





UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Patrícia Marlene Pinto Alves

**O REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES
PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL:
CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DE ALGUNS
DOS ASPETOS DO SEU ESTATUTO JURÍDICO.**

**Tese no âmbito do doutoramento em Direito, Direito Público -
Modalidade de Doutoramento com curso, orientada pelo Professor
Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada à
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.**

Agosto de 2021

Dedicatória

À minha corajosa Mãe, que muito amo e a quem tudo devo na minha vida ... hoje e sempre ... que mesmo doente sempre me apoiou, e apoia, a todos os níveis!

Ao meu Pai, que mesmo doente, me apoiou financeiramente como lhe foi possível!

Ao meu Irmão!

Ao meu Sobrinho Gustavo!

Ao meu (sobrinho) anjinho Guilherme ... que está no céu a olhar por todos nós!

Aos meus avós, que estão no céu!

Ao meu distinto orientador, Senhor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins!

A mim, por nunca ter desistido!

“A pobreza não nasce da diminuição dos haveres, mas da multiplicação dos desejos”.

PLATÃO

NOTA PRÉVIA E AGRADECIMENTOS

A presente investigação académica resulta de um esforço individual, mas também coadjuvado. Oportunamente, pretendo agradecer, publicamente, o contributo do Exmo. Senhor meu orientador, Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins (a quem devo uma profunda estima e consideração, muito devido ao excelente ser humano que é, e ao excelente trabalho que comigo desenvolveu, sempre auxiliando-me da melhor forma) assim como a todos os que possibilitaram a elaboração deste trabalho investigatório.

Ao Senhor Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins (meu distinto orientador, e sem sombra de dúvidas o melhor orientador que tive e que poderia ter tido), a quem devo o gosto e a enorme compreensão do Direito Administrativo, agradeço o facto de ter aceite a responsabilidade da orientação da minha tese de Doutoramento em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e por me ter prestado esclarecimentos vários acerca das variadas dúvidas, questões e sugestões, assim como por todo o estímulo, o apoio e a confiança que dele sempre senti e recebi. Sem este apoio não seria de todo possível chegar até aqui.

Ao Senhor Professor Doutor José Carlos Vieira de Andrade que, pelas suas críticas construtivas a mim dirigidas, me fez crescer e evoluir, como ser humano e como jurista. O meu enorme agradecimento.

Ao Senhor Professor Doutor Fernando Alves Correia, meu Professor no primeiro ano deste Doutoramento e que com as suas críticas construtivas me incentivou e animou a ser cada dia mais rigorosa na investigação jurídica. O meu enorme agradecimento.

À Senhora Professora Doutora Rosa Maria Rocha, Professora Coordenadora de Direito e Pró-Presidente do Instituto Politécnico do Porto, pessoa que muito estimo, e que sempre me incentivou na prossecução dos meus estudos de doutoramento. O meu enorme e sincero agradecimento.

À Senhora Professora Doutora Suzana Tavares da Silva, devido a quem desenvolvi e melhorei, a minha forma de investigar.

À Senhora Professora Doutora Maria João Machado, Professora Adjunta na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico do Porto, e Coordenadora da Licenciatura em Solicitadoria na mesma instituição de ensino superior público, pelas suas amáveis palavras de incentivo no decorrer da escrita da minha tese de doutoramento. Um muito obrigada.

Ao Senhor Professor Doutor José António Mendonça de Oliveira, Professor Coordenador da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico do Porto por todo o alento dado.

Um enorme agradecimento à Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Felgueiras do Instituto Politécnico do Porto, local onde leciono Direito e que, com as remunerações recebidas, fruto do meu trabalho, muito contribuiu para o pagamento dos meus estudos.

A todos os funcionários da Biblioteca, da Sala de Revistas, e da Sala dos Mestrados da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, o meu enorme agradecimento pela disponibilidade, prontidão e eficiência na colaboração e procura na localização das obras pretendidas e que são essenciais neste trabalho de investigação.

Aos meus pais e ao meu sobrinho (pequenino, mas grande de coração) Gustavo Moreira Alves, a minha sincera gratidão pelo apoio e estímulo sempre recebido, que tanto me incentivou, e que não me deixou desistir.

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

AAF DL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
ACSS, I. P. – Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.
AD – Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal de Justiça
ADSE – Assistência na Doença aos Servidores Cívicos do Estado
AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local
AEDUM – Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho
AML – Área Metropolitana de Lisboa
ANIMAR - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local
ARIs – Autoridades Reguladoras Independentes
ARS – Administração Regional de Saúde
Ars IVt , I. P.– Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I. P.
Art. – Artigo
AVASOCIAL - Associação Voluntariado e Acção Social do Entroncamento
JDA – Actualité Juridique – Droit Administratif
BFDUC – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
BGB – Bürgerliches Gesetzbuch
BMJ – Boletim do Ministério da Justiça
CA – Código Administrativo
Cân - Cânone
CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social
CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa
CC – Código Civil
CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCP – Código dos Contratos Públicos
CCooP – Código Cooperativo Português
CDC – Código de Direito Canónico
Cecesfeuc – Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade
CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica
CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho
CERCIS - Cooperativas de Educação e Reabilitação de Cidadãos com Incapacidades
CES – Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra
CES - Cooperativismo e Economia Social
Cfr – Conforme
CID - Centro de Informação e Documentação
CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CJA – Cadernos de Justiça Administrativa
CNES - Conselho Nacional para a Economia Social
CNLAMCA – Comité de Ligação das Atividades Cooperativas, Mutualistas e
Associativas
CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CPA – Código de Procedimento Administrativo
CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRI – Constituição da República Italiana
CRP – Constituição da República Portuguesa
DA – Documentação Administrativa
DDC – Documentação e Direito Comparado
DL – Decreto-Lei
DLG`s – Direitos, Liberdades e Garantias
DS`s – Direitos Sociais
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
DJ – Direito e Justiça
DL – Decreto-Lei
DLG`s – Direitos, Liberdades e Garantias
DR – Diário da República
DS`s – Direitos Sociais
ECCI – Equipas de Cuidados Continuados Integrados - Domiciliárias
ED – Enciclopedia del Diritto
EES - Entidade da Economia Social
EES`s – Entidades da Economia Social
ERS - Entidade Reguladora da Saúde
EstIPSS`s – Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social
ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

EU – European Union

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FENACERCI – Federação Nacional de Cooperativas de Solidariedade Social

FRSS – Fundo de Reestruturação do Setor Social

FSE – Fundo Social Europeu

FSS - Fundo de Socorro Social

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

GIMAE – Grupo Implementação Monitorização e Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo

IIES - Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social

IDEFF – Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal

IDiLP – Instituto do Direito da Língua Portuguesa

INSCOOP – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo

I.P.A.B. - Instituições Públicas de Assistência e Beneficência

IPSS`s – Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISS, I. P. – Instituto da Segurança Social, I. P.

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

LArbVolt – Lei da Arbitragem Voluntária

LBejVolunt. – Lei de Bases do enquadramento jurídico do Voluntariado

LBRL – Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

LBES – Lei de Bases da Economia Social

LBS – Lei de Bases da Saúde

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

LCSP – Ley de Contratos del Sector Público

LGPDP – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

LQDADM – Lei-Quadro da Descentralização Administrativa

LQER - Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo

LRSAL – La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

LPTA – Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais

LTC – Lei do Tribunal Constitucional

LTdC – Lei do Tribunal de Contas

GG – Grundgesetz
MS- Ministério da Saúde
NEDip - Núcleo de Estudos de Direito *Ius Publicum*
OCIP – Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OD – O Direito
ODS`s – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OE – Orçamento do Estado
ONG – Organização Não Governamental
PADES – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social
PES - Public Employment Services
PEES – Programa de Estabilização Económica e Social
PLE – Parcerias Locais Estratégicas
PP - Páginas
PGR – Procuradoria – Geral da República
QADL – Questões Atuais de Direito Local
QGC – Quaderni de Giurisprudenza Commerciale
RAD – Revista Angolana de Direito
RAP – Revista da Administración Pública
RCCS - Revista Crítica de Ciências Sociais
RD – Recueil Dalloz
RDA – Revista de Direito Administrativo
RDE – Revista de Direito e Economia
RDC – Revista del Diritto Commerciale
RDES – Revista de Direito e Estudos Sociais
ReDP – Revue du Droit Publique
RedPES – Rede Portuguesa da Economia Solidária
RDP – Revista de Direito Público
RDPSP – Revue du Droit Public et de la Science Politique
REDA – Revista Espanhola de Derecho Administrativo
RFDA – Revue Française de Droit Administratif
RFDUL – Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
RFPDF – Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal
RGPD – Regulamento Geral de Proteção de Dados

RIPESS Europe – Solidarity Economy Europe
RISA – Revue Internationale des Sciences Administratives
RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência
RDLP - Revista do Direito de Língua Portuguesa
RMP – Revista do Ministério Público
RNCCI - Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RSP - Revista do Serviço Público
RTC – Revista do Tribunal de Contas
RTDP – Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
RTDPC – Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile
SI - Scientia Iuridica
Sistss – Sistema da Segurança Social
SCM – Santa Casa da Misericórdia
SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SNS – Serviço Nacional de Saúde
SPES - Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social
SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
STA – Supremo Tribunal Administrativo
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
SS – Seguintes.
TA – Tribunal Arbitral
TC – Tribunal Constitucional
TCAN – Tribunal Central Administrativo do Norte
TCAS – Tribunal Central Administrativo do Sul
TdC – Tribunal de Contas
UMP – União das Misericórdias Portuguesas
UMPort. – União das Mutualidades Portuguesas
Vd. – Vide

RESUMO

O tema da nossa tese de doutoramento é «O Regime Jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social: Contributo para o Estudo de Alguns dos Aspetos do Seu Estatuto Jurídico». Ora, o objeto da nossa tese de doutoramento é a análise de alguns dos aspetos do Estatuto Jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social (doravante EstIPSS`s).

As IPSS`s estão previstas no Decreto-Lei (doravante DL) n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e posteriormente, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho (6.ª alteração ao Estatuto das IPSS`s) (doravante EstIPSS`s), mas o regime do EstIPSS`s tem aplicação subsidiária quanto às instituições que se encontrem reguladas em legislação especial.

Consideramos, que as associações de solidariedade social e as misericórdias, embora estejam consagradas, respetivamente, nas alíneas *a*) e *e*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, não devem ser consideradas como IPSS`s. Na nossa perspetiva, as mutualidades (às quais é aplicável o CAM), as fundações de solidariedade social (às quais é aplicável a Lei-quadro das fundações) e as cooperativas de solidariedade social (às quais é aplicável o CCoop) e que, aliás, com a reforma legislativa operada em 2015, o legislador instituiu na alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s as cooperativas de solidariedade social, como sendo autênticas IPSS`s, é que devem ser consideradas como verdadeiras IPSS`s, havendo a necessidade, na nossa perspetiva, de se proceder a uma revisão do EstIPSS`s neste sentido.

Destacamos aqui a importância que as IPSS`s assumem em Portugal no âmbito da solidariedade social, atuando estas em vários campos, tais como, designadamente, nos moldes do disposto nas alíneas *a*) a *j*), do artigo 1.º-A do EstIPSS`s: “*a*) Apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; *b*) Apoio à família; *c*) Apoio às pessoas idosas; *d*) Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; *e*) Apoio à integração social e comunitária; *f*) Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; *g*) Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; *h*) Educação e formação profissional dos cidadãos; *i*) Resolução dos problemas habitacionais das

populações; j) Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos”.

Um dos aspetos que abordamos, é o de que julgamos que a descentralização administrativa beneficia, e pode(rá) continuar a beneficiar, a sustentabilidade económico-financeira das IPSS`s, em Portugal, em clima de crises, dado que através da descentralização administrativa para as autarquias locais e para as entidades equiparadas, julgamos que se torna possível e razoável a celebração de acordos de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s, assim como tal também se vislumbra possível ocorrer entre as entidades equiparadas e as IPSS`s, no sentido de auxiliar as IPSS`s a conseguirem manter a sua sustentabilidade económico-financeira em contexto de crises, vislumbrando-se, ainda, o enriquecimento dos serviços públicos locais. Julgamos que tais fatores podem contribuir para a sustentabilidade (económico-financeira) das IPSS`s.

Propomos o recurso a atividades lúdicas e recreativas com vista quer a apoios financeiros de empresas privadas, quer ao apelo dos particulares, para contribuírem, dentro do possível, para a prossecução das causas das IPSS`s. Já não mais, aquelas poderão contar única e exclusivamente com o apoio do Estado.

Releva o disposto no n.º 2 do artigo 1.º-B do EstIPSS`s, uma vez que o que pretendemos tendo em vista a sustentabilidade das IPSS`s é a criação de financiamento. As IPSS`s podem ainda desenvolver atividades de cariz instrumental quanto às finalidades não lucrativas, ainda que desenvolvidas por outras entidades por elas criadas, mesmo que em parceria e cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para o financiamento da concretização daquelas finalidades. As IPSS`s, obtêm o seu financiamento através da atribuição de subsídios do Estado e/ou participações financeiras por parte da Segurança Social, mas também mediante a cobrança de mensalidades aos seus utentes (ou aos representantes legais dos utentes), para prestarem os seus serviços e se manterem sustentáveis, assim como procedem à cobrança dos respetivos emolumentos para os devidos efeitos. Faltando financiamento às IPSS`s, defendemos que poderão as mesmas recorrer a outras formas de financiamento para se manterem sustentáveis. Assim, julgamos que é necessário fomentar apoios monetários às IPSS`s (por parte de entes privados, sejam estas pessoas singulares e/ou pessoas coletivas) no intuito de se manter a sustentabilidade das IPSS`s em Portugal. E na nossa situação atual, pensamos que urge esta necessidade de se adotar a proposta por nós sugerida ainda mais, dado que as (algumas) IPSS`s, dada a atual situação pandémica que nos atinge devido à COVID-19, tendem ou/e tenderão a entrar em rutura, necessitando cada vez mais

de apoios e financiamento extraordinários, ou seja, que não advenham apenas do Estado, nem das suas cobranças habituais aos seus utentes, até porque como a economia nacional está a entrar, e entrará num futuro próximo, numa situação difícil, julgamos que as nossas IPSS`s não ficarão alheias a esta (e futura nova) crise económico-financeira, pelo que é preciso atuar para se manter a sua sustentabilidade financeira atual e próspera, sendo este um dos contributos que damos da nossa parte neste nosso trabalho.

Palavras-Chave: Estatuto Jurídico; Instituições Particulares de Solidariedade Social; Regime Jurídico.

ABSTRACT

The theme of our doctoral thesis is «The Legal Regime of the Private Institutions of Social Solidarity: Contribution for the Study of Some of the Aspects of your Legal Status». So, the object of our doctoral thesis is the analyze of some aspects of the Legal Status of the Private Institutions of Social Solidarity (henceforth EstIPSS`s).

The Private Institutions of Social Solidarity are expected in the Decreto-Lei (henceforth DL) n.º 119/83, of 25th February, changed punctually by the DL n.º 172-A/2014, of 14th November, and posteriorly, by the Law n.º76/2015, of 28th July (6.^a change in the IPSS`s Statute) = EstIPSS`s, but the EstIPSS`s legal framework has subsidiary application as to institutions that are regulated in special legislation.

We consider, that the social solidarity associations and the mercies, despite being consecrated, respectively, in the paragraphs *a*) and *e*), of the n.º 1 of the 2nd article of the EstIPSS`s, should not be considered IPSS`s. In our perspective, the mutual societies (to which it is applicable the CAM), the foundations of social solidarity (to which it is applicable foundations framework law) and the social solidarity cooperatives (to which it is applicable the CCooP) what, by the way, with the legislative reform operated in 2015, the legislator institutes in the paragraph *b*), of the n.º 1 of the 2nd article of the EstIPSS`s the social solidarity cooperatives, as being authentic IPSS`s, there being a need, in our perspective, to carry out a review of EstIPSS`s in this sense.

We highlight here the importance that the IPSS`s assume in Portugal within the scope of social solidarity, acting in various fields, such, namely, in the molds of the *a*) to *j*) paragraphs, of the 1.º-A article of the EstIPSS`s: “*a*) Child and youth support, including children and young people in danger; *b*) Family support; *c*) Support for the elderly; *d*) Support for people with disabilities; *e*) Support for social and community integration; *f*) Social protection of citizens in the event of illness, old age, disability and death, as well as in all situations of lack or reduction of means of subsistence or capacity for work; *g*) Health prevention, promotion and protection, namely through providing preventive, curative and rehabilitation medicine care and drug assistance; *h*) Education and vocational training of the citizens; *i*) Resolution of the population’s housing problems; *j*) Other social responses not included in the previous paragraphs, provided they contribute to the effectiveness of the citizens’ social rights”.

One of the aspects we address is that, we think that administrative decentralization benefits, and can(may) continue to benefit, the economic and financial sustainability of

the IPSS`s, in Portugal, in a crisis climate, given that through administrative decentralization for local authorities and similar entities, we think that becomes possible and reasonable the conclusion of cooperation agreements between local authorities and IPSS`s, as well as such it is also possible to occur between similar entities and IPSS`s, in order to assist the IPSS`s manage to maintain their economic and financial sustainability in the context of crisis, glimpsing, still, the enrichment of local public services. We think that such factors can contribute for the (economic and financial) sustainability of the IPSS`s.

We propose the recourse to recreational and recreational activities with a view either to financial support from private companies, either to the appeal of private individuals, to contribute, inside the possible, for the pursuit of the causes of IPSS`s. No more, those will be able to count solely and exclusively with the support of the State.

Highlights the disposition in the n.º 2 of the 1.º-B article of the EstIPSS`s, once what we want with a view to the sustainability of IPSS`s is the creation of financing. The IPSS`s can still develop instrumental activities as for non-profit purposes, even though developed by other entities created by them, even if in partnership and whose economic results contribute exclusively to finance the achievement of those purposes. The IPSS`s, get their funding through the allocation of State subsidies and/or financial contributions from Social Security, but also by charging monthly fees to its users (or users' legal representatives), to provide their services and stay sustainable, as well as proceed with the collection of the respective emoluments for the due effects. IPSS`s lacking funding, we argue that the same use other forms of financing to stay sustainable. Like this, we think it is necessary encourage monetary support to IPSS`s (by private entities, whether these are natural persons and/or legal persons) in order to keep up the sustainability of IPSS`s in Portugal. And in our current situation, we think it is urgent this need to adopt the proposal we suggested even more, given that the (some) IPSS`s, given the current pandemic situation that affects us due the COVID-19, tend or/and will tend to break, needing more and more extraordinary support and funding, that is, that do not come only from the State, nor their usual charges to their users, because as the national economy is entering, and will enter in a next future, in a difficult situation, we think that ours IPSS`s they will not be oblivious of this (and new future) economic and financial crisis, so it is necessary to act to maintain its current and prosperous financial sustainability, this being one of the contributions that we give on our part based on our review.

Keywords: Legal Status; Private Institutions of Social Solidarity; Legal Regime.

INTRODUÇÃO

A temática que nos propomos a abordar na nossa tese de doutoramento é «O Regime Jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social: Contributo para o Estudo de Alguns dos Aspetos do Seu Estatuto Jurídico».

No tocante às IPSS`s, um dos aspetos a serem retratados é o de que, em Portugal, há uma forte necessidade de se recorrer a meios alternativos para se assegurar a sustentabilidade económico-financeira das IPSS`s, dado que os apoios monetários Estaduais já não são suficientes para colmatar as necessidades das IPSS`s em Portugal, sendo um dos aspetos, de entre outros, que nos propomos a abordar. As IPSS`s estão contempladas no DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e posteriormente, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho (6.ª alteração ao EstIPSS`s), mas o regime do EstIPSS`s tem aplicação subsidiária relativamente às IPSS`s que se encontrem reguladas em legislação especial.

Desta feita, um dos aspetos, de entre outros, que nos propomos a abordar no presente trabalho prende-se com as soluções e alternativas que consideramos terem viabilidade para asseverar a manutenção económico-financeira das IPSS`s, tendo ainda em consideração aquela que consideramos ser a melhor legislação, a melhor jurisprudência, a melhor doutrina e as melhores perspetivas de Direito comparado aplicáveis à temática.

Importa ainda realçar que abordamos neste nosso trabalho a figura da descentralização administrativa correlacionando-a com a temática apresentada, sendo que, desta feita, articulamos aqui a figura da descentralização no quadro de uma descentralização funcional, na medida em que funciona como um conceito mais funcional, fugindo ao paradigma clássico de descentralização. Propomos a alteração do EstIPSS`s em algumas das suas partes. Vamos ainda ter em consideração, entre outros aspetos, a função da RNCCI em relação às IPSS`s, e vamos abordar, ainda, o domínio da ação social e as IPSS`s, propondo, ainda, a criação daqueles a que denominamos por princípios jurídico-solidários.

Temos ainda em consideração a substituição da tutela administrativa, assim como a novidade da arbitragem, não descurando no nosso trabalho a influência da contratação pública na temática, a jurisprudência do TJUE e do TC na temática, e ainda, o papel do TdC. Vamos desenvolver esta temática ao longo do texto que se segue *infra*, apontando soluções e algumas críticas que consideramos serem de cariz construtivo.

1. Objeto da tese de doutoramento e razões de escolha da temática

O objeto da tese de doutoramento aqui apresentada é a análise de alguns dos aspetos do Estatuto Jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social (doravante EstIPSS`s), devendo-se a escolha da temática «O Regime Jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social: Contributo para o Estudo de Alguns dos Aspetos do seu Estatuto Jurídico», ao facto de nos debruçarmos acerca de alguns dos aspetos do EstIPSS`s que consideramos terem enorme relevância na atualidade, como, aliás, desenvolveremos ao longo deste nosso trabalho de investigação.

2. A problemática e o método da sua abordagem

Pretendemos neste nosso trabalho de investigação contribuir para o estudo de alguns dos aspetos do EstIPSS`s em Portugal.

Antes de mais, cumpre-nos expressar que a presente tese de doutoramento em Direito Público, se versa, maioritariamente, tendo em conta o Direito Administrativo (Português), mais precisamente a influência e coadjuvação da terceirização (do 3.º setor), mais propriamente das IPSS`s, com o Estado.

Um dos aspetos, de entre outros, sobre o qual nos debruçamos aqui é o de que em tempos de drásticas mudanças, ocorridas muito devido às crises económico-financeiras, as IPSS`s vêm sofrendo, em Portugal, gigantescos cortes de auxílio monetário por parte do Estado, tendo de encontrar em maior número e alternativas soluções para a satisfação das necessidades do seu público-alvo. Para tal, vislumbra-se apropriado recorrer-se quer a atividades lúdicas e recreativas com vista a apoios financeiros de empresas privadas, quer ao apelo dos particulares, para contribuírem, dentro do possível, para a prossecução das suas causas. Já não mais, aquelas poderão contar única e exclusivamente com o apoio do Estado. A sensibilização para a solidariedade social, por parte de privados, sem as IPSS`s contarem exclusivamente com os apoios de dinheiros públicos, cada vez torna-se mais necessária na atualidade. As IPSS`s estão previstas no DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e posteriormente, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho (6.ª alteração ao EstIPSS`s).

Para a obtenção de mais apoios, em vários níveis, terá de haver responsabilidade e transparência na utilização dos recursos disponibilizados às IPSS`s. Isto é, os titulares dos seus órgãos ou agentes devem pautar a sua atuação, no exercício das suas funções

com seriedade, não se corrompendo, nem desviando os dinheiros destinados aos apoios das IPSS`s para proveitos próprios e enriquecimento ilícito ⁽¹⁾.

Já o artigo 10.º da Lei de Bases da Economia Social [Lei n.º 30/2013, de 8 de maio (doravante LBES)], cuja epígrafe é «Fomento da economia social», tendo em conta o desenvolvimento da economia social, evidencia, e bem, que os poderes públicos, no âmbito das suas competências em matéria de políticas de fomento à economia social, devem motivar a criação de mecanismos que permitam reforçar a autossustentabilidade económico-financeira das entidades da economia social, respeitando o artigo 85.º da Constituição República Portuguesa (doravante CRP).

Note-se que, o n.º 5 do artigo 63.º da CRP faz referência às IPSS`s, sublinhando, na sua primeira (1-ª) parte, que: “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social”. De facto, o Estado, ainda, apoia financeiramente aquelas, mas já não de forma tão generosa como outrora, sendo que “o apoio do Estado não pode constituir limitação ao direito de livre atuação das instituições” (conforme dispõe o n.º 4 do artigo 4.º do EstIPSS`s). Porém, é de sublinhar que o n.º 5 do artigo 63.º da CRP pressupõe que a Constituição partiu de um conceito uno ou base, isto é, o conceito de instituições particulares de interesse público sem finalidades lucrativas, onde se incluem as IPSS`s e «outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo ⁽²⁾», dando-nos a perceção de estarmos, no domínio da solidariedade social, perante um catálogo aberto da CRP ⁽³⁾. Concordamos plenamente com o entendimento de Licínio Lopes Martins quando o autor explana que: “o legislador constitucional quis apenas alargar o mais possível a realização dos objectivos de solidariedade social, que já não têm apenas por agentes únicos as IPSS, podendo passar, como, aliás, já antes sucedia, por outras instituições que, muito embora não se constituam como IPSS, se encontram também habilitadas, agora constitucionalmente, a prosseguir, ao lado de outros, esses fins, merecendo, por isso, o apoio do Estado, e ficando, nesta parte, sujeitas ao respectivo regime de fiscalização ⁽⁴⁾”. Mas, tal facto não prejudica de forma alguma a natureza autónoma das IPSS`s. Vital Moreira defende que as pessoas

² Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª edição. Almedina, 1997, p. 550, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, junho, 2009, p. 143.

³ Observação nossa.

⁴ *Vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 143.

coletivas de utilidade pública administrativa, assim como as IPSS`s, são subsumíveis no conceito utilizado no Código do Procedimento Administrativo (doravante CPA) (5).

Se bem que, o que nos deixa mais curiosos e reticentes até, é o âmbito de aplicação das denominadas associações de solidariedade social, causando-nos inúmeras dúvidas quanto à sua natureza... são verdadeiras entidades da economia social? Podem denominar-se IPSS`s? De facto, a alínea *b*) do artigo 4.º da LBES refere-se àquelas, mas iremos aprofundar se tal menção legislativa, por si só, é o suficiente para classificá-las como tal.

O nosso estudo prende-se também, de entre outros aspetos abordados, com a questão da descentralização administrativa, uma vez que abordamos neste nosso trabalho a figura da descentralização administrativa correlacionando-a com a temática apresentada, sendo que, desta feita, articulamos aqui a figura da descentralização no quadro de uma descentralização funcional, na medida em que funciona como um conceito mais funcional, fugindo ao paradigma clássico de descentralização.

Quanto à metodologia utilizada na presente tese de Doutoramento em Direito Público, recorreremos a um método qualitativo, e em algumas situações a um método quantitativo, recorrendo, para os devidos efeitos, à legislação, à doutrina (nacional e internacional), à jurisprudência (nacional e internacional), a Revistas Jurídicas, a sítios / *sites* da internet, e a notícias fidedignas, tendo também recorrido ao Direito Comparado, e expondo as nossas próprias posições críticas e/ou sugestivas, assim como as nossas propostas relativamente aos variados *itens* abordados (itálicos nossos).

3. O estado da arte

O trabalho que nos propomos realizar tem por preocupação essencial a análise de alguns dos aspetos do EstIPSS`s, dando nós predominância à importância que, o Direito Administrativo assume um certo tipo destas instituições, cuja finalidade não visa o lucro, sendo antes a de servir a coletividade populacional em geral. Tais conclusões também são válidas para as restantes instituições, nomeadamente quando cumulem a satisfação dos interesses dos associados ou cooperadores com a prestação de serviços a não membros.

⁵ *Vd.*, Vital MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, p. 298.

Um dos aspetos a abordar é o de que as IPSS`s são instituições privadas (ou melhor dizendo particulares), fundadas ou constituídas por particulares, que, sem visarem o lucro, prosseguem objetivos específicos de solidariedade social consagrados na CRP ou / e em diplomas legais às IPSS`s aplicáveis. A sua origem alude às instituições criadas com fins sociais durante a época da fundação da nacionalidade. Ainda durante a Época Medieval, os reis interferiam no âmbito assistencial, adotando medidas protecionistas dos fracos, permitindo, fomentando e participando na constituição destas instituições. As instituições de assistência tornaram-se um centro privilegiado de disputa entre o poder temporal e o poder espiritual. Na época Quinhentista, a assistência social era reclamada pelo poder político como um bem ou um projeto coletivo que ao poder central competia planear e controlar a sua prossecução. O processo de secularização desta assistência consolidava-se de modo definitivo.

Para a realização desta querença reformadora, o poder político empenhou-se na mobilização das várias forças sociais e religiosas, reorganizou os serviços existentes e criou ele próprio serviços. A gestão ou a administração dos estabelecimentos diretamente fundados pelo poder central veio a ser entregue às instituições particulares, *primo* a algumas ordens religiosas e depois às misericórdias. Os hospitais fundados pelo poder central eram o melhor exemplo. Tal processo terminou com a devolução às misericórdias, ao longo do século XVI, do poder de “administração e governança”, de todos os hospitais existentes. Estas entidades, cuja criação circundou o direto empenho do poder central, vieram a constituir o modelo institucional privilegiado de concretização do projeto coletivo de reforma assistencial, cujo modelo estatutário generalizar-se-ia às restantes instituições. O poder político regulamentava e autorizava a constituição destas entidades, fiscalizava o seu funcionamento, e nas situações de crise, intervinha diretamente na sua gestão. O conjunto de poderes que aí víamos normativamente previstos veio mais tarde a ser adotado pelos Códigos Administrativos de oitocentos como poderes integrantes na noção de tutela administrativa. Também, o poder político atribuía benefícios, isenções e prerrogativas públicas variadas, abarcando a concessão de poderes típicos da época da Administração. Assim, a realização de interesses públicos e o exercício de funções administrativas por particulares tem raízes intensas no Direito nacional, assim como os conceitos posteriores de “corporações administrativas” e de “pessoas coletivas de utilidade pública”.

Na Época Liberal as instituições não se escapuliam à “concepção unitária, monolítica e centralizadora da Administração Pública” (Vital Moreira), sendo objeto de

uma interferência indiscriminada dos poderes públicos, que levou ou à sua estatização ou à sua diminuição a elementos da organização administrativa. Os corpos intermédios ou se inseriam naquela concepção ou seriam suprimidos. Mas, o poder político liberal reconheceu constitucionalmente a importância das instituições de caridade e a oficialização da assistência. O aparecimento da assistência social como serviço público da Época Moderna tem aqui as suas raízes mais imediatas.

No corporativismo do Estado Novo, aperfeiçoaram-se os mecanismos de regulação e controlo sobre as instituições particulares de assistência, que haviam sido criados na época transata. A incorporação das instituições na Administração Pública tinha direto fundamento constitucional, limitando-se a lei a estabelecer o seu regime, o qual considerava o exercício de poderes típicos de tutela, superintendência e de direção. Ora, a supletividade do Estado integra o princípio orientador da “política social” do regime corporativo, sendo a prossecução de fins de assistência social uma “competência natural” dos organismos societários.

Com a CRP de 1976 é estreada uma nova fase na vida das instituições. A CRP institui a reformulação do seu estatuto, originando a criação de uma nova categoria de pessoas coletivas (as instituições privadas de solidariedade social, atualmente designadas instituições particulares de solidariedade social). Podendo ter diversas formas, estas instituições prosseguem fins específicos de solidariedade social contemplados na CRP ou na lei. O seu estatuto jurídico, tem imperfeições, sendo que é inconstitucional sob o ponto de vista formal, sendo também de destacar o facto de o EstIPSS` s conter algumas normas que, sob o ponto de vista material, são de dúvida constitucionalidade.

Quanto às fundações (de solidariedade social), a previsão constitucional e legal dos fins de solidariedade social conduz a uma redução no espaço de discricionariedade administrativa do ato do seu reconhecimento, para além de que é legítimo defender a dignidade constitucional do direito de constituir aquelas. No domínio daquele estatuto, o instituto do registo exerce uma função de controlo e uma função credenciadora genérica, habilitando as instituições a solenizar acordos de cooperação e de gestão com as entidades públicas, e possibilita ainda a declaração da sua utilidade pública.

O entendimento do estatuto e da importância das IPSS` s tem de ser integrado no novo contexto constitucional, isto é, o princípio do Estado social implica a consideração da ação social, tratando-se da fórmula que substitui a anterior assistência social, como função pública do Estado. Mas, as IPSS` s continuam a ter o papel principal na prestação de serviços de ação social, isto é, a Administração confia também naquelas a execução

das suas próprias tarefas, sendo a cooperação eleita como modelo regulador da relação entre o Estado e as IPSS`s, isto é, os acordos de gestão e os acordos de cooperação formam os seus instrumentos jurídicos disciplinadores. Diga-se que, mediante tais acordos, que qualificamos como verdadeiros contratos administrativos, a Administração delega nas IPSS`s a gestão de estabelecimentos, a execução de tarefas da sua direta responsabilidade e associa-as também à execução das suas próprias funções, auxiliando-as ainda financeiramente. Porém, a admissibilidade constitucional da cooperação como modelo de gestão da ação social apenas é legítima desde que observadas algumas limitações (o princípio da subsidiariedade não pode ser convertido num instrumento de desresponsabilização da Administração). Através da cooperação, as IPSS`s são também investidas, embora em geral de forma ilegítima, no exercício de poderes de autoridade, que aquelas exercem pela via regulamentar ou por atos individuais e concretos, sendo que a habilitação legal ou por ato administrativo para o desempenho de tarefas públicas é cada vez mais usual. Daí que defendemos a sujeição das IPSS`s ao CPA e à jurisdição administrativa (Cfr. Licínio LOPES MARTINS, na sua obra intitulada *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina, 2009).

Quanto à repartição das competências jurisdicionais têm especial relevo as organizações canonicamente erectas, acabando a jurisprudência dominante por remeter em bloco estas IPSS`s para a jurisdição eclesiástica. Mas, defendemos que tal remissão é inconstitucional (as organizações canónicas, enquanto IPSS`s, são organizações de Direito comum, sendo esse o Direito àquelas aplicável (Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*).

O controlo administrativo sobre as IPSS`s emerge, neste contexto, como uma decorrência natural, e o seu âmbito verifica a legalidade, mas também abarca aspetos técnicos respeitantes à eficiência económico-financeira.

A total compreensão dos poderes de controlo da Administração requer uma nova conceção das relações entre a Administração e as organizações sem fins lucrativos, sendo que a dimensão e a importância económico-social, de dimensão universal, destas organizações justifica um novo quadro regulador da relação setor público e setor privado e a autonomização de um setor com identidade própria e autónomo em relação àqueles.

A cooperação entre as organizações do terceiro setor e a Administração, nomeadamente nos domínios da educação, assistencial social e saúde, tem uma dimensão multifuncional, na medida em que a Administração estimula, fomenta e financia a atividade daquelas instituições, delegando-lhes em simultâneo a execução das suas

próprias tarefas, realizando as instituições, mediante a cooperação, os seus próprios fins, os quais são comuns ou coincidentes com os prosseguidos pela Administração.

Uma perceção mais apropriada é dada através da denominação terceirização da ação social, consistindo esta noção na tradução da especial participação de determinadas organizações do setor privado não lucrativo na execução de tarefas públicas, sendo que o quadro regulador desta participação é moldado através de instrumentos de cooperação celebrados entre a Administração e aquelas organizações, o que justificará a autonomização específica, neste domínio, dos contratos de cooperação entre a Administração e as organizações do setor privado (particular) não lucrativo.

As IPSS`s estão sujeitas a fiscalização sucessiva e concomitante do Tribunal de Contas (Português), e estão inseridas no sistema público de ação social, enquanto instrumento de efetivação dos direitos sociais, tratando-se de uma integração funcional, tendo ainda em conta a efetivação dos direitos sociais.

Da nossa parte, um dos contributos que pretendemos dar é o de que defendemos que as IPSS`s, em Portugal, têm de arranjar soluções de sustentabilidade em clima de crises económico-financeiras, e até em situações de pandemia (como a que nos encontramos atualmente devido à COVID – 19), vislumbrando-se apropriado quer o recurso a atividades lúdicas e recreativas com vista a apoios financeiros de empresas privadas, quer o apelo aos particulares (pessoas humanas), para contribuírem, dentro do possível para a prossecução das causas sociais daquelas. Quanto às fundações (de solidariedade social), dúvidas não há de que revestem a natureza de IPSS`s, mas quanto às associações (de solidariedade social) ainda não há clareza quanto à sua classificação ou não como IPSS`s, pelo que nos propomos a dar uma solução para esta situação meticulosa e específica que tão dúbia permanece ainda em Portugal. Quanto às cooperativas de solidariedade social, da nossa parte, dúvidas não temos de que são verdadeiras IPSS`s. Mas quanto às misericórdias, na nossa linha de pensamento, defendemos que as misericórdias estão mais próximas da figura das associações de solidariedade social do que da figura das IPSS`s, muito embora o EstIPSS`s as identifique como IPSS`s e as qualifique e classifique como tal, mas dada a sua atuação ampla, parece-nos mais pertinente que se lhes sejam aplicáveis (embora que temporária e transitoriamente) as disposições do Código Civil Português no que respeita às associações de solidariedade social, aconselhando nós o legislador nacional a autonomizá-las em diploma legal próprio e a designá-las autonomamente por instituições de cariz religioso e solidário (designação por nós proposta) para evitar que sejam confundidas com as IPSS`s,

defendendo, da nossa parte ainda, que o legislador deverá rever o EstIPSS`s na parte em que regula as misericórdias como se tratando de IPSS`s. Sublinhamos que referimos que as misericórdias se aproximam das associações de solidariedade social, e por tal razão as consideramos, da nossa parte, verdadeiras associações de solidariedade social, na medida em que pensamos que as associações de solidariedade social devem abranger também as instituições de cariz religioso, devendo-se aplicar de modo adaptável e por analogia o regime legal do Código Civil Português relativo às associações de solidariedade social às misericórdias nacionais, apenas enquanto o legislador nacional não colmatar a lacuna legislativa existente por falta de diploma legal idóneo que se aplique apenas às misericórdias nacionais (este é o nosso pensamento).

Importa ainda evidenciar que, devido à sua relevância com a temática aqui apresentada, não ficamos alheios à figura da descentralização administrativa. Mas, neste quesito, articulamos aqui a figura da descentralização no quadro de uma descentralização funcional, na medida em que funciona como um conceito mais funcional, fugindo ao paradigma clássico de descentralização.

4. O objeto

O objeto da nossa tese de doutoramento é a análise de alguns dos aspetos do Estatuto Jurídico das IPSS`s (EstIPSS`s).

4.1. O Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social = EstIPSS`s

Abrangendo os subsectores do mercado e do não mercado, as organizações de economia social têm comuns características, ou seja, não são públicas, estão organizadas formalmente, são detentoras de decisões autónomas, têm filiação livre, a eventual distribuição de excedentes entre os filiados/usuários não é feita proporcionalmente ao capital ou quotizações dos membros, mas antes em função da sua atividade ou participação no seio da organização, a atividade económica pretende satisfazer as necessidades dos seus filiados e o funcionamento interno pauta-se por princípios democráticos.

Sérias questões se colocam acerca da inconstitucionalidade deste EstIPSS`s. Vejamos: para além de algumas disposições materialmente inconstitucionais, o DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, ainda hoje em vigor, que aprova os EstIPSS`s, padece de inconstitucionalidade quanto à forma. O EstIPSS`s é um diploma emitido pelo Governo no uso de competência legislativa normal ou concorrente, isto é, nos trâmites da alínea *a*), do n.º 1 do artigo 201.º da CRP, onde anteriormente se consagrava que o Governo podia fazer decretos-leis em matérias não reservadas à competência legislativa da Assembleia da República ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾. De acordo com Gomes Canotilho, exige-se uma lei formal, nestas matérias, da Assembleia da República, seja para as regulamentar cabalmente, seja, na medida em que a CRP o permite, para autorizar o Governo a legislar sobre as mesmas ⁽⁸⁾. Posto isto, o DL n.º 119/1983, de 25 de fevereiro, padece de inconstitucionalidade orgânica originária que, pela aplicação da teoria das invalidades consequenciais ou sucessivas, pode provocar a inconstitucionalidade dos diplomas legais que vieram alterar o seu conteúdo ⁽⁹⁾. Seja como for, uma vez que nunca houve declaração da inconstitucionalidade nem revogação do EstIPSS`s, é este o regime base legal que consagra as IPSS`s (para o bem e para o mal).

O princípio da autonomia institucional (cfr., o artigo 3.º do EstIPSS`s) baseia-se no respeito da identidade das instituições e na aceitação de que, salvaguardado o cumprimento da legislação aplicável, exercem as suas atividades por direito próprio e inspiradas no respetivo quadro axiológico, podendo, de acordo com a legislação, as instituições estabelecerem livremente a sua organização interna. Muito embora possam ser apoiadas financeiramente pelo Estado, este jamais poderá influenciar o direito de livre atuação das instituições.

⁶ Versão da Lei de Revisão Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, que corresponde à alteração introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 21 de setembro, à alínea *a*) do artigo 198.º da CRP.

⁷ Concordamos com o defendido por Licínio Lopes Martins, quando refere que: “tratando-se de um diploma que interfere com a liberdade de associação e com o seu exercício, devia pelo menos ter sido objecto de uma prévia autorização legislativa por parte da Assembleia da República, pois, tal como hoje, a competência legislativa sobre matéria de direitos, liberdades e garantias constituía, ao tempo da emissão daquele diploma, reserva relativa de competência legislativa (art. 168.º, n.º 1, al. *b*), correspondente ao art. 165.º, n.º 1, al. *b*), da actual versão). Para além disso, está em causa a definição de um estatuto específico de um conjunto de pessoas colectivas (associações e fundações), onde se estabelecem, como veremos, uma série de requisitos organizatórios – funcionais incomparavelmente mais exigentes do que os do regime geral, e que não podem apenas ser vistos como uma mera disciplina concretizadora e ordenadora do exercício de direitos fundamentais submetidos ao regime específico dos direitos, liberdades e garantias (art. 17.º, da CRP)”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares e Solidariedade Social*, Almedina, Coimbra, junho de 2009, p. 156, e bibliografia e legislação contidas nas notas 218, 219 e 220.

⁸ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 1998, p. 668 e ss.

⁹ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, pp. 676-677.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do EstIPSS`s, “são instituições particulares de solidariedade social, adiante designadas apenas por instituições, as pessoas coletivas, sem finalidade lucrativa, constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam administradas pelo Estado ou por outro organismo público”. Neste âmbito, para as instituições serem designadas como IPSS`s, têm de se constituir como tal, nos termos da lei, pressupondo a prossecução de finalidades específicas de solidariedade social. Caso o fim estatutário seja o de solidariedade social, há a obrigatoriedade da qualificação da instituição como IPSS. Parafraseando Licínio Lopes Martins: “A prossecução de fins de solidariedade social pelas IPSS, e para serem qualificadas como tais, antes de ser uma exigência legal, institucional ou estatutária, é uma exigência constitucional ⁽¹⁰⁾”.

Os fins das IPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo em conta o estabelecido no artigo 1.º - A (antigo artigo 1.º) do EstIPSS`s, mais precisamente nos domínios presentes nas alíneas *a) a j)*, do artigo 1.º-A do EstIPSS`s, de: “*a)* Apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; *b)* Apoio à família; *c)* Apoio às pessoas idosas; *d)* Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; *e)* Apoio à integração social e comunitária; *f)* Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; *g)* Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; *h)* Educação e formação profissional dos cidadãos; *i)* Resolução dos problemas habitacionais das populações; *j)* Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos”.

Todavia, o regime do EstIPSS`s tem aplicação subsidiária relativamente às instituições (IPSS`s) que se encontrem reguladas em legislação especial.

¹⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 146 e ss., e bibliografia lá citada.

O artigo 8.º do EstIPSS`s dispõe que: “As instituições registadas nos termos regulamentados pelas respetivas portarias adquirem automaticamente a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública”.

4.2. As Instituições Particulares de Solidariedade Social e a Lei de Bases da Economia Social – LBES - (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio)

A LBES, em vigor, entre nós, desde 2013, estabelece, à luz da CRP relativamente ao setor cooperativo e social, as bases gerais do regime jurídico da economia social, assim como as medidas de fomento à sua atividade em função dos princípios e das finalidades que lhe são inerentes.

O disposto no n.º1 do artigo 2.º da LBES dá-nos a noção de economia social. Assim, economia social é o conjunto das atividades económico-sociais, livremente levadas a cabo pelas cooperativas, associações mutualistas, misericórdias, fundações, IPSS`s não abrangidas pelas alíneas *a)* a *d)* do artigo 4.º desta lei, associações com fins altruísticos que agem no âmbito recreativo, cultural, do desenvolvimento local e do desporto, e as entidades com personalidade jurídica, que respeitem os princípios norteadores da economia social consagrados no artigo 5.º da LBES e sejam parte integrante da base de dados da economia social. Estas entidades, têm por função a prossecução do interesse geral da sociedade, quer de forma direta quer mediante a prossecução dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando relevantes a nível social.

Sabendo nós de antemão que a atuação das IPSS`s se pauta pelos princípios orientadores da economia social, definidos na Lei n.º30/2013, de 8 de maio, assim como pelo regime previsto no EstIPSS`s, e que o âmbito de aplicação da LBES prevista no seu artigo 3.º, sendo as Entidades da Economia Social (doravante EES) dotadas de autonomia, estas e aquelas também atuam no âmbito das suas atividades em conformidade com os princípios que as norteiam (cfr., o disposto no artigo 5.º da LBES) do primado das pessoas e dos objetivos sociais; da adesão e participação livre e voluntária; do controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros; da conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral; do respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da

equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade; da gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social, e da afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, consagrada à luz da CRP.

É da competência do Governo a elaboração, a publicação e a manutenção atualizada em sítio / *site* informático próprio da base de dados permanentes das EES. Estas estão representadas no Conselho Económico e Social e nos restantes órgãos com competências no domínio da definição de estratégias e de políticas públicas de desenvolvimento económico-social.

A LBES considera o Direito da União Europeia (doravante UE), mais precisamente quando no seu artigo 12.º clarifica que: “As entidades que integram a base de dados ⁽¹¹⁾ prevista no artigo 6.º da presente lei estão sujeitas às normas nacionais e comunitárias dos serviços sociais de interesse geral no âmbito das suas atividades, sem prejuízo do princípio constitucional de proteção do setor cooperativo e social”. Há o dever de assegurar a criação e a sustentabilidade de uma conta satélite ⁽¹²⁾ para a economia social, desenvolvida no âmbito do sistema estatístico português (cfr., o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da LBES).

Quanto à organização e representação das EES`s, estas podem livremente organizar-se e constituir-se em associações (dúvidas havendo em relação a estas), uniões, federações ou confederações que as representem e defendam os seus interesses. As EES`s, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da LBES, “estão representadas no Conselho Económico e Social e nos demais órgãos com competências no domínio da definição de estratégias e de políticas públicas de desenvolvimento da economia social”.

Porém, as EES`s, no desenvolvimento das suas atividades, têm a obrigação de assegurar os necessários níveis de segurança, transparência e qualidade, e “beneficiam de um estatuto fiscal mais favorável definido por lei em função dos respetivos substrato e

¹¹ A economia social, como demarca a Resolução do Parlamento Europeu [2008/2250 (INI)], de 19 de fevereiro de 2009, “ao aliar rentabilidade e solidariedade, desempenha um papel essencial na economia europeia, criando empregos de elevada qualidade, reforçando a coesão social, económica e regional, gerando capital social, promovendo a cidadania ativa, a solidariedade e um tipo de economia com valores democráticos que põe as pessoas em primeiro lugar, para além de apoiar o desenvolvimento sustentável e a inovação social, ambiental e tecnológica”, pesquisável em: <http://cnes.org.pt/index/economia>.

¹² Cfr. <http://www.cases.pt/contasatelitedaes>

natureza (¹³)”. Na sua relação com as EES`s, compete ao Estado estimular e apoiar a criação e a atividade daquelas; salvaguardar o princípio da cooperação, tendo em conta, designadamente, no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, a capacidade instalada material, económica e humana das EES`s, assim como os seus níveis de competência técnica e de inserção no tecido económico e social nacional; desenvolver, de modo articulado com as organizações representativas das EES`s, os meios de supervisão que assegurem a transparência entre aquelas e os seus membros, visando a melhoria dos recursos, designadamente mediante a utilização das estruturas de supervisão, e garantir a estabilidade das relações vinculadas com as EES`s.

Assim, as questões que propomos colocar são: qual a influência do Direito Financeiro nas IPSS`s portuguesas? Haverá necessidade de se recorrer a apoios financeiros de entes particulares (pessoas coletivas privadas e de pessoas singulares) para a prossecução das finalidades específicas de solidariedade social das IPSS`s?

5. A Segurança Social *versus* as Instituições Particulares de Solidariedade Social

A solidariedade de ação social é aquela que se exerce na ação social, na saúde, na habitação, na integração social e sócio - profissional, e nos demais domínios em que as necessidades e carências de cariz económico e social da população, famílias, grupos e coletividades socialmente desfavorecidas encontrem apoio/ajuda e respostas na atuação das IPSS`s. Note-se que, as IPSS`s continuam a ter o principal papel na prestação de serviços de ação social, dado que a Administração confia também naquelas a execução das suas próprias funções.

Apesar do catálogo aberto de fins a que já tivemos oportunidade de aludir, o domínio da ação social ainda é o campo de eleição das IPSS`s relativamente aos restantes campos. Mas, atenção. Surge uma enorme necessidade de se alterar tal situação, uma vez que, na atualidade os apoios económico-financeiros Estaduais já não são mais suficientes para fazer face às necessidades das IPSS`s, para permitir que estas atuem eficazmente, o que nos leva a pensar que há uma forte necessidade de aumentar as receitas daquelas através do recurso a apoios monetários dos entes privados, num sentido de solidariedade

¹³ Cfr, o disposto no artigo 11.º da LBES.

dos mesmos com aquelas e de entreatajuda das pessoas mais desfavorecidas ⁽¹⁴⁾. Iremos desenvolver esta tese por nós fortemente defendida, no presente trabalho de investigação.

6. As associações de solidariedade social e as fundações de solidariedade social

As IPSS`s podem ser associações ou fundações. As primeiras são as associações de solidariedade social (artigo 52.º e seguintes do EstIPSS`s) – que, em regra, têm finalidades de solidariedade social, e não revestem qualquer das formas das associações de voluntários de ação social, das associações de socorros mútuos ou de associações mutualistas nem das irmandades da Misericórdia. Cabe-nos, no entanto, pôr em causa se as associações de solidariedade social se enquadram na definição de IPSS`s. Serão tais associações dignas da denominação de IPSS`s?

As associações mutualistas possuem um regime autónomo – o do DL n.º 59/2018, de 02 de agosto, que aprova(ou) o Código das Associações Mutualistas, atualmente em vigor (Código este que já foi passível de uma alteração introduzida pelo DL n.º 37/2019, de 15/03). Atente-se ainda que, recentemente, a Portaria n.º 380/2019, de 18 de outubro, procede(u) à primeira alteração ao Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social, anexo à Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, e que dela faz parte integrante.

Quanto às associações de voluntários de ação social, o EstIPSS`s revelava que se constituíam e adquiriam personalidade jurídica nos termos do EstIPSS`s (cfr., o disposto no n.º 1 do artigo 73.º do EstIPSS`s). No entanto, é de evidenciar que a causa específica da sua extensão como sendo a inobservância repetida e grave dos acordos que tivessem celebrado (isto nos termos do disposto no revogado n.º 2 do artigo 73.º, parte final do EstIPSS`s), embora estando prevista no EstIPSS`s não parecia ser aceitável. Pelo que o legislador procedeu à sua revogação, e parece-nos que andou bem neste aspeto. Tais acordos podiam ser celebrados com entidades públicas como com outras IPSS`s, além do mais esta causa extintiva, mesmo que apenas pudesse produzir efeitos por decisão judicial, parecia ser inconstitucional. Note-se, todavia, que atualmente estas associações de voluntários de ação social que não têm serviços ou estabelecimentos próprios, a título de exemplo: Liga dos Amigos dos Hospitais, passam a ser qualificadas como associações

¹⁴ Constatação nossa.

de solidariedade social, sendo-lhes, assim, aplicáveis as disposições legais dos artigos 52.º a 67.º do EstIPSS`s, isto pela revisão introduzida ao EstIPSS`s pelo n.º 7 do artigo 5.º do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro (15). Na verdade, embora estivessem anteriormente classificadas como tal no EstIPSS`s, não nos parece que as associações de voluntários de ação social revestissem (nem revistam na nossa atualidade) uma verdadeira natureza de IPSS`s, pelo que, pelo menos neste aspeto, da nossa parte, admitimos que o legislador andou bem ao ter revogado os artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s.

A constituição das associações de solidariedade social faz-se por escritura pública, adquirindo as mesmas, assim, personalidade jurídica - Associação na hora.

São fundações (16): as fundações de solidariedade social; os centros sociais paroquiais e outros institutos criados por organizações da Igreja Católica ou por outras organizações religiosas, sujeitos ao regime das fundações de solidariedade social (cfr., o disposto no artigo 40.º do EstIPSS`s).

As fundações podem constituir-se por ato entre vivos, mediante escritura pública do ato de instituição, ou por testamento ou «*mortis causa*». Só adquirem personalidade jurídica pelo reconhecimento, da competência do ministro da tutela, que pressupõe, designadamente, a verificação da suficiência do património afetado à concretização dos seus objetivos.

As IPSS`s agrupam-se em uniões, federações e confederações, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do EstIPSS`s.

Destaque-se que, as associações e fundações da Igreja Católica são criadas canonicamente pelo bispo da diocese da sua sede, adquirindo personalidade jurídica civil pela simples participação escrita de respetiva constituição aos Centros Distritais de Segurança Social da área da sede das IPSS`s, quando prossigam fins de ação social/segurança social.

¹⁵ Neste sentido, *vd.*, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, pp. 124-125.

¹⁶ A Lei-quadro das fundações é a Lei-quadro n.º 24/2012, de 9 de julho, cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro.

6.1. O problema das associações de solidariedade social

As associações de solidariedade social ⁽¹⁷⁾ são pessoas coletivas de tipo associativo constituídas com as finalidades previstas no artigo 1.º do EstIPSS`s, e que reúnem os demais requisitos estabelecidos no seu Estatuto para a qualificação como IPSS`s. Os seus fins concretizam-se através da concessão de bens ou a promoção de serviços ⁽¹⁸⁾.

Adquirem personalidade jurídica no ato de constituição, que deve constar de escritura pública. Para além do disposto no artigo 10.º do EstIPSS`s, deve o ato de constituição especificar: “a) As quotas, donativos ou serviços com que os associados concorrem para o património social; b) A denominação, fim e sede da pessoa coletiva; c) A forma do seu funcionamento; d) A duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado ⁽¹⁹⁾”.

Não se considera associação de solidariedade social uma associação cujo número de associados seja inferior ao dobro dos membros previstos para os respetivos órgãos, nos moldes do disposto no artigo 53.º do EstIPSS`s.

A lei prevê que neste tipo de instituições haverá sempre uma assembleia geral de associados relativamente aos seus órgãos, sendo que em cada instituição será constituída por, pelo menos, um órgão colegial de administração e outro com funções fiscalizadoras, estando ambos formados por um número ímpar de titulares, competindo a um a presidência.

Ademais, é da competência do órgão de administração fazer a gestão institucional e representá-la, incumbindo-lhe, nomeadamente, nos termos das alíneas a) a f), do n.º 1 do artigo 13.º do EstIPSS`s: “a) Garantir a efectivação dos direitos dos beneficiários; b) Elaborar anualmente e submeter ao parecer do órgão de fiscalização o relatório e contas de gerência, bem como o orçamento e programa de acção para o ano seguinte; c) Assegurar a organização e o funcionamento dos serviços, bem como a escrituração dos livros, nos termos da lei; d) Organizar o quadro do pessoal e contratar e gerir o pessoal da instituição; e) Representar a instituição em juízo ou fora dele; f) Zelar pelo cumprimento da lei, dos estatutos e das deliberações dos órgãos da instituição”.

¹⁷ *Vd.*, o disposto no artigo 52.º e seguintes do EstIPSS`s.

¹⁸ Para mais desenvolvimentos, *vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 157-175.

¹⁹ *Cfr.*, o disposto nas alíneas a), b), c) e d), do n.º 3 do artigo 53.º do EstIPSS`s.

No Direito internacional, o direito de associação está previsto, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos do Homem (Humanos) – DUDH - (nos seus n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º), e na Convenção Europeia Universal dos Direitos do Homem – CEDH – (aprovada, para ratificação, pela Lei n.º 65/78, de 13/10) ⁽²⁰⁾.

Entre nós, o direito de associação está previsto na CRP nos artigos 46.º, 51.º, 55.º e 56.º, no n.º 3 do artigo 60.º, no n.º 3 do artigo 63.º, na alínea g), do n.º 2 do artigo 66.º, no n.º 3 do artigo 71.º, no n.º 3 do artigo 73.º, no n.º 2 do artigo 77.º, no n.º 2 do artigo 79.º, e no n.º 2 do artigo 263.º.

As associações, nos termos da lei, podem adquirir um estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública, desde que cumpram os procedimentos a realizar junto da Secretária-geral da Presidência do Conselho de Ministros, considerando-se pessoas coletivas de utilidade pública as associações que visem a prossecução de fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração central ou a Administração local, em termos de merecerem da parte desta Administração a declaração de «utilidade pública».

Todavia, temos dúvidas acerca da verdadeira classificação destas associações como IPSS`s.

7. A fiscalização (jurisdicional) das Instituições Particulares de Solidariedade Social e a arbitragem

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas (doravante TdC) – Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 42/2016, de 28/12, sujeita os entes particulares financiados com fundos públicos derivados do Orçamento de Estado ou das autarquias locais, ou beneficiários de dinheiros ou outros valores públicos, existindo além do fundamento constitucional, um fundamento legal, com vista à sujeição das IPSS`s à fiscalização do TdC. Tal fiscalização pode ser exercida pelo TdC, a todo o tempo, através da concretização de inquéritos, auditorias e demais ações de controle sobre a legalidade, inclusive do sistema de controle interno e da boa gestão financeira. As IPSS`s sujeitam-

²⁰ *Vd.*, o disposto no artigo 11.º da CEDH. Cfr., a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, European Court of Human Rights / Cour Européenne de Droits de L`Homme, Council of Europe / Conseil de L`Europe, p. 12, pesquisável em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf (acesso em: 21.09.2020).

se a fiscalização sucessiva e concomitante do TdC, no que respeita aos fundos públicos auferidos pelas mesmas, não havendo sujeição daquelas entidades ao sistema de fiscalização prévia (a lei não o estabelece). Sendo o TdC soberano, pode a qualquer altura, determinar a apresentação de contas às IPSS`s (fiscalização sucessiva e concomitante). Ora, quanto ao fim do controlo, é duplo, dado que, no âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal afere as contas das entidades constantes no artigo 2.º da Lei do TdC, avalia os respetivos sistemas de controlo interno, reverencia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e proporciona a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros provenientes da União Europeia ⁽²¹⁾. Frise-se que, apesar do n.º 3 do artigo 33.º do EstIPSS`s explicar que: “As contas das instituições não estão sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas”, nada impede o TdC de fiscalizar a verificação da legalidade e a eficiência económico-financeira dos gastos efetuados pelas IPSS`s (o TdC apenas não pode julgar).

Quanto à arbitragem, anteriormente existia o artigo 39.º do EstIPSS`s que mencionava os acordos de cooperação, ficando, em regra, as instituições obrigadas ao cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação que viessem a celebrar com o Estado. Neste sentido, em caso de incumprimento daquelas entendemos que o recurso aos tribunais arbitrais se revelava idóneo para a resolução (alternativa) de conflitos, sendo admissível recurso, em 1.ª instância, da decisão do tribunal arbitral competente para o Tribunal Administrativo competente. Porém, em relação à celebração de acordos de cooperação com o Estado, atualmente vigora e aplica-se o disposto no artigo 4.º-A do EstIPSS`s em vigor, uma vez que o artigo 39.º do EstIPSS`s se encontra revogado, sendo que vamos explicar em que moldes atua atualmente a arbitragem, tendo em vista os artigos 64.º e 66.º, ambos do EstIPSS`s, e ainda a LArbVol portuguesa (Lei da Arbitragem Voluntária).

²¹ Para mais desenvolvimentos, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 479 e ss.

8. A relevância e influência dos bons costumes no contexto das Instituições Particulares de Solidariedade Social

Apesar do costume não ser considerado uma fonte de Direito ⁽²²⁾, os bons costumes são de uma importância extrema no contexto das IPSS`s. Mas, afinal o que se pode entender por bons costumes? Defendemos que por bons costumes podemos entender toda e qualquer conduta praticada, tendo em conta a boa-fé, o Direito aplicável, os princípios, a moral, e o que se deva entender como socialmente defensável e aceitável para a comunidade em geral ⁽²³⁾. Não há uma definição específica do que se deve entender por bons costumes.

Ora, em matéria de bons costumes, releva o disposto na alínea c), do n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS`s, dado que é aqui que enquadrámos os bons costumes. Isto parece ser uma norma geral! A imoralidade de um juízo religioso não pode ser um critério para o Tribunal. Tem de ser um(a) imoral(idade) puramente civil.

9. A competência dos tribunais em relação às Santas Casas da Misericórdia

Constata o disposto no artigo 68.º do EstIPSS`s que: “As irmandades da Misericórdia ou Santas Casas da Misericórdia são associações reconhecidas na ordem jurídica canónica, com o objetivo de satisfazer carências sociais e de praticar atos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios de doutrina e moral cristãs”. Aplicam-se-lhes de forma direta o regime jurídico previsto no EstIPSS`s (cfr., o disposto no artigo 69.º do EstIPSS`s), sem prejuízo dos termos do Compromisso estabelecido entre a União das Misericórdias Portuguesas ⁽²⁴⁾ e a Conferência Episcopal, ou documento bilateral que o substitua.

Ora, transcrevendo o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 71.º do EstIPSS`s constatamos que: “1 — As irmandades da Misericórdia podem ser extintas nas condições previstas para as associações de solidariedade social. 2 — Os bens das irmandades

²² Quando se fala em Costume muitas dúvidas pairam no ar acerca da sua (in)admissibilidade como fonte de Direito (Administrativo) no ordenamento jurídico Português. Para uma análise desta (in)admissibilidade, *vd.*, o *Portal Europeu da Justiça* acerca das outras fontes de Direito, pesquisável em: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pt-maximizeMS-pt.do?member=1 (acesso em 11.10.2019), e *infra* a nossa abordagem acerca do assunto.

²³ Apontamento exclusivamente nosso.

²⁴ *Vd.*, <http://www.ump.pt>

extintas têm o destino que resultar da aplicação do disposto nos artigos 27.º, 28.º, e 29.º, mas na sua atribuição é dada preferência, quanto possível, a outra irmandade da Misericórdia e em cumprimento do Compromisso e Decreto Geral Interpretativo de maio de 2011, subscrito pela União das Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal, ou de documento bilateral que o substitua”.

Quanto à tutela da autoridade eclesiástica, nos termos do disposto no artigo 48.º do EstIPSS`s: “Os poderes da Autoridade Eclesiástica são os que resultam das disposições da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004, nos precisos termos constantes do artigo 44.º”.

Sabendo de antemão que o EstIPSS`s não tem aplicabilidade nas questões respeitantes à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, este tem a sua aplicabilidade nas IPSS`s em geral.

A jurisprudência dominante remete estas instituições (canónicas) para a jurisdição eclesiástica (tribunais eclesiásticos). Mas, este não é o nosso entendimento. Partilhamos do defendido por Licínio Lopes Martins ⁽²⁵⁾, no sentido de que tal remissão para os tribunais eclesiásticos está ferida de inconstitucionalidade, uma vez que, as organizações da Igreja Católica, na qualidade de IPSS`s, são organizações de Direito comum, devendo ser o Direito comum o devidamente aplicável (tribunais comuns competentes para o efeito). Os tribunais comuns são os competentes para apreciar as irregularidades, e para decidir os conflitos internos e externos das organizações católicas. Isto porque, e acrescentamos da nossa parte, independentemente da religião que os cidadãos tenham ou possam vir a ter, o Estado democrático é laico ⁽²⁶⁾.

²⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 520-521.

²⁶ Constatação nossa.

PARTE I

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS`s): a sua evolução temporal e do seu regime jurídico

CAPÍTULO I

As Instituições Particulares de Solidariedade Social e as bases legais que as sustentam em Portugal

1. As origens históricas das Instituições Particulares de Solidariedade Social: surgimento e evolução temporal

A atividade de assistência social atualmente desenvolvida pelas IPSS`s e instituições análogas sem finalidades lucrativas, ou seja, entidades criadas ou fundadas por iniciativa de entes privados, tem um longo passado ⁽²⁷⁾.

Para Licínio Lopes Martins, “desde a maior antiguidade pré-cristã que na Índia, Pérsia, China, Egipto, Gália, Germânia, Grécia, Roma, etc., é possível descortinar a existência de instituições de assistência que, muito embora com nomes diversos - de que são exemplo os eremitas gregos, os colégios romanos ou as guildas germânicas -, não deixavam, no entanto, de ter fundamentalmente as mesmas atribuições ⁽²⁸⁾”.

Ora, quanto à estrutura, a razão de ser destas instituições consistia no facto de agruparem vários indivíduos, uns congregando membros de certas profissões, outros juntando pessoas de variados cargos, e de combinarem fins de cariz profissional com os de ajuda mútua em casos de desastre, misérias, doenças, guerras, fomes, disputas judiciais,

²⁷ Segundo Licínio LOPES MARTINS: «Tomamos aqui o termo “assistência social” no seu sentido amplo, como abrangendo toda aquela actividade organizada, pública ou particular, dirigida à satisfação de necessidades materiais ou morais da população, especialmente da mais carecida ou socialmente desprotegida. Para o estudo do aparecimento e evolução histórica da assistência e das diferentes modalidades que assumiu ao longo dos tempos, vide Fernando da Silva CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, Henrique Torres-Editor, 1944, págs. 7 e segs., onde distingue seis períodos da História da Assistência: o primeiro período corresponderia à época anterior ao Cristianismo; o segundo, situava-se entre a expansão das doutrinas cristãs até ao estabelecimento do feudalismo; o terceiro iria até à época do Renascimento; o quarto prolongar-se-ia até à revolução Francesa; o quinto terminaria com os primeiros trabalhos do Serviço Social Moderno nos começos do séc. XX, e o sexto ocupar-se-ia da evolução desse Serviço Social. Sobre este tema, ver ainda do mesmo autor os “Estudos Sobre a História da Assistência”, in *Boletim da Assistência Social*, n.ºs. 10, 11 e 12, 1944. Certamente que hoje, com a formação do Estado Social no nosso século, poder-se-ia somar mais um período. Para uma visão da assistência social como elemento cultural da sociedade, A. U. Fialho PINTO, “Assistência Social”, in *Enciclopédia Polis*, vol. I, págs. 422 e segs., onde elege como elemento essencial do conceito «assistência social» a não contrapartida por parte do beneficiário.», in *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 19.

²⁸ *Vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 19 e 20.

entre outros. Na verdade, eram associações de pessoas juntas que tinham um objetivo geral ⁽²⁹⁾.

Tais instituições teriam tido o papel de precursoras das corporações de cargos e das confrarias medievais que se estabeleceram por todo o Mundo Cristão. Por toda a cristandade, mais propriamente a partir dos séculos XII e XIII, foram aparecendo imensas confrarias, irmandades ou confraternidades, umas com fim predominante de socorros mútuos, outras com o objetivo essencial de amparar ou proteger os mais necessitados, sem que os respetivos membros recebessem qualquer contrapartida ou benefício de cariz material, outras ainda a combinarem aquelas duas funções (a defesa de interesses profissionais e a ajuda, socorro mútuo ou a assistência) ⁽³⁰⁾.

O problema que aqui se coloca é o de que pode ser difícil saber se uma certa associação de pessoas assumia a natureza de corporação de mesteres ou de confraria, pois, como refere Vital Moreira, “além de associações profissionais de disciplina económica, as corporações desempenhavam funções de assistência (caixas de auxílio, hospitais, etc.) e religiosas (tinham um santo padroeiro e muitas vezes capela privativa) ⁽³¹⁾”.

Note-se que a função de beneficiência, de previdência, mutualista, das corporações de mesteres, aproxima-as de outras instituições, ou seja, das confrarias, com as quais, têm sido confundidas, por vezes ⁽³²⁾.

Nas palavras de Licínio Lopes Martins, “segundo o critério dos fins essenciais ou que predominantemente unia os respetivos membros, será possível recortar duas realidades autónomas no quadro, disperso e nem sempre claro, do conjunto de organizações de base ou carácter popular coexistentes na época medieval ⁽³³⁾”.

²⁹ Para mais desenvolvimentos, *vd.*, Fernando da Silva CORREIA, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, Henrique Torres-Editor, 1944, p. 7 e ss., *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 20.

³⁰ Neste sentido, para mais esclarecimentos, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 20 e bibliografia lá citada.

³¹ *Vd.* Vital MOREIRA, *Direito Corporativo, Tópicos das lições do ano lectivo de 1971-72 na Faculdade de Direito de Coimbra*, Unitas, Cooperativa Académica de Consumo, Coimbra-1972, p. 95, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 21.

³² Neste sentido, *vd.*, Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, p. 284 e ss., *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 21.

³³ *Cfr.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 21. Não resistimos a colocar aqui a nota de rodapé n.º 7 de Licínio LOPES MARTINS quando o autor afirma que: “É claro que, para além das organizações referidas no texto, existiam ainda as confrarias cujo fim essencial ou mesmo único residia na devoção, no culto católico”, in Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 21. Acerca destas confrarias *vd.*, ainda, Isabel dos Guimarães SÁ, “Confrarias e Misericórdias”, in *História dos Municípios e do Poder Local [dos finais da Idade Média à União Europeia]*, ed. Círculo de Leitores, p. 55 e ss.

Existiam, desta forma, organizações em que o fim essencial que agregava os respetivos membros consistia na defesa dos interesses profissionais ou de classe, ou como atualmente se mencionaria, na defesa dos ditos interesses corporativos, isto é, a defesa do prestígio profissional, a aprendizagem e o ensino das artes e dos ofícios, a melhoria da técnica, a disciplina da profissão e da produção, entre outros exemplos ⁽³⁴⁾, e na proteção mútua contra o risco, o infortúnio, a doença, valendo ou cooperando, desta feita, os seus membros quando disso tenham necessidade ⁽³⁵⁾. De cariz essencialmente leigo, tais confrarias eram “instituídas com licença do Rei, tinham estatutos aprovados por ele e muitas vezes se lê que o Rei acautela os seus bens para que não saiam da jurisdição civil, pondo a cláusula de que sejam administrados por leigos ⁽³⁶⁾”.

Por outro lado, outras corporações, para além das finalidades corporativas e de auxílio mútuo inerentes à organização corporativa, seguiam ainda objetivos de beneficência, de piedade ou de caridade, originando uma nova realidade no mundo jurídico, ou seja, as denominadas confrarias. As confrarias eram, nos ensinamentos de Fernando da Silva Correia, associações fundamentalmente beneficentes, formadas umas vezes, é certo, dentro das corporações, mas agrupando outras vezes pessoas de profissões diversas, que “prescreviam principalmente deveres – deveres de beneficência, de caridade ou de piedade, ou apenas para com membros de determinada profissão (confrarias de mesteres) ou para acudir a quaisquer necessitados, fôssem quem fôssem ⁽³⁷⁾”.

Ainda de acordo com Fernando da Silva Correia, as corporações ofereciam dois aspetos: um de cariz civilístico (que equivalia à comunidade ou à corporação propriamente dita), provavelmente o mais arcaico; outro de natureza religiosa (que

³⁴ Transcrevendo a nota de rodapé n.º 8 da obra *As Instituições Particulares de Solidariedade Social* da autoria de Licínio LOPES MARTINS *supra* identificada, p. 21, constatamos que nos dizeres de Vital MOREIRA: «(...) as corporações assumiam a natureza de “associações profissionais de disciplina económica”», in *ob. cit.*, pp. 93 e ss. Em sentido oposto, temos TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Direito Corporativo*, 1938, pp. 14 e ss, e Rogério SOARES, *Lições de Direito Corporativo*, Coimbra-1968, pp. 9 e ss. Para Isabel dos Guimarães SÁ, *ob. cit.*, p. 57, a autora frisa que «se tratava de um corpo profissional organizado dentro de uma lógica corporativa», e por fim, para Francisco BETHENCOURT, *História de Portugal*, sob a direção de José Mattoso, Vol. III, p. 141, tratavam-se de «um corpo com “afinidade profissional”».

³⁵ *Vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 22, e notas de bibliografia lá citadas.

³⁶ *Cfr.* J. Quelhas BIGOTTE, *A Situação Jurídica das Misericórdias Portuguesas*, Tese de Doutoramento em Direito Canónico, p. 5, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 22.

³⁷ *Cfr.* Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, pp. 285 e ss, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 22. Ainda, *cfr.* Rogério SOARES, *ob. cit.*, p. 28, que evidencia o fenómeno de manifestação de solidariedade dentro da profissão, adotando a denominação de “confrarias profissionais”, *apud* Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 22.

correspondia à irmandade ou confraria, representando o “coração da profissão”⁽³⁸⁾, sendo que a cargo da confraria ficavam os interesses beneficentes e espirituais, enquanto que a primeira cuidava dos interesses de classe e profissionais⁽³⁹⁾.

Tendo em conta esta dúplici dimensão temos Rogério Soares, ao expressar que o sentimento de precariedade individual “origina outro dos aspectos típicos das corporações: o seu espírito de solidariedade (...). Como confrarias religiosas que são, as corporações medievais desenvolvem uma vastíssima acção assistencial”, traduzida na elaboração de algumas ou mais Obras de Misericórdia⁽⁴⁰⁾.

Assim, as confrarias podem definir-se como associações de pessoas, da mesma ou diferentes profissões, propondo-se realizar uma ou mais Obras de Misericórdia⁽⁴¹⁾.

As instituições de assistência tiveram a sua origem em estreita ligação com a Igreja Católica, ou pelo menos inspiradas na sua doutrina, uma vez que, na Idade Média “a doutrina da Igreja inspirava e orientava a prática da caridade e unificava, por assim dizer, a técnica da assistência⁽⁴²⁾”.

³⁸ De referir que a expressão pertence a LALLEMAND, *História de la Charité*, Tomo III, p. 333, notas 1 e 334, nota 7, citado por Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, p. 286. Ainda neste sentido temos J. Quelhas BIGOTTE, *ob. cit.*, p. 5 e ss, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 22.

³⁹ Não resistimos a colocar aqui a nota de rodapé n.º 13 da obra *As Instituições Particulares de Solidariedade Social* de Licínio LOPES MARTINS que nos diz que: «Para Marcello CAETANO, *História do Direito Português – Fontes – Direito Público*, (1140-1495), 3.ª ed., Editorial Verbo, págs. 502 e 503, as confrarias teriam passado da simples “solidariedade assistencial à consideração dos interesses profissionais”, surgindo então as “associações profissionais” com regimentos sobre a disciplina dos seus ofícios», *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 23.

⁴⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 23, e bibliografia lá citada. Cfr. Rogério SOARES, *ob. cit.*, p. 28.

⁴¹ Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, p. 287, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 23.

⁴² Relewa, neste contexto, a nota de rodapé n.º 16 da obra de Licínio LOPES MARTINS intitulada: *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 23: «Neste sentido, Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, pág. 472 e também as págs. 161 e segs., e especialmente as págs. 177 e segs. onde, no capítulo dedicado à assistência cristã na Idade Média, afirma que “desde o século X ao século XVI a assistência em todos os países civilizados foi orientada, essencialmente, para não dizer exclusivamente, pelo cristianismo”, pois resultava da tradição e da orientação geral da Igreja – orientação a que não são alheias quer a doutrina de S. Tomás de Aquino sobre a caridade, quer a influência da doutrina e da acção desenvolvida pela Ordem de S. Francisco -, a responsabilidade dos bispos na ministração da assistência auxiliados pelos párocos, e onde assumiram papel preponderante as Ordens Religiosas. No mesmo sentido, J. Quelhas BIGOTTE, *ob. cit.*, pág. 2. O exercício da assistência envolvia diversas modalidades – estabelecimentos de acolhimento e de prestação de assistência aos desamparados, mendigos, órfãos, velhos, pobres; assistência médica hospitalar e domiciliária dirigida, sobretudo, aos doentes pobres; protecção da infância, em especial a criação dos órfãos e dos expostos, sendo que a prática desta assistência era realizada em locais ou estabelecimentos (hospitais, gafarias, albergarias, asilos, hospícios, etc.) muitos deles pertencentes à Igreja; o exercício colectivo da esmola independentemente da assistência prestada em estabelecimentos, a qual devia ser praticada não só pela Igreja, mas também pelos leigos em geral como um princípio de caridade cristã, que assim foi transformada numa verdadeira instituição medieval, etc.”.

Nas palavras de Licínio Lopes Martins: “o espírito que presidiu à sua criação (espírito de auxílio, fraternidade, caridade ou de piedade), o fundamento ético e cristão das Obras Misericórdias, bem como o predomínio do elemento religioso em todos os aspectos da vida medieval, não podiam deixar de exercer influência no surgimento das instituições de assistência medievais, concedendo também um marcado carácter ético-cristão aos fins por elas prosseguidos ⁽⁴³⁾”.

Ainda nas observações de Licínio Lopes Martins, «por isso, alguns autores referem que estas organizações de leigos ou de “fiéis cristãos” – as confrarias - , tendo como “fim imediato o bem próximo”, o “exercício da caridade para com o próximo” ou um “fim primordial de beneficência”, tinham a natureza de “associações religiosas”, “instituições religiosas” ou de “associações eclesiásticas”, pois todas recebiam “aprovação da respectiva autoridade religiosa”, e era a “legislação canónica que regulava o seu funcionamento” ⁽⁴⁴⁾». Porém, tecemos sérias dúvidas acerca da função das IPSS`s adotada pelas associações na atualidade ⁽⁴⁵⁾.

Face ao exposto, tais associações laicas não o eram como as conhecemos e definimos atualmente (instituições autónomas do poder eclesiástico), dado que todas recebiam aprovação da respetiva autoridade sagrada ⁽⁴⁶⁾. As confrarias da época medieval revestiriam, assim, associações religiosas de acordo com a denominação adotada no Código de Direito Canónico de 1917, onde nos cânones 685 e 707 era dada a noção de confrarias ou irmandades como “associações religiosas, erectas à maneira de corpo orgânico, pela autoridade eclesiástica, com o fim de exercer alguma obra de piedade, ou de caridade e de promoverem o incremento do culto católico”, definição esta, que no mais fundamental, se mantém no Código Canónico atual, aprovado em 1983 (cânones 321 e 329). No entanto, de acordo com a História e os seus estudos esta problemática ainda não é cabalmente líquida ⁽⁴⁷⁾.

Importa agora fazer menção, embora que breve, às instituições e aos poderes públicos nos primitivos séculos da nacionalidade. Concordamos, neste prisma, com o defendido por Licínio Lopes Martins quando o autor menciona que: “Para além da

⁴³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 24.

⁴⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 24.

⁴⁵ Observação nossa e que desenvolveremos no momento oportuno, mais à frente neste estudo.

⁴⁶ Neste sentido, *vd.*, J. Quelhas BIGOTTE, *ob. cit.*, p. 6.

⁴⁷ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 24, e conteúdo da nota de rodapé n.º 18 lá referenciado e respetiva bibliografia lá acervada.

natureza jurídica civil ou canónica das organizações, o que aqui importa sobretudo realçar é a sua relação com os poderes públicos ⁽⁴⁸⁾”.

Ora, apesar de não haver, até ao final da Idade Média, um “sistema de serviços destinado a representar a satisfação de interesses gerais ⁽⁴⁹⁾” (não existindo, um sistema administrativo assistencial, ou, ao menos, um sistema assistencial originado por impulso do poder político, cujo estatuto generalista fosse regulado e diretamente tutelado por este ⁽⁵⁰⁾), tal não foi impeditivo para que, pelo menos entre nós, a função central da organização política da comunidade medieval nacional fosse nitidamente exercida pela realeza ou pelo denominado “senhor central” ⁽⁵¹⁾.

Na escrita de Licínio Lopes Martins, constatamos que: «é neste processo de afirmação do poder político do “senhor central” que este, ainda durante a Época Medieval, vai legislar sobre a protecção dos fracos ⁽⁵²⁾, fomentar, proteger e até criar ou participar na criação de confrarias, tivessem elas a finalidade de socorros mútuos, ou de beneficiência ou assistência, ou reunissem ambas as finalidades ⁽⁵³⁾».

Ainda levando em conta a escrita do mesmo autor, assim “como sucedeu com as corporações dos mesteres, e dada a íntima relação existente entre estas e as confrarias (ao ponto de, como vimos, se confundirem), os monarcas não negligenciaram estas

⁴⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 25, e conteúdo da nota de rodapé n.º 19 lá transcrita.

⁴⁹ Neste sentido, *vd.*, Rogério SOARES, *Direito Administrativo*, Associação Académica da Universidade Lusíada, Porto – 1992, p. 17, *apud* Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 25.

⁵⁰ *Vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 25, e ainda o teor da nota de rodapé n.º 21 lá citada e que passamos a sublinhar: “Note-se que mesmo em relação às corporações de mesteres, não obstante a sua formação ter ocorrido, entre nós, a partir do séc. XIII, mas sobretudo a partir da segunda metade do século XIV (1385), com a criação da Casa dos Vinte e Quatro em Lisboa, Santarém, Coimbra, Porto, Évora e da Casa dos Doze em Guimarães, etc., assim designadas em virtude de os ofícios se encontrarem agrupados em 12 ou 24 grémios, cada qual com a sua bandeira e cada ofício ou grupo de ofícios com seu santo padroeiro. Só no fim do século XV, com D. João II e com D. Manuel, é que começa a haver a regulamentação dos mesteres em Portugal. Até aí a base da regulamentação dos regimentos corporativos teria ficado a cargo do costume, forais, posturas municipais, ou de regimento directamente concedido pelos reis. Antes desta intervenção regulamentadora do poder real, e segundo Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, p. 285, não havia em Portugal uma organização corporativa metódica, como a ordenada em França por S. Luís, em 1260, ao mandar redigir o Livro dos Mesteres”.

⁵¹ Assim, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 26, e bibliografia lá elencada para o devido efeito.

⁵² Transcrevendo a nota de rodapé n.º 23 da obra citada de Licínio LOPES MARTINS: «Na verdade, segundo Paulo OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, vol. I, Lex, 1995, pág. 517, na Cúria de Coimbra, de 1211, terão sido consagradas no pacote de leis gerais nacionais aí aprovado algumas “medidas régias visando aquilo que se pode chamar a pré-história da protecção social por via legal dos membros da sociedade mais desfavorecidos”. Leis estas que procuravam evitar o “(...) gram dano e perjuzo dos mesquinho (...), já que ao rei competia (...) os defendermos dos poderosos”».

⁵³Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 26.

associações, pois também elas constituíam organismos jurídicos que uniam ou congregavam grande parte da população (⁵⁴)”.

Tais agrupamentos independentes de pessoas, reunidas com um objetivo comum, para além da função social e sagrada exercida, constituíam também palco de conflito entre os reis e os senhores feudais, mas essencialmente entre aqueles e a Igreja Católica. “À sua importância económica, social e religiosa, associava-se também a importância política para o monarca (⁵⁵)”.

Ocorrência análoga terá acontecido em outros países, nomeadamente em França, por ação de S. Luís que, ao remodelar as corporações de mesteres no século XIII (1260), incitou em simultâneo a criação de confrarias de caridade, destinadas a valer aos que precisassem de qualquer ajuda (⁵⁶), [fomentando, desta feita, os laços e o espírito de solidariedade (⁵⁷)].

De evidenciar que as confrarias beneficentes eram uma corporação de afirmação do poder político, a que se congregava a concorrência de jurisdições e a consequente disputa entre elas, isto é, o conflito jurisdicional entre o Direito Estadual e o Direito Canónico (⁵⁸).

⁵⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 26.

⁵⁵ A favor, *vd*, Rogério SOARES, *Lições de Direito Corporativo*, p. 9, e Vital MOREIRA, *ob. cit.*, p. 95 e ss, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *ob. cit.*, p. 27. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 27.

⁵⁶ Cfr. *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, vol. XVI, p. 378, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 27.

⁵⁷ Constatação nossa.

⁵⁸ Uma importante ressalva a aqui ser feita é a da nota de rodapé n.º 26 da obra até aqui referida de Licínio LOPES MARTINS, p. 27. Assim: «A estes conflitos e à intervenção régia se refere também Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, págs. 291 e 294. Dos conflitos em geral, havidos entre a Igreja e a Corôa ao longo deste período, Marcello CAETANO, *ob. cit.*, pág. 289. Lembre-se que muitos destes conflitos, designadamente os conflitos de jurisdição, tinham a ver com o facto de o papa – chefe máximo da Cristandade – expedir continuamente determinações (por ex., burlas) para vigorarem no Reino, e que teriam dado origem ao chamado beneplácito régio. Instituto que, segundo Marcello CAETANO, *ob. cit.*, pág. 293, “pode ser definido como declaração do monarca pela qual ele atesta que, revista a determinação pontifícia, é legítima e autêntica e nada contém de ofensivo das normas e instituições vigentes no País, impedindo assim o conflito de leis”. Naturalmente que aquele conflito, para além de ter origem, em primeiro lugar, numa questão política – a afirmação do poder político em face do poder espiritual representado pela Igreja -, não deixava também de estar ligado ao facto de nesta data ainda não existir entre nós um sistema regulamentador da hierarquia das fontes de direito, coisa que só veio a suceder com as Ordenações Afonsinas. Em todo o caso, tal não impediu que, a partir de meados do século XIII, sobretudo por influência do fenómeno do renascimento do direito romano justiniano, o qual afirmava a autoridade imperial do príncipe, a lei fosse convertida em fonte predominante de direito, precisamente, por ser expressão da vontade daquele. E assim se inicia, conforme diz ALMEIDA COSTA, *História do Direito Português*, Almedina, Coimbra, 3.ª ed., 1996, págs. 256 e segs., o “caminho da centralização política e da relacionada unificação do sistema jurídico”.

Certas confrarias foram instituídas sob autorização régia (⁵⁹), ou os respetivos estatutos foram aprovados, quer pelo poder civil, quer pelo poder eclesiástico (⁶⁰), ou ainda não é de surpreender que o poder político régio observasse e até intrometesse nestas organizações, com a finalidade de salvaguardar a boa administração dos rendimentos ou a aplicação de esmolos (⁶¹).

Nos ditames de J. Quelhas Bigotte, “esta interferência régia não pode encontrar cabal justificação apenas numa forma de privilégio e protecção real que estaria nos costumes do reino (⁶²)”. Ora, também não terão a mesma justificativa as intervenções já verificadas no reinado de D. Afonso II, e que iriam ser retomadas por D. Dinis, as quais não deixaram de se reiterar consecutivamente, e que, para além das finalidades de desamortização em virtude da acumulação de bens, a que se associavam os abusos praticados pelos representantes do clero na gestão das instituições que estavam sob a sua administração, tinham também por finalidade a devolução dessa administração aos laicos (⁶³).

Da mesma forma, não irão ser unicamente os costumes do reino a explicitar o facto de na Concordata de 1427 o Rei ter passado a superintender nas instituições assistenciais criadas e administradas por laicos, permanecendo os bispos com poderes de vigilância sobre as administradas e formadas por eclesiásticos (⁶⁴).

Como salienta Licínio Lopes Martins, “a razão de ser dessa explicação é mais profunda – ela prende-se, como vimos, com o processo de afirmação e consolidação do

⁵⁹Cfr. GAMA BARROS, *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV*, Tomo II, p. 165, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *ob. cit.*, p. 28.

⁶⁰ Neste sentido, J. QUELHAS BIGOTTE, *ob. cit.*, p. 7, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 28.

⁶¹ Não podemos deixar de atentar na importância extrema da nota de rodapé n.º 29 da mencionada obra de Licínio LOPES MARTINS, p. 28. Neste contexto: “Cfr. J. Quelhas BIGOTTE, *ob. cit.*, págs. 6 e 7, baseando-se em Bernardino da Silva CARNEIRO, *Elementos do Direito Eclesiástico Português*, Coimbra, 1896. Por este conjunto de razões, não é de estranhar que muitas das confrarias tivessem sido criadas com o apoio institucional (e até pessoal) da realeza, especialmente dos reis e rainhas, e de que é exemplo, durante o reinado de D. Dinis, o grande impulso dado à criação de confrarias pela Rainha Santa Isabel, particularmente às de invocação do Espírito Santo, bem como a outras confrarias de vários tipos. Cfr. *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, vol. XVII, pág. 378”.

⁶² Cfr. J. QUELHAS BIGOTTE, *ob. cit.*, p. 7, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 28.

⁶³ A favor, temos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 28.

⁶⁴ Cfr. Fortunato de ALMEIDA, *História da Igreja*, Tomo II, Coimbra, 1915, p. 440, citado por J. Quelhas BIGOTTE, *ob. cit.*, p. 9, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 28.

poder político, e com a concomitante institucionalização de um sistema jurídico, criado e imposto por este poder (65)”.

Partilhamos da tese defendida por Licínio Lopes Martins quando o autor afirma que: “não é inteiramente seguro que todas as instituições, designadamente as instituições de natureza associativa, tivessem natureza jurídico-canónica (ou apenas esta). A distinção que já então se faz entre as que são fundadas ou criadas por leigos e as que têm a sua génese na iniciativa dos prelados, fornece, para este efeito, uma indicação minimamente segura. A evolução seguinte confirmará esta conclusão. Em todo o caso, dado o contexto político e ético-religioso da época, a que se associava a ausência de uma delimitação rigorosa de jurisdições, parece sustentável supor que, no processo de constituição das mesmas, houvesse, na grande maioria dos casos, a intervenção de ambas as autoridades, concedendo-lhes, assim, uma natureza jurídica mista (66)”.

Não podemos avançar na História sem fazermos alusão ao papel outrora desempenhado pelas instituições e à sua correlação com a reforma da assistência social na Época Moderna.

Neste contexto, a idealização pátria que debuta a alcançar força no final do período da Idade Média aparenta aprovisionar ao soberano a legitimidade ou o título que lhe faltava para, decididamente, expandir um processo direcionado à centralização do poder (67).

Tal pressuposto direcionado à centralização do poder pressupõe a ideia ou mesmo a noção de que há um trabalho a efetuar, estando nós aqui perante uma verdadeira “administração de interesses gerais do todo nacional”, aparecendo o Rei como o principal representante ou responsável pelo seu fado. Factualidade que, acompanhada pela criação de um corpo de funcionários, institui o que começa (ou viria) a denominar-se Estado (68).

⁶⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 28, e ainda a sua nota de rodapé n.º 33, na qual refere que acerca da afirmação da autoridade régia e da constituição do sistema jurídico a partir do reinado de D. Afonso III, *vd.*, ALMEIDA COSTA, *ob. cit.*, p. 256 e ss., e Marcello CAETANO, *ob. cit.*, p. 295 e ss.

⁶⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 29.

⁶⁷ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 30.

⁶⁸ Neste seguimento, *vd.*, Rogério SOARES, *Direito Administrativo*, p. 19 e ss. José Adelino MALTEZ, *Nova História de Portugal – Do Renascimento à Crise Dinástica -*, sob a direção de Joel SERRÃO e A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, e coordenação de João José ALVES DIAS, Editorial Presença, 1998, p. 340, alude a este processo da seguinte maneira: “os homens de então fizeram uma história da construção do Estado sem talvez o saberem”, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 30.

E é neste âmbito ou como explicita Rogério Soares nesta “forma política de organização da sociedade (69)” que, sem solução de continuidade, se passa de intervenções régias, mais de cariz político e social do que jurídico, sobre as atividades de assistência ou de solidariedade assistencial, para uma intervenção geral delimitadora do estatuto jurídico das instituições que tinham por objeto estas atividades (70). Indício evidente da institucionalização ou a assunção de uma ideia acerca da relevância de um interesse, não restrito a um grupo ou corporação, mas de toda a coletividade (71).

Por tal razão, é ao poder político que compete enquadrar esse interesse, regulamentando o estatuto das instituições assistenciais e os poderes do Estado (e da sua máquina administrativa, que tinha vindo a constituir-se) relativamente àquelas (72).

Desta forma ocorreu nas Ordenações Afonsinas, promulgadas por D. Afonso V no ano de 1446 (século XV) (73).

Quanto às instituições fundadas ou instituídas com o assentimento (autorização ou aprovação) dos prelados, era conferido a estes o direito de as visitar, prover e tomar contas aos respetivos administradores (74). No entendimento de Licínio Lopes Martins, “a resolução dos pleitos relacionados com a gestão destas instituições pertencia à jurisdição civil e não à eclesiástica (75)”.

Quanto às instituições fundadas e administradas por laicos, a jurisdição competia em exclusivo a juízes laicos, a quem era conferido o poder (o poder-dever) de as visitar, de proverem pelo cumprimento da vontade dos instituidores, e, para além disso, “tomarão contas” aos administradores. Para os representantes da Igreja sobrava apenas o poder de

⁶⁹ Cfr. Rogério SOARES, *ob. cit.*, p. 20, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 31.

⁷⁰ *Vd.* André FERRAND DE ALMEIDA, *História de Portugal – No Alvorecer da Modernidade* – obra elaborada sob a direção de José MATTOSO, Editorial Estampa, p. 169, “as preocupações com a pobreza são uma constante na actuação dos monarcas portugueses até ao século XV”, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 31.

⁷¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 31.

⁷² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 31. Importa aqui mencionar o teor da nota de rodapé n.º 40 da obra mencionada: “Em outros reinos, terá ocorrido um fenómeno semelhante, designadamente em França, ainda durante o século XIV, mas sobretudo a partir do século XV, em que em volta do Rei passou a girar toda a reorganização das instituições de assistência”.

⁷³ Neste sentido, *vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 31.

⁷⁴ Neste âmbito, *vd.* *Ordenações e Leis do Reino de Portugal*, ed. de 1727, Título 62, § 39, p. 417. Tendo em consideração a anotação de Licínio LOPES MARTINS: «De facto, aí se dispunha que em relação a todos os hospitais, capelas e albergarias que se “prove” terem sido fundados ou instituídos por autoridade e consentimento dos prelados, a eles ou aos seus representantes é concedido o direito de os visitar, prover e tomar contas aos respetivos administradores”, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 31.

⁷⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 31.

zelarem pelo cumprimento da vontade dos instituidores relativamente às “cousas pias”, ou seja, atos de culto e devoção ⁽⁷⁶⁾.

Por conseguinte, a partir de 1446 (século XV), ficou definido o âmbito dos poderes da Igreja relativamente às instituições assistenciais fundadas por laicos – os seus poderes ficaram circunscritos às matérias espirituais. Nas demais situações, competia aos poderes públicos cuidar e prover ⁽⁷⁷⁾.

Ainda assim, a grande reforma, no domínio assistencial, viria a ser objetivada, em termos legislativos, no Regimento de 27 de setembro de 1514 (século XVI), dado pelo monarca D. Manuel ⁽⁷⁸⁾.

Tal reforma arcou nitidamente uma feição centralizadora, e em dois sentidos: ora, reestruturaram-se as atividades de assistência, concentrando estas tarefas em unidades que funcionariam como o epicentro da gestão das demais; ora, reforçou-se a ação mediadora – dirigente e orientadora – Estadual, tendo este intervindo de forma direta na administração ou gestão institucional ⁽⁷⁹⁾. Para Licínio Lopes Martins, “a um só tempo o Estado elaborou uma política reformadora das instituições existentes: por um lado, reorganizou os serviços e atividades de assistência, e disciplinou o seu estatuto legal; por outro, fomentou ou impulsionou a constituição de novas instituições, cujo respectivo regime jurídico haveria de se enquadrar naquele estatuto geral. Neste sentido, as linhas estruturantes do regime consagrado no Regimento foram as seguintes: unificação, num único texto, de todas as disposições normativas existentes no país sobre a assistência, concedendo, assim, unidade ao exercício da actividade de assistência, regulamentando em pormenor o papel que ficaria a caber a cada categoria das diversas instituições assistenciais; definição do âmbito material de cada uma das jurisdições – da jurisdição civil e da eclesiástica – e de disposições tendentes a salvaguardar os bens das instituições; estabelecimento de poderes de controle e fiscalização do Estado sobre a constituição e

⁷⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 32.

⁷⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 32.

⁷⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 32. Cfr. “Regimento de como os contadores das comarcas hão-de prover sobre capelas, hospitais, albergarias, confrarias, gafarias, obras, terços, e resíduos”, in *Boletim da Assistência Social*, 1945, n.ºs 23 e ss. Acerca deste Regimento, e inspirando-se em Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, pp. 456-457, exprime-nos J. Quelhas BIGOTTE, *ob. cit.*, p. 11: “após o ensaio do compromisso da primeira Misericórdia, em 1498, do regimento do hospital de todos os Santos, em 1505, e do Compromisso das Caldas, em 1507, este Regimento vinha coroar a obra reformadora da assistência medieval portuguesa...”, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 32.

⁷⁹ Reforma esta enquadrada dentro do espírito centralizador e padronizante próprio da sociedade do Antigo Regime. Cfr. *Dicionário Enciclopédico da História de Portugal*, publicações Alfa, Vol. I.

gestão das mesmas ⁽⁸⁰⁾”. Neste tópico, estabeleceu-se, principalmente no Título VIII, que os contadores das comarcas detinham, relativamente às instituições assistenciais, entre outros: os poderes de fazer cumprir a vontade dos instituidores, incluindo as capelas fundadas por laicos, de exigir a prestação de contas, de visitarem (visitação) ⁽⁸¹⁾ as instituições (gafarias, confrarias, hospitais, albergarias) ⁽⁸²⁾, de inspecionar os respetivos serviços e a gestão e fiscalizar tudo o que respeitasse a órfãos, de aplicar sanções aos administradores, abrangendo a sua substituição ou suspensão ⁽⁸³⁾.

Foi então, no final do século XV e ao longo do século XVI, que apareceu um conjunto de instituições assistenciais, cujas mais representativas são havidas como caracteristicamente nacionais e a que se denominou por misericórdias, e que desde aquele

⁸⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 33.

⁸¹ Nas palavras de Licínio LOPES MARTINS: “A visitação corresponderá, lato sensu, ao inquérito moderno (com fins de recolha de informação, análise, avaliação, mas que, tal como ali sucedia, também hoje pode servir para vários efeitos – administrativos, judiciais, etc.)”. *Vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 33.

⁸² Como enaltece Licínio LOPES MARTINS, “As albergarias eram estabelecimentos instituídos ou fundados para albergar pobres, viajantes, caminhanes, peregrinos e até doentes, funcionando também como hospital. Muitos destes institutos foram fundados por clérigos, e por regra constituíam anexos de mosteiros ou igrejas, sendo neste caso administrados também por clérigos. Os restantes, por expressa determinação dos monarcas, deviam ser administrados por leigos e só a autoridade real poderia superintender na sua administração. Por sua vez, as gafarias eram institutos com funções hospitalares. Estes estabelecimentos destinavam-se sobretudo à recolha dos leprosos (gafos). Havia fundamentalmente três tipos de gafarias: as de instituição régia que eram administradas por delegados do rei (por ex., o hospital de S. Lázaro de Coimbra, onde a assistência aos leprosos era considerada uma espécie de serviço público); as de fundação e administração municipal, administradas pelo vereador da câmara com o pelouro da saúde; e as instituídas por particulares, algumas delas administradas por um provedor de nomeação régia. Estas fundações, com desaparecimento da lepra e em consequência da reforma da assistência do século XV-XVI, viriam a ser anexadas, sob autorização dos monarcas, pelas (novas) instituições de assistência”, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 33.

⁸³ Subscrevendo Licínio Lopes Martins, “A reforma legislativa foi acompanhada, como se referiu, pela reorganização institucional dos estabelecimentos de assistência, que passou, sobretudo, pela fusão dos inúmeros e dispersos estabelecimentos de assistência, criando-se, assim, grandes unidades com fins assistenciais (no domínio da assistência social e da saúde). Contudo, algumas destas novas unidades foram fundadas ou criadas directamente pelo poder político. Por isso, na linguagem técnica actual, estaríamos perante fundações ou institutos administrativos. Assim, por ex., com D. João II, em Lisboa, que, em 1479, reuniu o rendimento de 43 hospitais dispersos pela cidade (a maior parte pertencente a confrarias de mesteres), para fundar o Hospital de Todos os Santos. Deste hospital, inaugurado em 1501 com o nome de Hospital Real sob a invocação de Todos - os - Santos, descende o actual Hospital de S. José. D. João II concretizou, assim, o seu objectivo de criar “um amplo e solene hospital dos pobres”. Esta medida não deixa de significar que, já nesta época, era dever fundamental do Estado prosseguir (e concretizar) uma política assistencial. Medidas semelhantes foram tornadas extensivas à generalidade das instituições existentes. Refira-se ainda que esta reforma da assistência ocorreu na generalidade dos países da Europa, incluindo a Inglaterra, chegando mesmo ao ponto de se defender que algumas das instituições não deveriam ser independentes do Estado, como sucedeu em França e na Itália. Cfr. Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, p. 470. No entanto, a reforma da assistência ocorrida em Portugal na época de Quinhentos é considerada pelos autores como a mais perfeita e avançada da Europa. Sobre os pormenores desta reforma e as causas sociais que lhe estiveram na origem, ver-se Fernando da Silva CORREIA, *ob. cit.*, pág. 467 e segs.”., *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 33.

período temporal, passaram a desempenhar uma função polarizadora ou central da assistência social no nosso país ⁽⁸⁴⁾.

O surgimento, no período Quinhentista, de novas instituições particulares de beneficiência ou assistência social, assim, como referente histórico imediato as típicas confrarias medievais (irmandades) de beneficiência ou caridade, mas a tarefa essencial competia, indubitavelmente, à ação impulsionadora da obra reformadora concebida pelo poder político ⁽⁸⁵⁾.

Ora, a comprovar esta ideia abona o facto de que as novas instituições que viessem a ser criadas em Portugal após o ano de 1498 (século XV), data da fundação da Misericórdia de Lisboa ⁽⁸⁶⁾, só teriam autorização do monarca se os seus estatutos – denominados por compromissos – fossem elaborados à semelhança dos daquela. O que quer dizer que aqueles estatutos foram convertidos, pelo próprio poder político, em parâmetro ou modelo jurídico da aprovação dos demais. Doutrina que viria a ser sancionada pelas Ordenações Filipinas, que compilaram os diplomas concernentes à assistência promulgados, incluindo o Regimento de 1514 – século XVI ⁽⁸⁷⁾.

Todavia, as disposições do Regimento de 1514 foram compiladas nas Ordenações Manuelinas (Livro II, Título XXV, especificamente acerca da fiscalização e controlo dos órgãos do poder central § 40), tendo destas transitado para as Ordenações Filipinas (Livro I, Título LXII, §§ 39 e segs.). Sobre os poderes Estaduais, para além dos §§ 39, 40, 41, 42 e 43, podem observar-se, em particular, os §§ 50, 51, 62, 63, 64 e 65 ⁽⁸⁸⁾.

⁸⁴ Transcrevendo o apontamento de Licínio LOPES MARTINS, “A criação da primeira Misericórdia portuguesa – a Misericórdia de Lisboa – data oficialmente de 1498. Contudo, entre as confrarias de caridade, uma, pelo menos, já em 1314 era denominada da Misericórdia”. Cfr. *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, Vol. XVII, p. 378, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 34.

⁸⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 34.

⁸⁶ Quanto à Misericórdia de Lisboa, *vd.*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “Os Novos Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa”, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Org. Jorge BACELAR GOUVEIA, Coimbra: Livraria Almedina, 2003, (que abordaremos neste trabalho, de forma mais aprofundada, mais à frente no que concerne ao papel atual desempenhado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa).

⁸⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 35. Como este autor explicita na nota de rodapé n.º 50 da obra citada, «(...) pode ler-se nas *Ordenações Filipinas*, ed. da Fundação Calouste Gulbenkian, com nota de apresentação de Mário Júlio de ALMEIDA COSTA, Livro I, Título LXII – Dos Provedores Contadores das Comarcas -, § 39, págs. 125 e 126, que “por quanto em algumas instituições se mandam cumprir algumas obras pias, sem se declarar quaes são, declaramos que são Missas E bem assi curar enfermos, camas para elles, vestir ou alimentar pobres, remir Captivos, criar enjeitados, agazalhar caminhanes pobres, e quaesquer obras de misericórdia semelhantes a estas...”» Isto é, as Obras de Misericórdia foram convertidas em modelo legal-estatutário das instituições assistenciais, na linha de pensamento de Licínio LOPES MARTINS.

⁸⁸ *Vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 35.

E foram as Ordenações Filipinas que, até ao liberalismo, regeram os aspetos fundamentais do estatuto das instituições de assistência, assim como a sua relação com os poderes públicos (⁸⁹).

Um ponto relevantíssimo e do qual não nos podemos descurar é o do papel das instituições no Liberalismo. Como defende Vital Moreira, com o Estado liberal afirmou-se o princípio do monopólio Estadual da Administração Pública, de acordo, com os princípios da separação entre o Estado e a sociedade e entre as esferas privada e pública.

Os corpos intermédios do antigo regime foram eliminados (⁹⁰). Por esta razão, no início, falar de Administração Pública era falar do Estado. Como explica Vital Moreira, o Estado-Administração monopolizava a atividade administrativa (⁹¹). Para o mesmo autor, no liberalismo preponderava uma “concepção unitária, monolítica e centralizadora da Administração Pública (⁹²)”.

Cumpre-nos agora, esmiuçar as consequências que tal concepção de Administração Pública teve no âmbito das instituições de beneficiência ou assistenciais.

Segundo Licínio Lopes Martins, o autor expressa que “em relação às instituições religiosas que desenvolviam simultaneamente funções laicas (funções sociais ou de beneficiência) e religiosas (devoção e culto), determinou-se que nenhuma irmandade ou confraria podia ser instituída sem autorização do governo (⁹³)”. Frise-se que todas as instituições, quer revestissem a natureza de fundações, quer revestissem a natureza de

⁸⁹ *Vd.*, em França, Michel BORGETTO e Robert LAFORE, *Droit de L'aide et L'action Sociales*, Domat Droit Public, Montchrestien, 1996, pp. 12-13, e em Portugal *vd.*, José Manuel SÉRVULO CORREIA, “Teoria da Relação Jurídica do Seguro Social”, Vol. I, in *Estudos Sociais e Corporativos*, Ano VII, N.º 27, p. 26.

⁹⁰ Citando a nota de rodapé n.º 64 da obra referida de Licínio LOPES MARTINS, «A eliminação, ou pelo menos, a interdição de organismos associativos na época a que nos estamos a referir constitui o culminar de um processo já iniciado no Antigo Regime. Em França, logo após a Revolução foram expressamente interditas as corporações (decreto 2-17 de Março de 1791), as associações de natureza profissional (lei Le Chapelier de 14-17 de Junho de 1791), tendo o Código Penal de 1810 instituído o “delito de associação” (arts. 291.º a 294.º). Cfr. Jacques CHEVALLIER, “L’ association entre public et privé”, *RDPSP*, 1981, ano 97, pág. 894. Entre nós, o Código Penal de 1852, no seu art. 282.º, punia severamente as associações que funcionassem sem autorização do Governo. E as Constituições liberais são, regra geral, omissas sobre as associações. A exceção vai para a Constituição de 1838. Na segunda metade do século, o Código Civil, no seu art. 359.º, n.º 3, viria a consagrar o direito de associação “entre os direitos originários”, definindo-os como os que resultam da própria natureza do homem, e que a lei civil reconhece, e protege como fonte e origem de todos os outros, sendo que o direito de associação consistia na faculdade de pôr em comum os meios ou esforços individuais, para qualquer fim, que não prejudique os direitos de outrem ou da sociedade”. No entanto, a sua constituição continuava sujeita a prévia autorização governamental (art. 282.º, do Código Penal de 1886)», *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 43.

⁹¹ Neste sentido, *vd.*, Jacques CHEVALLIER, “L’ association entre public et privé”, *RDPSP*, 1981, ano 97, pp. 16 e 543.

⁹² Cfr. Vital MOREIRA, *Administração ... cit.*, pp. 16 e 543.

⁹³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 44. Releva ainda a nota de rodapé n.º 66 da obra deste mesmo autor, na medida em que o mesmo afirma que esta imposição vinha já do século XIX – 1823, e constava da Carta de Lei de 20 de Junho do mesmo ano.

corporações, ambas de cariz assistencial, relativamente à sua formação, passaram, a reger-se, unicamente pela lei civilística ⁽⁹⁴⁾ ⁽⁹⁵⁾. O resultado desta determinação era evidente: todas as instituições de assistência passariam a reger a sua vida orgânica e funcional sob o domínio jurídico do poder temporal, ficando, deste modo, exclusivamente sujeitas ao poder civil e à respetiva jurisdição. Rumo que teve consagração legal, e que vinha sendo adotado jurisprudencialmente ⁽⁹⁶⁾.

Secundo, todas as instituições de beneficiência passaram a ser tratadas igualitariamente, ou seja, o regime liberal uniformizou o estatuto social destes organismos em face do Estado, (sendo que anteriormente, o tratamento de favor ou de privilégio estava cabalmente na disponibilidade dos Reis, sendo exercido de acordo com critérios de sua vontade): ou passaram para a sua direta dependência, transformando-os, desta forma, em simples departamentos ou serviços no quadro da organização administrativa Estadual, dissolvendo os órgãos de gestão e nomeando comissões administrativas, ou sofreram interferência direta (e considerável) Estadual, quer no seu regime estatutário,

⁹⁴ No sentido de distinguirmos as corporações das fundações, *vd*, Jacques CHEVALLIER, “L’association entre public et privé”, *RDPSP*, 1981, ano 97, p. 105 e ss. Já anteriormente Guilherme MOREIRA se tinha debruçado acerca da temática das pessoas coletivas, mais precisamente na *Revista de Legislação e Jurisprudência* (doravante *RLJ*), Anos 40, 41 e 42, 1907-1909, n.ºs 1732 e ss. Cfr. Guilherme MOREIRA, “Da Personalidade Colectiva”. Assim, nas leis criadas a partir deste período temporal, abarcando os Códigos Administrativos, as instituições viriam a ser normalmente denominadas por corporações e (ou) associações as primeiras, e por institutos as segundas. No domínio assistencial, os últimos emergem normalmente denominados por “institutos de piedade ou beneficiência”. A elucidação consiste no facto de a noção de instituto ter a sua gênese no direito canónico para intitular os estabelecimentos criados e organizados por uma vontade superior, e que a doutrina civil viria, a partir do século XIX, a tirar proveito para criar a categoria jurídica fundacional.

⁹⁵ Realçamos aqui a importância da nota de rodapé n.º 68 da obra até então citada de Licínio LOPES MARTINS: “Recordamos que a constituição da generalidade das instituições de assistência, pelo menos as que também desenvolviam funções espirituais ou religiosas, mesmo que fundadas por leigos, eram normalmente objecto de aprovação eclesiástica, sendo, por isso, também organismos canonicamente erectos”, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 44.

⁹⁶ Este rumo extraía-se da Lei de 22 de Junho de 1866 – século XIX -, vindo a ser acolhida pelo Código Civil de 1867 – Código de Seabra – (nomeadamente para efeitos de determinação da sua capacidade jurídica, à luz da interpretação conjugada das normas do artigo 37.º, que determina o elenco das pessoas morais, e do artigo 1781.º do mesmo diploma legal, concernente à capacidade sucessória das mesmas normas). Essencialmente, o obstáculo que se impunha estava relacionado com a capacidade das pessoas morais receberem doações *inter vivos*, heranças, legados e outras disposições *mortis causa* estabelecidas em testamento. Dentro da unanimidade jurisprudencial do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), as irmandades ou confrarias são consideradas como corporações ou associações beneficentes e não culturais, sendo, por isso, instituições seculares e não de cariz religioso. Desta forma, não estariam abarcadas pela proibição imposta pela lei de receber doações, legados, etc. Apesar disso, esta tese doutrinária já vinha sendo praticada pelo STA desde o século XIX – 1886, de acordo com o Acórdão de 10 de Fevereiro de 1922, publicado na *Revista dos Tribunais*, Ano 40, n.ºs 955 e 956, pp. 296 e ss., e já tinha precedentes em assentos da Casa da Suplicação de 29 de Março de 1770 e de 21 de Julho de 1797, nos termos dos quais forma a irmandades., confrarias e todas as corporações de mão morta, declaradas incapazes de serem instituídas herdeiras, embora com capacidade para receber legados, dado que não fossem universais e com o dever de se alienar na tempestividade de um ano. Tais assentos dissiparam as incertezas suscitadas com a interpretação do § 21 da lei de 1 de Setembro de 1769, que proibia a instituição da alma por herdeira. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 44.

quer na sua gestão. Não muito divergente do que acontecia com os corpos administrativos, como consagrava o disposto no artigo 4.º e seguintes do Código Administrativo de 1896 (de acordo com este Código, eram, no distrito a comissão distrital, no concelho a câmara municipal e na freguesia a junta de paróquia – [atualmente a paróquia é conhecida e denominada por freguesia ⁽⁹⁷⁾]).

Note-se que, o Estado alterou, a estrutura e o regime destas instituições, tendo sublinhado Marcello Caetano que, em certos casos, esta evolução representa uma “estatização de certa iniciativa privada ⁽⁹⁸⁾”.

Como defende Vital Moreira, o direito de associação era incompatível com a estrutura da relação Estado-sociedade, porque a distinção entre o público e o privado subsumia-se na relação Estado-cidadão ⁽⁹⁹⁾. Portanto, qualquer organismo de cariz corporativo ou associativo era visto como elemento perturbador deste equilíbrio ⁽¹⁰⁰⁾.

A generalidade das instituições, prosseguiram os seus fins, na qualidade de estabelecimentos beneficentes, mas a sua natureza associativa não poderia manter-se nos modelos tradicionais. Daí a enorme intervenção do Estado na sua estrutura económico-financeira ⁽¹⁰¹⁾, tal como na operacionalidade funcional das instituições, mediante a prática de amplos e profundos poderes de controlo e fiscalização do Governo, e mesmo de orientação e de direção, e que a lei e os Códigos Administrativos (Direito positivo) de oitocentos e do nosso Século viriam a condenar.

Ora, como explana Licínio Lopes Martins: “Pela circunstância destas instituições serem tratadas pelo legislador como corporações ou institutos de piedade ou beneficiência, pareceria estar-se a reconhecer-se um espaço de autonomia e de liberdade

⁹⁷ Constatação nossa.

⁹⁸ Neste sentido, *vd.*, Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, 10.ª ed., 1969, p. 182, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 45. Como menciona Licínio LOPES MARTINS: “E de facto assim sucedeu, por exemplo, com a Misericórdia de Lisboa, que em 1834 e em 1851, foi transformada em estabelecimento oficial, ou seja, num organismo descentralizado do Estado, sob a forma de instituto público”, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 45.

⁹⁹ Cfr. Vital MOREIRA, *ob. cit.*, p. 16.

¹⁰⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 45.

¹⁰¹ Parafraseando Licínio LOPES MARTINS: «As medidas de desamortização que D. Afonso II e D. Dinis tinham levado a cabo, voltam a repetir-se com o Estado liberal. Efectivamente, através das Leis de 4 de Abril de 1861 e de 22 de Junho de 1866, todos os estabelecimentos de assistência ficaram obrigados a vender os seus bens imóveis, considerados de bens de “mão morta” ou “imobilizados”, convertendo o produto da venda em títulos. Tais bens estariam fora do comércio jurídico, prejudicando a economia do país. Para além de, na filosofia liberal, se julgar que tais bens seriam melhor administrados por cidadãos individualmente considerados. Fenómeno semelhante ocorreu na generalidade dos países europeus que sofreram influências das ideias liberais», *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 46.

inerentes a qualquer ente de direito privado, todavia a realidade surge-nos bem diferente (¹⁰²)”.

Todavia, a relação destas entidades com a Administração era tão acentuada (e vasta) que as transformava em organismos auxiliares daquela, embora formalmente tidos como institutos assistenciais ou corporações (¹⁰³).

No século XIX, no Código Administrativo de 1878 é adotada pela primeira vez, do que temos conhecimento, a terminologia legal de “institutos de piedade ou de beneficência” (artigo 186.º), tal como a expressão técnica de “tutela administrativa” para designar os poderes tradicionalmente praticados pela Administração acerca das instituições de assistência (¹⁰⁴) (porém, já antes deste Código foram tomadas medidas legislativas, tendo sucedido tal com o Decreto n.º 23, de 16 de maio, que efetuou, nesta matéria, uma modificação orgânica na estrutura administrativa portuguesa: as competências dos (antigos) contadores e dos provedores passaram para os Prefeitos das províncias, denominação que, segundo acreditamos, foi então adotada no nosso país. Mas, no fundamental, as competências no que respeita aos estabelecimentos de piedade, caridade e beneficência reproduziam as dos órgãos substituídos. Parecidos poderes seriam conferidos pelo CA de 1836 (1.º Código Administrativo Português - Código de Passos Manuel) - (artigo 108.º, § 8) aos administradores gerais dos distritos. Por sua vez,

¹⁰² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 46.

¹⁰³ Mais uma vez, assume aqui uma enorme relevância a nota de rodapé n.º 75 da obra até e então citada de Licínio LOPES MARTINS que nos diz: «A este propósito, diga-se que José TAVARES, *ob. cit.*, págs. 152 e 153, embora sem considerar a posição destas corporações e institutos face à estrutura da organização administrativa, considerava-os, no entanto, “estabelecimentos ou institutos públicos personalizados”, apresentando como fundamento o facto de se destinarem à realização de certos e determinados serviços públicos. A estes estabelecimentos já antes se tinham referido Justino António de FREITAS, nas suas *Instituições de Direito Administrativo Portuguez*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1857, onde (págs. 88-92) os inseria no estudo da organização administrativa, incluindo-os no capítulo relativo às “atribuições sobre os municípios e estabelecimentos públicos” que a lei deferia ao Governador Civil (o mesmo sucedendo na sua ed. 2.ª, Imprensa, da Universidade, Coimbra, 1861, págs. 128-130), assim como José Frederico LARANJO, *Princípios e Instituições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1988, pág. 25, dizendo que “os corpos administrativos e os estabelecimentos públicos ou de utilidade pública, tendo alguma cousa de independentes, não podem todavia deixar de estar subordinados ao Estado; e na parte em que a sua acção não é subordinada (...) não pode ela deixar de estar coordenada com a do governo, de modo que d’uma e d’outra resulte uma harmonia de intuitos e de efeitos”. Aos poderes do Governador Civil sobre as instituições de beneficência, antes do Código Administrativo de 1896, se refere também António Ribeiro da COSTA E ALMEIDA, *Elementos de Direito Público e Administrativo Portuguez*, Livraria Portuense, 1985, págs. 145 e segs.», *ob. cit.*, p. 46.

¹⁰⁴ Como melhor explica Licínio LOPES MARTINS, «Efectivamente, no Código Administrativo de 1878, para além de clarificação técnica das competências do governador civil (art. 186.º), a terminologia usada pelo legislador nos textos anteriores – “visitar”, “tomar as contas”, “imediate protecção do Governo” (esta última ainda usada ainda no Código Administrativo de 1836), “inspecção”, “fiscalização”, “superintende”, “superintender”, etc. -, foi substituída pela de “tutela administrativa”. Por sua vez, o Código Administrativo de 1886 (artigo 220.º) vem introduzir uma regulamentação pormenorizada sobre as associações e institutos de piedade e beneficência, alargando também as competências do Governo sobre as mesmas.», *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 47.

o CA de 1842 transfere aquelas competências (embora defendamos que a palavra a ser utilizada deveria ter sido a de atribuições em vez de competências) para os governadores civis (atualmente extintos), sendo assim pacífica a nitidez (artigo 226.º), que quer para as instituições eclesiásticas – as criadas por prelados, quer as fundadas por laicos, se achavam sujeitas à jurisdição civilística, ou seja, aos poderes das autoridades civis (competentes), sendo que acerca deste assunto, no Código, não era feita nenhuma diferenciação ⁽¹⁰⁵⁾.

Por sua vez, o Código Administrativo de 1886 (artigo 220.º) veio inserir uma regulamentação detalhada acerca das associações e institutos de piedade e beneficência, expandindo também as competências do Governo sobre as mesmas.

Por conseguinte, no Código Administrativo de 1896 foi perfilhada, pela primeira vez, a noção técnica de “corporações administrativas”, estipulando-se para aquelas um regime específico. E assim se originou a diferenciação determinada entre as pessoas morais catalogadas no artigo 37.º do Código Civil: unicamente algumas delas eram tidas na qualidade de corporações administrativas ⁽¹⁰⁶⁾.

Integradas na noção de corporação administrativa são exclusivamente as corporações e fundações de Direito privado, ou na terminologia do CA, as associações e os institutos de piedade ou beneficência, independentemente de as suas finalidades serem somente de piedade ou unicamente beneficentes, ou ambas simultaneamente ⁽¹⁰⁷⁾. Todas

¹⁰⁵ Importa delinear ainda que, como já salientou Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 47, na nota de rodapé n.º 77, p. 47: «Efetivamente, no Código Administrativo de 1878, para além de clarificação técnica das competências do governador civil (art. 186.º), a terminologia usada pelo legislador nos textos anteriores – “visitar”, “tomar as contas”, “imediate protecção do Governo” (esta última ainda usada ainda no Código Administrativo de 1836), “inspecção”, “fiscalização”, “superintende”, “superintender”, etc. -, foi substituída pela de “tutela administrativa”. Por sua vez, o Código Administrativo de 1886 (artigo 220.º) vem introduzir uma regulamentação pormenorizada sobre as associações e institutos de piedade e beneficência, alargando também as competências do Governo sobre as mesmas».

¹⁰⁶ Neste sentido, *vd.*, por todos, Marcello CAETANO, “Corporações Administrativas – Notas sobre o seu conceito e regime jurídico”, in *O Direito*, Ano 66, n.º 2, Fevereiro de 1934, pp. 34 e ss. Frisando Licínio Lopes MARTINS: «Designação que, como veremos, se manteria nos Códigos Administrativos posteriores, não obstante a emissão de leis avulsas sobre estas corporações, e que constavam do artigo 37.º do Código Civil, catalogando expressamente como pessoas morais o “Estado, a Igreja, as câmaras municipais, as juntas de paróquia, e quaisquer fundações ou estabelecimentos de beneficência, piedade ou instrução pública ...”. Esta disposição juntava às pessoas colectivas de direito público outras que, embora de criação privada, “tinham, contudo de comum com as primeiras, o desinteresse dos fins em relação aos que os prosseguiam”. E era este fim desinteressado que “caracterizava a mera utilidade pública das corporações e fundações de direito privado”, a que se refere aquela disposição». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 47-48.

¹⁰⁷ Da harmonização do n.º 4 do artigo 248.º e do § único do artigo 253.º resulta que são corporações administrativas, de acordo com este último artigo, «todas as corporações, associações e institutos de piedade e beneficência, sujeitos à inspecção do governador civil conforme o disposto neste artigo». O que, conforme o disposto no artigo 253.º, seriam todas as “irmandades, confrarias, corporações ou institutos de piedade ou beneficência, que por lei não estejam imediatamente subordinados ao governo

as demais, por prosseguirem de igual modo fins desinteressados, mas não especialmente sujeitos a um regime de Direito administrativo, serão exclusivamente pessoas coletivas de mera utilidade pública ⁽¹⁰⁸⁾.

Ora, a denominação de corporação administrativa permanecia, desta feita, reservada para aquelas pessoas coletivas cujo fim de atividade versasse na satisfação de necessidades de cariz coletivo fundamentais de que o Estado não se poderia alhear, mesmo nas situações em que deixasse aos particulares o ónus de por si as realizar. Desta forma, à margem e paralelamente à Administração Estadual e dos corpos administrativos, emerge(iu) uma outra Administração de interesses gerais (verdadeira Administração Pública que deve(ia) ser exercida harmónica e concorrentemente com aquela primeira ⁽¹⁰⁹⁾).

Ademais, encontrava-se assim justificada, a nível doutrinal, a razão pela qual o CA tinha instituído um regime jurídico-administrativo de determinadas fundações e corporações de mera utilidade pública, sendo a submissão a este regime que lhes atribuíra, para todos os efeitos devidos, a natureza de corporações administrativas. Era o que acontecia com as associações e fundações de piedade e de beneficência sujeitas, de acordo com as locuções utilizadas no n.º 4 do artigo 248.º, e no artigo 253.º, § único,

...”». Nos dizeres de Jayme Arthur da MOTA, in *Código Administrativo Anotado*, Coimbra – Imprensa da Universidade, 1896, encontravam-se imediatamente subordinados ao Governo, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o asilo de mendicidade, a Casa Pia, o Hospital de S. José e anexos e diversos recolhimentos da cidade de Lisboa. Mencione-se ainda que o pressuposto da cumulatividade de prossecução de ambas as finalidades não era exigido, nem doutrinal nem jurisprudencialmente, como pressuposto daquela qualificação. Quanto à noção de corporações administrativas, enuncie-se que também era suscetível de abarcar os corpos administrativos, sendo, de tal modo, uma expressão generalista e pouco cuidada. Cfr. GUIMARÃES PEDROSA, *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, 2.ª ed., Imprensa da Universidade, Coimbra, 1908, pp. 94 e ss da Parte II, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 48.

¹⁰⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 48.

¹⁰⁹ Neste sentido, *vd.*, e aceite de forma pacífica, Marcello CAETANO, *Corporações ... cit.*, p. 34 e ss. nos ditames de Marcello CAETANO, nem todas estas pessoas morais (conforme o Código Civil) são havidas pelo CA como corporações administrativas, uma vez que ao “direito administrativo interessam sobretudo aquelas corporações e aqueles estabelecimentos que se aproximem não só pelos fins que visam, como ainda pelos meios que usam, dos serviços públicos”. Acerca da temática, *vd.*, ainda, Marcello CAETANO, “As pessoas colectivas no Código de 1867”, in *OD*, Ano XCIX, 1967, p. 85 e ss. Exponha-se que Alberto da Rocha SARAIVA, *Princípios de Direito Administrativo Português*, obra realizada por Jacinto RODRIGUES BASTOS, *tendo em vista as preleções daquele douto Professor ao curso do 2.º ano jurídico 1932-1933*, Lisboa, 1932, p. 50, inseria na denominação genérica de pessoas coletivas de direito privado e utilidade pública todas as instituições que, embora não sendo serviços públicos nem pessoas administrativas, exercem uma colaboração com esta, o que justificava a prática de uma vigilância das pessoas administrativas sobre tais pessoas coletivas mencionadas. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 49.

ambos do CA, à “tutela administrativa” ou à “inspeção superior” do Governador Civil ⁽¹¹⁰⁾ ⁽¹¹¹⁾.

Todavia, de entre os aspetos fundamentais de tal regime existe, a evidenciar a atribuição de largas competências fiscalizadoras às Câmaras Municipais sobre os estabelecimentos de beneficiência de que não sejam administradoras, dado perceber-se que “pela concessão e prestação do subsídio, adquire a câmara direito a fiscalizar o modo por que ele é aproveitado, e a verificar a utilidade prática com que o estabelecimento subsidiado se desempenha da sua missão” (artigo 27.º do CA) ⁽¹¹²⁾. Tais poderes circundavam a faculdade de fiscalizar, em concreto, a utilidade ou mérito de cada ato exercido pelos órgãos de administração do estabelecimento subsidiado, assim como avaliar a utilidade integral da atividade desenvolvida por aquele.

Contudo, os principais poderes, neste domínio, passariam a ser da competência do Governador Civil ⁽¹¹³⁾, a quem cabia, nos moldes do disposto no n.º 4 do artigo 248.º, o exercício da tutela administrativa sobre os “corpos administrativos, as corporações e institutos de piedade ou beneficiência e outros estabelecimentos públicos”. Sublinhamos aqui os traços principais do regime desta tutela, nos termos dos artigos 252.º, e 253.º: “Aprovação dos estatutos das associações e das fundações, com o poder de eliminação de cláusulas que julgasse inconvenientes (n.ºs 8 e seguintes do artigo 252.º, e artigo 253.º)”; Prática de poderes normativos de regulação da constituição e administração de estabelecimentos de beneficiência ou outros de utilidade pública, quando sobre esta matéria não hajam providenciado os seus instituidores; Exercício de poderes de inspeção superior que recaía sobre as confrarias, irmandades, institutos de piedade e beneficiência ou corporações, que por lei não estejam imediatamente subordinados ao governo. Na prática de tal função, o Governador Civil, nos termos do disposto no n.º 1 e seguintes do

¹¹⁰ Note-se que atualmente já não existe, no nosso ordenamento jurídico, a figura do Governador Civil, desde o ano de 2011. “Os governos Cívicos foram extintos por Decreto em 8 de setembro de 2011”. Neste sentido, *vd.*, <http://adlra.dglab.gov.pt/fundos-e-colecoes/administracao-central/> (acesso em: 30.09.2020).

¹¹¹ Como afirma Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 49, nota n.º 81: «Reunidos estes requisitos, a utilidade pública destas “pessoas morais”, ao contrário das restantes, não carecia de ser declarada por decreto. Tratava-se, pois, de um reconhecimento normativo».

¹¹² Neste sentido, *vd.*, por todos, a anotação de Jayme Arthur da MOTA ao artigo 27.º do CA de 1896, aprovado por Carta de Lei de 4 de maio de 1896, ed. Coimbra – Imprensa da Universidade – 1896. Este CA manteve-se em vigência, nos aspetos mais essenciais, até à aprovação do CA de 1936, muito embora umas matérias fossem consagradas pelo Código de 1878 e outras pelo CA de 1896. Neste sentido, *vd.*, Marcello CAETANO, *ob. cit.*, pp. 139 e ss.

¹¹³ Acerca do conjunto de poderes de tutela ou, na expressão do autor, de “atribuições tutelares” do Governador Civil sobre as corporações e institutos de piedade ou beneficiência, antes do CA de 1896, *vd.*, António Ribeiro da COSTA E ALMEIDA, *Elementos de Direito Público e Administrativo*, Porto-Livraria Portuense, 1885, pp. 144 e ss.

artigo 253.º: regulava, por meio de instruções, a escrituração e a contabilidade dos institutos e das corporações; aprovava os seus orçamentos, tendo a faculdade de lhes fazer modificações e de eliminar previsões de receitas e despesas, caso julgasse adequadas e necessárias; autorizava o exercício de atos que pudessem influir sobre os mesmos orçamentos, ou seja, autorizava os atos de gestão corrente, uma vez que os demais precisavam de autorização Governamental (nos termos do n.º 2 do artigo 253.º); remetia as contas à Comissão Distrital e ao Tribunal de Contas, para julgamento (de acordo com os ditames dos n.ºs 12 e 13 do artigo 253.º); dissolvia, pela via administrativa – ,isto é, em virtude de processo administrativo dirigido pelo mesmo órgão -, ainda que sob prévia autorização Governamental, as mesas ou administrações das associações ou institutos, nomeando livremente, em sua substituição e em geral com os mesmos poderes, comissões administrativas (cfr., o disposto no n.º 3 e seguintes do artigo 253.º)”.

De frisar ainda, existia ainda a sujeição a amplos poderes de direção, ou seja, as corporações estavam mais sujeitas ao poder de emissão de ordens concretas, que teriam, de executar, nos termos do artigo 252.º do CA em causa. Assim, o mesmo órgão podia, nomeadamente: na terminologia do n.º 5 do artigo 253.º, ordenar às corporações e aos institutos de piedade ou beneficência que aplicassem uma parte das suas receitas ordinárias em atos beneficentes no distrito; nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 253.º, ordenar ou proceder à sua extinção no caso, entre outras razões, de as mesmas não terem observado as suas ordens respeitantes à modificação dos estatutos.

Posto isto, por fim, é ainda de evidenciar que a atividade financeira das corporações administrativas era regulada pelas regras da contabilidade pública, e os respetivos atos estavam subordinados ao contencioso administrativo (¹¹⁴).

Este regime, não afastando algumas tentativas (falhadas) de modificação e até de revogação, iria permanecer com a Implantação da República (¹¹⁵), sendo, nalguns pontos, objeto de uma mais intransigente demarcação (¹¹⁶).

¹¹⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 51.

¹¹⁵ Quanto à Implantação da República Portuguesa, esta derivou de uma revolução organizada, à época, pelo Partido Republicano Português, e teve o seu início no dia 02 de Outubro e a merecida vitória na madrugada de 05 de Outubro de 1910 (século XX), tendo sido destituída a monarquia constitucional e implantando um regime republicano em Portugal.

¹¹⁶ Reproduzindo aqui a nota n.º 84 da obra de Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 51-53: «Desde logo, e em relação às associações com fins exclusivamente religiosos ou culturais foi negada personalidade jurídica, tendo apenas capacidade para intervir em certos negócios de carácter patrimonial (arts. 17.º, 23.º, 24.º, 26.º, 28.º, 29.º e 32.º, da lei de separação do Estado das igrejas – Decreto de 20 de Abril de 1911). Só as associações religiosas que se propusessem prosseguir, principal ou simultaneamente, fins de assistência ou beneficência é que seriam reconhecidas, isto é, só a estas seria concedida personalidade jurídica, e as que se tivessem constituído antes da emissão da lei deviam

reformular os seus estatutos, sob pena de dissolução e de reversão dos seus bens para o Estado (arts. 27.º, 39.º e 169.º, do mesmo decreto). Sobre o regime instituído por esta lei em relação às pessoas colectivas eclesiásticas, OLIVEIRA LIRIO, “As Igrejas e o Estado”, in *RDA*, Tomo VIII, 1964, págs. 221 e segs. a influência que a Igreja ainda exercia sobre a generalidade das instituições de assistência, sobretudo nas que se encontravam organizadas sob a forma de irmandade ou confraria, e que era a grande maioria, é, assim, claramente afastada (ou pelo menos reduzida) com a publicação da lei de separação do Estado e das igrejas. E onde aquela influência existia, ela ficou reduzida à acção espiritual. Orientação que veio a ser reforçada com a lei de 10 de Julho de 1912, donde resulta expressamente a qualificação das irmandades e confrarias como corporações de assistência e beneficência. A mesma orientação era seguida na jurisprudência, de que é exemplo sintomático o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22 de Abril de 1924, in *RT*, ano 43.º, 1924-1925, n.ºs 1009 a 1032, pág. 21, onde e ainda a propósito da aplicação do artigo 1781, § único, do Código Civil, se fixou a seguinte jurisprudência: “este diploma da República [a lei da separação] extinguiu todas as associações, congregações e corporações de natureza e instituição puramente eclesiástica e a nenhuma delas reconheceu individualidade jurídica”. De modo que as outras corporações que ficaram subsistindo, ou que de novo se criaram, como as confrarias e irmandades, depois de harmonizarem os seus estatutos com a lei e os regulamentos respectivos, são, para todos os efeitos, corporações de assistência e beneficência (...), e portanto de instituição puramente civil”. E o Supremo Tribunal expressamente se dispensou para emitir esta decisão, ao contrário do que vinha sendo feito por esta alta instância jurisdicional, de fazer apelo aos preceitos legais dos diplomas de 9 de Setembro de 1769, e de 29 de Março de 1770 e outros posteriores, assim como aos assentos da Casa da Suplicação que fixaram a interpretação a dar a estes preceitos. Em todo o caso, para as corporações cujo fim predominante fosse a piedade, viria, pouco depois, a ser publicada uma legislação própria, pelo menos quanto à sua constituição. Foi o que sucedeu com o Decreto com força de lei n.º 11.887, de 6 de Julho de 1926. Quanto ao resto, tudo parecia indicar para a sujeição destas corporações “às actuais disposições restritivas e tutelares da legislação vigente”, tal como se referia no artigo 23.º da lei da separação. O que, em face da ausência de legislação avulsa, significaria uma remissão para as disposições do Código Administrativo. Estava, assim, definitivamente consumada a ideia liberal de que as instituições de beneficência (designadamente as de natureza associativa), em virtude da sua finalidade, constituem um domínio exclusivo do Estado, pelo menos na parte relativa ao exercício das actividades de assistência. A acção social das instituições ficou, pois, exclusivamente submetida ao poder administrativo do Estado, e que não era pouco. De facto, pelos Decretos de 28 de Outubro de 1910 e de 4 de Março de 1911, publicados na Collecção Oficial de Legislação Portuguesa, das mesmas datas, o Governo, para além de outros, manteve os poderes de dissolver os órgãos de gestão das instituições de assistência (cuja maioria se encontrava organizada sob a forma de associação, sobressaindo aqui as confrarias e irmandades), e de nomear, em sua vez, comissões administrativas. Diga-se ainda que a generalidade das competências administrativas sobre as instituições de assistência continuaram a ser exercidas pelos Governadores Civis, tal como se previa no Código Administrativo e a que já fizemos referência. É certo que alguns dos poderes administrativos do Governo, nomeadamente os poderes de dissolução dos órgãos de gestão, foram objecto de algumas limitações. Mas por pouco tempo. Efectivamente, pelo artigo 4.º do Decreto de 25 de Maio de 1911 limitou-se a intervenção do Estado “à tutela inspecção técnica, resolução de conflitos que surjam no seu seio e dissolução em caso de desvio irregular dos seus fins” (cfr. Marcello CAETANO, *ob. cit.*, pág. 37). E pela Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913 e Lei n.º 621, de Junho de 1916, foi estabelecido que os órgãos de gestão das instituições de beneficência só poderiam ser dissolvidos por decisão judicial a emitir pelos tribunais administrativos e só com fundamentos prévia e expressamente previstos na lei. Contudo, dois anos após, através do Decreto n.º 3.811, de 2 de Fevereiro de 1918 (publicado no D.G. n.º 25), regressou-se ao regime anterior, por se considerar que o interesse das próprias corporações seria, deste modo, melhor protegido. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 10.242, de 1 de Novembro de 1924 (D. G., n.º 246, 1.ª Série, de 1-11-1924), que veio regulamentar a organização e prestação de assistência, sobretudo das Misericórdias e dos institutos municipais de assistência privada no âmbito das circunscrições municipais ou concelhias, para além de tipificar os fins sociais das corporações e daqueles institutos – como sejam a prestação de assistência ou socorros aos doentes, às grávidas e recém-nascidos, à infância desamparada ou desvalida, aos idosos, inválidos, incapacitados e marginais e anormais recuperáveis ou reeducáveis, etc. -, tentou introduzir algumas alterações no domínio da organização vigente, estabelecendo que as instituições de assistência deviam funcionar em regime descentralizado e de autonomia. No entanto, continua a estatuir-se, entre outras coisas, a sua sujeição à acção fiscalizadora do Estado (devendo apresentar ao Governo os orçamentos e contas), assim como a sua sujeição ao poder de dissolução administrativa em caso de incumprimento dos fins estatutários. Enfim, e pese embora a declarada intenção autonomizadora, o regime do Código Administrativo de 1896 manter-se-ia, no essencial, em vigor. Sobre o regime da tutela administrativa em

Cabe-nos agora retratar as denominadas “instituições particulares de assistência” do regime corporativo do Estado Novo em Portugal.

Assim, iremos reportar-nos em primeiro lugar à integração constitucional das instituições na Administração Pública, em segundo lugar às instituições e o princípio da subsidiariedade (ou supletividade) Estadual, e, por fim, à relação existente entre a Administração Pública e as instituições.

Em primeiro lugar, e antes de avançarmos (¹¹⁷), é de evidenciar que a natureza subsidiária do Estado foi transfigurada em princípio fundamental, isto é, político e jurídico, que guiou o Estado Novo em Portugal (¹¹⁸) no âmbito da assistência social e na saúde pública. Consequentemente, a verdade é que chegou mesmo a prever-se a elaboração de um Código das Misericórdias naquela época, sendo-lhes reconhecido o papel de “centro coordenador de toda a assistência social a realizar nas circunscrições concelhias”, mas não só, dado que a direção seguida desde logo nas primeiras medidas legislativas acerca da matéria também era o papel confiado às denominadas corporações e institutos de beneficência ou assistência, ou “instituições de assistência privada”, assim como aos “corpos administrativos”, no que foi seguido pelo aumento da capacidade jurídica institucional, ou seja, da concessão de poderes de aprovação de projetos de obras e expropriativos por utilidade pública, nos termos utilizados no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 15.809, de 23 de julho de 1928 – publicado no D. G., de 2 de Agosto -, e do artigo 1.º do Decreto 15076, de 14 de Fevereiro de 1928 – publicado no D. G., de 27 de Fevereiro do mesmo ano (¹¹⁹). Mencione-se que nestes diplomas citados continuava a conceder-se ao Governo, entre outros poderes, o de dissolução dos órgãos de gestão das corporações

geral, segundo o direito positivo então vigente, *vide* GUIMARÃES PEDROSA, *Exposição das Lições Sobre Tutela*, coligidas por João Maria de Magalhães COLAÇO, Livreiros-Editores, Coimbra, 1912».

¹¹⁷ Como insinua Vital MOREIRA: «o centro de interesse desta doutrina é a revolução da “questão social”. E como esta é de raiz espiritual e não material (*Rerum Novarum*), há que restaurar o espírito corporativo medieval, criando de novo, adaptadas às novas situações, associações profissionais, quer paralelas quer mistas, pelas quais operários e patrões devam resolver as suas questões num espírito de paz social. O estado não deve opor obstáculos opor obstáculos às actividades dessas associações, devendo apenas velar por que elas se não afastem do “bem comum”. O estado não deve intervir na vida social a não ser que os indivíduos e as “comunidades menores” (família, município, associações profissionais, morais, etc.) não satisfaçam aos fins da sociedade – só então o estado pode, e deve intervir (princípio da subsidiariedade)». Cfr. Vital MOREIRA, *Direito Corporativo*, cit..., p. 104, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 59. Acerca dos princípios do sistema corporativo nacional, *vd.*, também TEIXEIRA RIBEIRO, “Princípios e Fins do Sistema Corporativo Português”, in *BFD*, Vol. XVI, 1939-1940, e ainda Rogério SOARES, *Lições de Direito Corporativo*, cit., p. 225 e ss. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 59.

¹¹⁸ O Estado Novo em Portugal tratou-se do regime político autoritário, autocrata e corporativista de Estado que vigorou durante 41 anos sem interrupção, desde a aprovação da Constituição de 1933 até à sua queda pela Revolução de 25 de Abril de 1974. Portugal foi governado durante 41 anos sob um regime ditatorial.

¹¹⁹ Na nossa perspetiva, tudo indica que prevalecia, já naquela época, o interesse público em causa.

e institutos de assistência, nomeando voluntariamente, em sua substituição, comissões administrativas. Por conseguinte, seria suficiente apenas que aqueles órgãos demonstrassem ausência de zelo na administração dos estabelecimentos de caridade e beneficência. Neste prisma, tais diplomas, não foram muito inovadores, dado que a única vantagem que trouxeram estiveram relacionadas com as não alterações orgânicas respeitantes à determinação dos órgãos a quem foram conferidas aquelas atribuições, o que nesta parte representou a revogação de algumas disposições do Código Administrativo de então. Com efeito, muitas daquelas atribuições foram transferidas para a Direção Geral da Assistência, que se tratava, nada mais nada menos, do que um “órgão do Poder Central directamente dependente do Ministério do Interior”, e que, fiscalizava e superintendia nos estabelecimentos e serviços de assistência pública, mas também, de acordo com o processado no artigo 1.º do mencionado diploma, fazia a “inspecção das Misericórdias e outras instituições de assistência privadas do País, cuja tutela também lhe pertence”. Entre outros poderes, competia a tal Direção a aprovação dos orçamentos das corporações e institutos e a confirmação prévia de qualquer autorização para a criação de organismos de assistência particular. Foi também criado o Conselho de Inspeção das Misericórdias, com sede em Lisboa e com atribuições de tutela.

Ademais, nos dizeres de Licínio Lopes Martins: “A Constituição Política do Estado Novo, de 1933, na versão originária, sob o Título – Das corporações morais e económicas – viria, no seu artigo 14.º, a constitucionalizar os organismos corporativos, fazendo entrar naquela classificação as corporações administrativas, ou seja, e segundo o artigo 15.º, as entidades com fins de assistência, beneficência ou caridade (¹²⁰)”.

De sublinhar, porém, que já no Liberalismo as suas Constituições se tinham reportado às instituições de assistência, tal como às tarefas por estas desempenhadas, o que, de alguma forma, não deixa de demonstrar uma determinada sensibilidade social do legislador constituinte daquela época. Como defende Paulo Otero: “a existência de preocupações sociais no Direito do Estado é anterior ao século XX (¹²¹) (¹²²)”. Definição

¹²⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 60.

¹²¹ Cfr. Paulo OTERO, *O Poder de Substituição no Direito Administrativo*, Vol. II, Lisboa, Lex, 1995, p. 527.

¹²² Foi o caso, nomeadamente, da Constituição de 1822, que no seu Capítulo IV, cujo Título era “Dos Estabelecimentos de Instrução Pública e de Caridade”, mencionava, no artigo 240.º, que as “Cortes e o Governo terão particular cuidado da fundação, conservação e aumento das casas de misericórdia (...), e de quaisquer outros estabelecimentos de caridade”. No entanto, o peso constitucional que o Estado Novo conferiu às instituições assistenciais, foi, nitidamente, inigualável. Mesmo assim, Marcello CAETANO, protestava a tendência redutora dos diplomas legais relativamente ao leque de pessoas coletivas que deviam ser qualificadas como corporações administrativas. Cfr. Marcello CAETANO, *Corporações...* cit, p. 41. Segundo este autor, e na tentativa de conciliação da sua posição com a Constituição, as corporações

esta que, todavia, foi também objeto de demarcação na lei civilística (¹²³). Por este meio, mediante a Constituição, as corporações administrativas geradas pela iniciativa particular, passaram a integrar a organização corporativa do Estado Novo, uma vez que “a constituição política não podia nem devia romper o tecido orgânico da constituição social. Ao invés, devia reconhecer os grupos intermédios entre o indivíduo e o Estado (¹²⁴).

Seguidamente, o Código Administrativo de 1936 qualificara as instituições de assistência privada como pessoas morais coletivas de utilidade pública administrativa, passando tal qualificação para o Código Administrativo do Estado Novo datado de 1940 (Século XX) (¹²⁵).

Por conseguinte, como bem evidencia Licínio Lopes Martins: “Este diploma legislativo continuou, assim, a conferir um tratamento jurídico especial às associações e instituições de piedade e de beneficência, ou na nova terminologia, às associações beneficentes ou humanitárias e aos institutos de assistência e educação, qualificando-os expressamente como pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (¹²⁶)”.

administrativas deviam ser classificadas da seguinte maneira: *i*) morais (de piedade, caso se compreendesse deverem permanecer em regime administrativo especial), e de beneficência; *ii*) económicas (mutualidades e organizações gremialistas ou sindicais). Acrescentamos nós que a designação dada atualmente ao gremialismo é a de que “o gremialismo designa um fluxo de pensamento social, político e económico, inspirado na doutrina social da Igreja, que sustenta que toda ordem social correta deve basear-se no facto de que as sociedades intermediárias entre pessoas e o estado, geradas livremente e dirigidas por seus membros, cumprir os propósitos específicos e específicos de cada um deles.

No Chile, o sindicalismo foi o apoio doutrinário do movimento liberal-conservador, nascido na segunda metade da década de 1960, o que levou a oposição à reforma universitária impulsionada pelos grupos esquerdos e centrais. O seu principal ideólogo foi o advogado Jaime Guzmán Errázuriz. Em alguns países ibero-americanos, o termo sindicalismo também é utilizado como sinónimo de “sindicalismo”, pesquisável em: <https://educalingo.com/pt/dic-es/gremialista> (acesso em 23.02.2019) . Ora, as fundações públicas ficaram apartadas desta noção.

Por conseguinte, para Marcello CAETANO, os institutos de piedade, assim como as associações, deviam continuar a “considerar-se corporações administrativas porquanto, apesar de não constituir já hoje objecto de um serviço público, o seu fim é de tal importância social que o Estado se não pode dele desinteressar”.

Por outro lado, MARQUES GUEDES, defendia que o reconhecimento da utilidade pública administrativa podia, a qualquer momento, ser alargada por decreto a outras pessoas coletivas. Cfr. MARQUES GUEDES, *Direito Administrativo, Lições ao 2.º ano jurídico de 1956-57*, AAFDL, 1957, p. 2013, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 61.

¹²³ Com a revisão do Código de Seabra, operada através do Decreto n.º 19.126, de 1930 (D. G. n.º 292), introduziu-se na redação do artigo 37.º a noção de corporação administrativa. Neste artigo eram tidas como pessoas morais ou coletivas o “Estado (...) e quaisquer corporações administrativas e fundações ou estabelecimentos de beneficência, e bem assim as associações ou instituições das igrejas ...”. Este Código Civil parece ter vindo a confinar o leque de organismos subsumíveis à noção de corporação administrativa. A partir de então, serão apenas corporações administrativas as associações de beneficência sujeitas à tutela pública. *Vd.* Marcello CAETANO, *Corporações ... cit.*, p. 38.

¹²⁴ Assim, *vd.* J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 172, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 61, nota 99.

¹²⁵ Denominação dada por Marcello CAETANO. Cfr. Marcello CAETANO, *Manual ... cit.*, p. 115.

¹²⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 61-62.

Por seu turno, a legislação avulsa introduz(iu), pela primeira vez, os conceitos de “instituições de assistência privadas” ou de “instituições particulares de assistência”, compreendendo-se como tais aquelas instituições (fundações ou associações) cuja administração pertencesse a entidades privadas e cujas tarefas fossem mantidas através do contributo de fundos e receitas próprias (DL n.º 35108, de 7.11.1945, e Base V da Lei n.º 2120, de 19.07.1963). No entanto, a introdução deste novo conceito manteve a sua qualificação ⁽¹²⁷⁾ no prosseguimento de finalidades coincidentes ou concorrentes com as da AP e continuava a residir o fundamento da qualificação da sua utilidade pública como administrativa. Ora, tal expressão abarca(va) unicamente as denominadas associações que não visa(ss)em a obtenção do lucro económico dos seus associados e fundações de interesse coletivo, cujas finalidades coincid(iss)em com atribuições que a AP desempenha(va), antes sim, deveria prevalecer, para os devidos efeitos, a utilidade pública, demarcando-se, no entanto, que apenas a prossecução de objetivos concorrentes ou coincidentes com os da AP esclareciam o reconhecimento ou a qualificação da utilidade pública como administrativa. Neste prisma, nos termos do disposto no artigo 416.º do Código Administrativo de 1940 (Século XX), que se intitulava “Conceito de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa”, estavam abrangidas no conceito “as associações beneficentes ou humanitárias e os institutos de assistência ou educação, tais como hospitais, hospícios, asilos, casas pias, creches, lactários, albergues, dispensários, sanatórios, bibliotecas e estabelecimentos análogos, fundados por

¹²⁷ *Vd.* António da Silva LEAL, “Ruptura com o Corporativismo”, in *Estudos Sobre a Constituição*, 1976, Vol. III, p. 344, nota 187, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 62. Relembrando aqui a nota 101 da obra de Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 62: “De facto, a introdução do novo conceito poderia fazer supor a intenção de o legislador adoptar dois regimes jurídicos distintos, consoante se tratasse de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ou instituições particulares de assistência. Mesmo que tivesse sido essa a intenção do legislador, esta última categoria nunca chegou a ganhar verdadeira autonomia, pelo menos quanto à disciplina das suas relações com o Estado. Daí lhes ser aplicável o mesmo regime das pessoas colectivas de utilidade administrativa. Ou seja, da leitura dos preceitos do Decreto-Lei n.º 35 108, resulta tratar-se de uma designação legal de uma certa espécie do género pessoas colectivas de utilidade pública administrativa definidas no Código Administrativo: precisamente, as associações de assistência, (...)” e também, No entendimento de Licínio LOPES MARTINS: “os institutos (fundações) de assistência, pois esta última categoria de pessoas colectivas é referida especificamente em várias disposições dos textos legais. Mas também não pode excluir-se a hipótese de, em alguns casos, serem instituições criadas directamente por pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ou por estas administradas. Neste caso, tratar-se-ia de entidades que estavam sob a sua directa responsabilidade ou que funcionavam como um seu apêndice, estando, por isso, submetidas ao mesmo regime. Isto significa que os novos diplomas legislativos complementam e concretizam (e em alguns casos até revogam) as disposições do Código Administrativo, no que diz respeito às instituições de assistência”. *Vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 62, nota 101. Em sentido parecido ao que defende Licínio LOPES MARTINS, *vd.* António da Silva LEAL, “Ruptura com o Corporativismo”, in *Estudos sobre a Constituição*, 1976, Vol. III, p. 344, nota 187.

particulares, desde que umas e outros aproveitem em especial aos habitantes de determinada circunscção e não sejam administrados pelo Estado ou por um corpo administrativo”. Desta feita, quando as pessoas coletivas não agregassem esta última característica, permaneciam apartadas do conceito, e, também do Código Administrativo, ainda que fossem consideradas de utilidade pública (¹²⁸).

Ademais, nas palavras de Licínio Lopes Martins, “este último conceito passaria, através de uma lei de revisão, para a Constituição de 1933 (artigo 25.º), e por uma revisão posterior ao n.º 4 do seu artigo 109.º atribuíram-se expressamente poderes de superintendência ao Governo sobre as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (¹²⁹)”. No entanto, do artigo 16.º, com a epígrafe «Dos organismos corporativos», da versão original, retira(va)-se que as entidades com finalidades assistenciais, de caridade ou beneficência (nos termos do disposto no n.º 2) eram parte integrante da organização corporativa do Estado (¹³⁰).

Em síntese, concordamos com o exposto por Licínio Lopes Martins quando este autor frisa que: «pode, pois, concluir-se que integração das instituições particulares de assistência no tecido orgânico de Administração Pública resulta directamente do plano jurídico-constitucional: esta categoria de pessoas colectivas, para além de ser um dos elementos constitutivos ou de participar na organização corporativa da Nação, estava, também, integrada, a par com os corpos administrativos, “no conjunto da Administração Pública”, fazendo, por isso, parte da organização geral da Administração Pública Portuguesa (¹³¹)».

¹²⁸ Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 62-63, nota 102. Para Marcello CAETANO, tratava-se de unicamente uma utilidade pública meramente civil, e, desta forma, nunca poderia ser considerada como administrativa. *Vd*, Marcello CAETANO, *Manual ... cit.*, p. 365. Defendia, por sua vez, Afonso QUEIRÓ que, poderiam ser qualificadas como pessoa coletivas de Direito Privado e utilidade pública, que compunham uma figura chegada daquilo a que a doutrina francesa denominava por “estabelecimentos de utilidade pública”. *Cfr.* Afonso QUEIRÓ, *Lições ... cit.*, p. 268, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 63, nota 102.

¹²⁹ Demarque-se que o ora autor se refere, de modo respetivo, à Lei de Revisão n.º 1963, de 18 de Dezembro de 1937, e à Lei de Revisão n.º 2009, de 17 de Setembro de 1945. Por conseguinte, por influência da alteração inserida por esta lei ao artigo 109.º, ao Governo competia “superintender no conjunto da administração pública (...), fiscalizando superiormente os actos dos corpos administrativos e das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ...”. *Cfr.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 63, nota 103.

¹³⁰ *Cfr.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 63 e nota 104. Como expõe o mesmo autor, na referida nota 104 da sua obra, “a sujeição dos empregados e servidores das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa a disciplina análoga à dos funcionários dos corpos administrativos e restantes organismos corporativos resulta também directamente da Constituição (art. 25.º)”.

¹³¹ *Cfr.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 63.

Contudo, a regulamentação rigorosa daquelas assumia-se estabelecida no Código Administrativo, mais propriamente no seu Título VIII, artigos 416.º e seguintes, que referia unicamente as pessoas coletivas de utilidade local, ou seja, as associações e institutos que aproveitavam especialmente aos habitantes de uma certa circunscrição, conforme o estabelecido no artigo 416.º do diploma legal mencionado (¹³²).

O Código Administrativo citado até então, no seguimento do anterior, subsumia no conceito de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa duas realidades jurídicas diferentes relativamente aos seus elementos constitutivos, isto é, por um lado, havia as pessoas coletivas de tipo associativo, mas por outro, havia as pessoas coletivas de tipo institucional, ou seja, as fundações (¹³³). Dando prosseguimento ao explanado até

¹³² Na verdade, o Código Administrativo apenas regulamentava as pessoas coletivas de utilidade local. Esta situação aduzia a que: “desde que umas [as associações] e outros [os institutos] aproveitem em especial aos habitantes de determinada circunscrição”, nos termos do disposto no artigo 416.º do Código Administrativo de então. Por este motivo eram nominadas por Marcello CAETANO, *Manual ... cit.*, p. 365, por pessoas coletivas de utilidade administrativa local. Porém, esta factualidade não apartava a hipótese de constituição e de existência de pessoas coletivas de utilidade administrativa geral. Foi o que acontecera com variadas fundações, e deveria acontecer com as associações de socorros mútuos, instituições de previdência cuja génese fora de iniciativa particular e de inscrição voluntária, uma vez que as suas finalidades eram coincidentes com a finalidade de previdência atualmente prosseguida pela Administração Pública. Neste sentido, *vd.* Marcello CAETANO, *Manual ... cit.*, p. 368, e Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 64.

¹³³ No que concerne às associações, “impunha-se distinguir as beneficentes das humanitárias. Nas primeiras, segundo o artigo 439.º, encontram-se abrangidas as que tenham por objecto principal socorrer os pobres e indigentes, na infância, invalidez, doença ou velhice, bem como educá-los ou instruí-los. As segundas, nos termos do artigo 441.º, são as que tenham por objecto principal socorrer feridos, doentes ou náufragos, a extinção de incêndios ou qualquer outra forma de protecção desinteressada de vidas humanas e bens. Pelo § único deste artigo, as associações dirigidas à protecção de animais seriam equiparadas, para efeitos de regime jurídico, às associações humanitárias. Quanto às pessoas colectivas de tipo institucional, a sua noção era-nos fornecida pelo artigo 444.º do Código. Ou seja, são institutos de utilidade local as pessoas colectivas constituídas por fundação de particulares mediante a afectação de bens dispostos em vida ou por morte para a prossecução de um fim de assistência ou de educação. Nos termos do artigo 416.º seriam, pois, institutos de utilidade local os hospitais, hospícios, asilos, casa-pias, creches, lactários, albergues, dispensários, sanatórios e bibliotecas”. *Cfr.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 64, nota 106. Ora, os institutos de utilidade local traduzem a nomeação administrativa daquilo a que a doutrina qualifica geralmente por fundações, que, assim, teriam sido, de acordo com Marcello CAETANO, “Das Fundações, Subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa”, in *Colecção Jurídica Portuguesa*, Edições Ática, 1961, p. 97, e ainda, Marcello CAETANO, *Manual ... cit.*, p. 366, pela primeira vez no Direito Português, alvo de uma regulamentação legal. Como explica Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 64-65, nota 106, «(...) convém notar vários os aspectos comuns do seu regime: quer as associações, quer as fundações adquiriam personalidade jurídica no acto da constituição, sendo, para todos os efeitos, desde logo reconhecidas de utilidade pública. Portanto, esta resultava *ipso iure* do acto da constituição. Este último estava condicionado à prática de um acto ou de uma resolução pela autoridade administrativa, pelo que o reconhecimento da personalidade jurídica era específico ou feito por concessão – no caso das associações de beneficência, a competência, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 42 536, de 28/9/1959, viria a ser atribuída ao Ministro da Saúde e da Assistência, que aprovava os estatutos, depois ouvido o governador civil (artigo 440.º do Código Administrativo); para as associações humanitárias, a competência para autorizar a respectiva constituição pertencia, pelo artigo 442.º, ao governador civil; para as fundações, o artigo 446.º determinava que os estatutos e regulamentos poderiam ser aprovados pelo Ministro da Saúde e da Assistência, ou poderiam ser objecto de homologação por este órgão se tivessem sido propostos pelos fundadores. O acto da autoridade administrativa tinha, pois, a natureza de acto constitutivo de direitos. Em

então, cabe-nos agora referir que o regime do artigo 416.º e seguintes também se aplicava, por remissão do disposto no artigo 454.º, aos institutos de assistência ou beneficiência de associações de cariz religioso, ou seja, fundados, dirigidos ou sustentados por associações de natureza religiosa, onde se inseriam também os criados pela Igreja Católica, como o caso dos Centros Sociais Paroquiais. Nomeadamente, quanto à Igreja Católica, isto reportava-se à subtração de tais institutos (institutos cujos objetivos essenciais eram a assistência ou beneficiência – ao regime concordatário, restringindo-se este à disciplina religiosa) (134).

Nesta conjuntura, as Misericórdias detinham um “regime especial” dentro do regime feral das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, nos moldes do disposto no artigo 433.º e seguintes. Mas, não obstante serem havidas como associações de assistência ou beneficiência norteadas por “compromissos (...), elaborados de harmonia com o espírito tradicional da instituição, para a prática da caridade cristã”, o

terceiro lugar, encontravam-se sujeitas à tutela administrativa em termos quase idênticos. A adopção daquele regime de constituição das corporações e fundações de utilidade pública administrativa justificava-se, segundo o “Parecer da Câmara Corporativa sobre a Proposta de Lei que aprovou o Estatuto da Assistência Social” – Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944, in *BAS*, n.º 11 – Janeiro – 1944, págs. 524 e segs., por duas ordens de razão: uma, especificamente jurídica, tinha a ver com a determinação do momento a partir do qual nasce a pessoa colectiva com a qualificação de utilidade pública; a segunda, de ordem política, prendia-se com o facto de assim poder orientar-se a assistência privada, impedindo que numa localidade, por virtude de rivalidades ou mera emulação entre pessoas, se multipliquem as obras da mesma índole quando faltem completamente noutros sectores de assistência. A este propósito diga-se que a Lei n.º 1998 de 1945 veio reafirmar a doutrina do Código, pois pelo n.º 2 da Base XVIII “o exercício colectivo da assistência, beneficiência ou caridade é permitido às associações ou fundações para isso devidamente autorizadas”. Aliás, do regime previsto no Código Administrativo se aproxima o que foi estabelecido no Decreto-Lei n.º 39 660, de 20 de Maio de 1954, que regulamentou o exercício do direito de associação».

¹³⁴ Ora, como explicita Licínio LOPES MARTINS: «em termos práticos, (...) todo o processo de constituição e gestão dos institutos corria, sem desvios, à luz das normas comuns (isto é, tal como sucedia com os restantes institutos, incluindo reconhecimento da personalidade jurídica civil, não bastando a simples participação da sua erecção canónica), ficando apenas para o direito canónico e para as autoridades da Igreja a concessão da personalidade jurídica respectiva e a disciplina dos aspectos do culto. E a isto se reduzia a salvaguarda da parte final do artigo 454.º: “sem prejuízo da disciplina e espírito religioso que os informam”. A aplicação do regime concordatário era incompatível com o regime próprio das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 65. Em sentido divergente, *vd.*, José Carlos MARTINS MOREIRA, *Direito Administrativo*, lições reunidas por ARAÚJO BARROS e Carlos GRILO, Ed. da Casa do Castelo, Coimbra, 1939, p. 266. Regime desigual era aplicável aos institutos que, para além das finalidades religiosas – finalidades principais – fomentassem também atividades assistenciais, vigorando, nesse sentido, o disposto dos artigos 449.º e 453.º, consagrado para as associações religiosas, vigorando, e quase na integridade, o regime concordatário nos moldes do artigo IV da Concordata – unicamente ficavam sujeitas, e em certas condições, à prestação de contas quanto à beneficiência, não usufruindo, porém, dos apoios, privilégios, regalias e prerrogativas próprias das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa. Quanto às associações de cariz religioso, o Código Administrativo, mais precisamente no artigo 449.º, definia apenas as confrarias. Porém, através de uma interpretação integradora de tal conceito, abarcavam-se também no mesmo as ordens terceiras seculares, as pias uniões e todas as entidades – fundações, associações e institutos – criadas pela competente autoridade eclesial. Neste sentido, *vd.*, Sebastião CRUZ, “Associações, Religiosas Católicas”, in *DJAP*, Vol. I, 2.ª ed., pp. 563 e ss., e Parecer da Procuradoria-Geral da República, D. G., II-S, n.º 175, datado de 28-6-1953 (Século XX).

legislador do Estado Novo havia de terminar o processo já começado com o liberalismo (a instituição de um regime dual). O último golpe foi feito pelo DL n.º 35108, de 7.11.45, mais precisamente pelo seu artigo 108.º. Ademais, distinguia-se a associação – a Misericórdia –, da confraria ou da irmandade, sendo que a associação de beneficência é uma pessoa coletiva de utilidade pública administrativa, ao passo que a confraria ou irmandade é uma pessoa coletiva canonicamente erecta, regida unicamente pelo Direito concordatário (doravante Direito canónico) ⁽¹³⁵⁾. Além do mais, a este tipo de instituições particulares concedia o legislador prerrogativas públicas, responsabilidades e atribuições ou deveres públicos de exercício obrigatório incomparavelmente mais amplas do que às similares pessoas coletivas ⁽¹³⁶⁾.

Agora, vamos passar a retratar as instituições e o princípio da subsidiariedade (também conhecido por princípio da supletividade) Estadual. Assim, para Paulo Otero ⁽¹³⁷⁾, apesar da Constituição de 1933 emergir como “instituidora de um Estado Social”, a verdade é que foi às corporações e institutos de assistência ou beneficência que o Estado Novo encarregou a principal responsabilidade dos domínios da saúde e da assistência social. Ora, para este mesmo autor, a Constituição de 1933 foi o primeiro texto Constitucional que em Portugal desempenhou como atividade nítida dos poderes públicos a efetivação do bem-estar e da justiça social. O diploma de 1933 exigia, ao nível do princípio de intervenção, alguns encargos ou trabalhos aos poderes públicos de cariz social, nomeadamente, os encargos de “zelar pela melhoria de condições das classes sociais mais desfavorecidas”, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 6.º da redação original, e de “coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais”, conforme os

¹³⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 66 e nota 109. Como bem explicita este autor: “O diploma referido, ao reduzir o papel das irmandades ou confrarias ao desempenho das missões religiosas ou de culto nas misericórdias, alterou o art. 433.º do Código Administrativo, que, para além de as considerar entidades instituidoras, (ainda) lhes atribuíra a administração das mesmas”.

¹³⁶ Não resistimos a colocar aqui a nota 110 da obra até então citada de Licínio LOPES MARTINS, p. 67: «Quanto à imposição legal de obrigações de exercício obrigatório, temos, a título de exemplo: sustentação de postos hospitalares; socorros às grávidas; protecção dos recém-nascidos; enterramento dos pobres e indigentes (art. 434.º do Código Administrativo); coordenação da assistência desenvolvida pelas instituições de assistência no respectivo concelho (que, aliás, lhes competia enquanto “órgãos locais de saúde e assistência” (...), cabendo-lhe a principal responsabilidade nas actividades hospitalares e assistenciais” – cfr., respectivamente, as Bases XX e XXII, da Lei n.º 2120, de 19-7-63, que aprovou o Estatuto da Saúde e da Assistência); exercício das suas atribuições (e competências) preferencialmente no âmbito da circunscrição concelhia (cfr. art. 109.º, do DL n.º 35108); etc. Quanto a prerrogativas públicas (ou regalias) destacam-se, em relação às demais instituições, a reversão para a misericórdia local ou concelhia dos bens e valores das associações e institutos extintos (art. 432.º); o valor probatório autêntico das suas certidões (art. 436.º); o poder de aprovação de projectos de obras; etc». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 67, nota 110.

¹³⁷ Cfr. Paulo OTERO, *Poder de Substituição ...* cit., pp. 519-520.

ditames do disposto no n.º 2 do artigo 6.º (138). Porém, mesmo não havendo para as tarefas de assistência uma disposição constitucional específica que consagrasse de forma expressa o princípio da supletividade da intervenção Estadual, inversamente ao que acontecia para as tarefas económicas nos termos do artigo 33.º deste diploma legal, na perspetiva de Licínio Lopes Martins a mesma orientação não deixava de resultar quer da Constituição, quer da política político-legislativa acerca da saúde e do domínio da assistência social (139).

Em abono da verdade, em respeito da Constituição – cfr., o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Constituição Política de 1933 – cabia ao Estado “coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais”. Ora, no que concernia à atuação da ação social, tal função política e social Estadual deveria ter a sua concretização mediante tarefas de «assistência, beneficiência ou caridade», às quais a Constituição atribuía fim próprio, entre as passíveis de terem estrutura corporativa e serem assim autorizadas, auxiliadas e favorecidas através de normas especiais – cfr., o disposto nos artigos 16.º, 17.º e seu § único, e, também, cfr., o disposto no n.º 4 do artigo 14.º e, cfr., o disposto no artigo 41.º, sendo que a redação deste último era a de que “o Estado promove e favorece as instituições de solidariedade, previdência cooperação e mutualidade”, fazendo-se a mesma leitura do disposto no n.º 4 do artigo 14.º já mencionado. É ainda de frisar, que do mencionado no texto do artigo 41.º da Constituição, se extraía expressamente um princípio de promoção e favorecimento das instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade (140).

Quanto à política legislativa, a sua orientação fluiu nitidamente dos textos-base do regime corporativo acerca da saúde e da assistência social, isto é, a Lei n.º 1.998, de 15.05.1944, que aprovou o Estatuto da Assistência Social, e o DL n.º 35108, de 7.11.1945, referente à reforma da organização dos serviços de assistência social, e posteriormente a Lei n.º 2120, de 19.07.63 (141).

No âmbito da saúde, a mesma orientação teve concretização específica no domínio da atividade hospitalar. Neste domínio da saúde, os hospitais das instituições particulares – a esmagadora maioria geridos, desde há séculos, pelas Misericórdias, permaneceram sob a sua gestão e propriedade. Tal seria tido em consideração pela Lei n.º

¹³⁸ Cfr. Paulo OTERO, *Poder de Substituição ... cit.*, pp. 519-520.

¹³⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 67.

¹⁴⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 68.

¹⁴¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 68.

2001, de 2 de abril de 1946, que divulgou as bases organizativas de um sistema hospitalar nacional de base regional. Ora, com o DL n.º 48357, de 27 de abril de 1968, que aprovou o Estatuto Hospitalar, e pelo Decreto n.º 48358, de 27 de abril de 1968, que aprovou o Regulamento Geral dos Hospitais, os hospitais das Misericórdias, e por consequência, também as próprias Misericórdias, foram inseridos no sistema ou na organização nacional dos hospitais, protegendo-se, a autonomia institucional em termos generalistas. Aqui, as Misericórdias tinham à disposição um hospital central, que era o Hospital de Santo António do Porto, todos os hospitais regionais que perfaziam um total de 25 (vinte e cinco) e a quase totalidade dos hospitais de cariz sub-regional que perfaziam um total de 256 (duzentos e cinquenta e seis) hospitais ⁽¹⁴²⁾. De frisar, ainda, que do conjunto dos hospitais existentes, 7 (sete) eram geridos por outras instituições particulares assistenciais. O sentido ou a consequência desta integração era evidente, ou seja, os hospitais das denominadas instituições particulares passaram, a partir de então, a efetuar prestação de serviços, não exclusivamente aos mais carentes/desfavorecidos, mas também a todos os cidadãos na generalidade – que eram, estes últimos, os beneficiários dos sistemas públicos de proteção social existentes (Previdência e A.D.S.E. – e não beneficiários), contra o pagamento de um preço tabelado, suportado, relativamente aos funcionários públicos, pelo próprio Estado. Tais diplomas apenas completaram e densificaram o dever legal proveniente do Código Administrativo (sustentação dos postos hospitalares), passando a cair sobre as instituições o dever legal de prestação de um serviço público de vocação universal ⁽¹⁴³⁾.

Note-se que o princípio informador e orientador de todo o ordenamento jurídico da política de saúde e assistencial plasmado nestes diplomas foi: o Estado exerce(ia) uma ação meramente subsidiária quanto às iniciativas particulares, dado as tarefas de assistência e de saúde pertencerem a estas entidades, competindo ao Estado a planificação política e administrativa, a orientação, promoção, fomento e auxílio dos seus estímulos ⁽¹⁴⁴⁾. Isto é, e que na perspetiva de Licínio Lopes Martins faz todo o sentido, o exercício ou a prestação direta assistencial, no domínio quer da saúde, quer social, sendo uma atividade natural e normal das instituições de cariz particular, competindo ao Estado e à

¹⁴² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 68 e nota 113. De evidenciar que para Licínio Lopes Martins: “(...) anos depois, através do DL n.º 413/71, passariam, estas duas últimas categorias, a denominar-se de distritais e de concelhios, respectivamente)”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 68 e nota 113.

¹⁴³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 68-69 e nota 113

¹⁴⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 69

AP em geral uma função meramente subsidiária, apenas devendo intervir onde e quando os impulsos particulares falhassem ou se demitissem da sua atuação ⁽¹⁴⁵⁾.

Relativamente ao que concerne à AP e às instituições, a conclusão antecedente não espelhava que o Estado se demitisse da prática de poderes soberanos, dado que “se na prestação directa da assistência compete ao Estado uma função meramente supletiva, ao mesmo tempo pertence, em primeiro plano, a função orientadora, promotora e tutelar e a de inspecção permanente de todas as actividades assistenciais ⁽¹⁴⁶⁾”. Assim, vamos explicitar os principais aspetos do regime disciplinador desta função, em que se representa, no período em análise, a relação jurídico-administrativa entre as pessoas coletivas públicas (de utilidade pública administrativa) e o Estado.

Nas disposições do artigo 418.º do Código Administrativo (doravante CA), as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa estavam subordinadas à tutela Estadual, em conformidade com as leis, decretos, portarias, instruções e ordens emanadas do Governo. Neste prisma, ao Governador civil ⁽¹⁴⁷⁾ competiam, ao abrigo do disposto no artigo 420.º, as seguintes funções fundamentais: proceder à fiscalização da administração das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa; proceder à coordenação em todo o distrito da sua ação, harmonizando-a com a dos corpos administrativos, conforme o estabelecido pelo artigo 420.º do CA; proceder à aprovação, sob pena de não serem executórias, nos trâmites do artigo 421.º do CA, das deliberações das associações de beneficiência sobre orçamentos (ordinários ou suplementares); proceder à fixação dos quadros de pessoal, formas de provimento e vencimentos; proceder à participação, nos moldes do artigo 424.º do CA, ao Ministério Público (doravante MP) dos atos, decisões e deliberações que consider(ass)e ilícitas para efeitos de anulação

¹⁴⁵ Ora, aqueles diplomas delinearam a prática da assistência no conjunto das tarefas públicas, percebendo-se que conferir ao Estado a prestação direta assistencial é negar a função social daqueles valores “[os valores naturais da família e dos agrupamentos económicos e sociais, tal como a tradição secular do nosso país nesta área]” e, por consequência, justificar uma crescente socialização seria (...) converter a saúde e a vida em “mero fruto artificial de uma técnica fria e desumanizada”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 69, 1.ª parte da nota 114. De forma alguma poderia justificar-se a oficialização das variadas modalidades de assistência. Tal princípio base devia predominar “mesmo quando o Estado assume, a título excepcional, a prestação directa da assistência; ainda neste caso a gerência do Estado é imposta mais pela demissão das iniciativas particulares do que pela sua falta natural de competência para exercerem aquela função”. Tal princípio deveria ser cumprido mesmo quando implicasse a adoção de medidas coativas que “imponham a lei da solidariedade social”, ou o “dever social de prestar assistência” (como se referiu no Preâmbulo da Proposta de Lei acerca do Estatuto da Assistência Social, in *BAS*, n.º 11– Janeiro -1944, pp. 515 e ss., e no Parecer da Câmara Corporativa emitido sobre a mesma – Cfr. Marcello CAETANO, in *BAS*, n.º 11-Janeiro-1944, pp. 524 e ss. Neste sentido, *vd*, também, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 69, 2.ª parte da nota 114.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 517, e ainda, neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 70.

¹⁴⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 70.

contenciosa, tal como de qualquer outro ato ou omissão que pudesse gerar responsabilidade civil ou penal.

Importa ainda delinear que ao Governo, através do Ministério do Interior ou da Saúde e Assistência competiam as funções de: dar autorização para a aquisição de bens imobiliários a título oneroso e sua alienação por qualquer título, e a realização de empréstimos, conforme estipulava o disposto no artigo 422.º do CA (¹⁴⁸); proceder à dissolução, através dos mesmos Ministérios e nos termos e com os fundamentos consagrados no artigo 429.º do CA, das mesas, direções ou administrações dos institutos, e à nomeação, em sua substituição, de comissões administrativas cujos membros seriam livremente escolhidos pelos ministros respetivos, conforme dispunha o artigo 422.º do CA.

Posto isto, era da competência das juntas distritais o julgamento das contas (¹⁴⁹). Tendo em conta as palavras de Licínio Lopes Martins: “Para além disso, o regime administrativo abrangia ainda a sujeição às regras da contabilidade pública, o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas, o contencioso administrativo de anulação de decisões e/ou deliberações, a isenção de contribuições e impostos e outros encargos fiscais, embora a extensão de tais isenções resultasse, caso a caso, de Despacho Ministerial (¹⁵⁰). Relativamente às situações de extinção da pessoa coletiva, era imposta a reversão dos

¹⁴⁸ Quanto a estes atos de autorização, Marcello CAETANO, “Das Fundações, Subsídios para Interpretação e Reforma da Legislação Portuguesa”, in *Colecção Jurídica Portuguesa*, Edições ática, 1961, p. 117, dizia tratar-se de atos que incidiam sobre a própria capacidade das pessoas coletivas, e que se estava perante uma restrição à capacidade jurídica das pessoas coletivas. Por tal razão, estas eram tidas como incapazes de adquirir, alienar e de obter por via de empréstimo. Aliás, motivo pelo qual o negócio jurídico celebrado sem autorização da autoridade responsável pela tutela fosse praticado por alguém incapaz e, por consequência dali inerente, era considerado inválido. Ora, nesta situação estava-se perante uma invalidade absoluta. Em sentido inverso, temos a posição defendida por Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 71, última parte da nota 116, na medida em que para este autor: “não está em causa a capacidade das pessoas colectivas. Esta existe, pois, o princípio da especialidade do fim assim o postula. A exigência de autorização tem outro sentido e outra finalidade. Esta autorização funciona como um pressuposto jurídico do exercício de uma capacidade jurídica já existente e, portanto, anterior, muito embora possa condicionar a validade e eficácia dos negócios jurídicos celebrados pela pessoa colectiva autorizada. Por isso, não podemos concordar com equiparação feita à situação dos incapazes”. Da nossa parte, concordamos, neste aspeto, com o defendido por Licínio Lopes Martins.

¹⁴⁹ Note-se, que com a emissão do DL n.º 351/72, de 08-09 (conforme o artigo 90.º), a competência para o julgamento das contas de gerência foi transferida para a Direção-Geral da Assistência (ou seja, o julgamento das contas de gerência de quantia inferior a 2000 contos (dois mil contos) [– o equivalente atualmente a aproximadamente € 10. 000, 00 (dez mil euros) – observação nossa], estando as de valor superior adstritas a julgamento por parte do Tribunal de contas. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 71, nota 117.

De frisar, porém, que atualmente o Tribunal de Contas (doravante TdC), tal e qual como o conhecemos, apenas tem a função de fiscalizar, e não de julgar. Defendemos que, já naquela época, este Tribunal se deveria sujeitar apenas ao papel fiscalizador, ficando a função de julgar para as instâncias com poderes de julgamento mais idóneas para o efeito.

¹⁵⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 71.

bens em prol do Estado ou de outra pessoa coletiva de utilidade local. Aplicava-se este regime legal às pessoas coletivas de utilidade pública administrativa local, que eram as únicas consagradas e reguladas no CA da época ⁽¹⁵¹⁾. No sentido de o completar ou mesmo complementar e/ou pôr em prática este regime, como derivava do disposto no artigo 418.º do CA, foram emanados os diplomas avulsos já referenciados, isto é, a Lei n.º 1998, o DL n.º 35108, a Lei n.º 2120, e o Decreto n.º 351/72, de 08.09 ⁽¹⁵²⁾.

Com a emanação destes diplomas, a Direção-Geral da Assistência Social, criada pelo DL n.º 35108/45, passou a compor o serviço nuclear no âmbito da prática das competências tutelares Governamentais, tendo mais tardiamente, com o DL n.º 351/72 em conformidade com o seu artigo 90.º, sido constituído, dentro desta Direção, um serviço específico para o efeito [a Inspeção-Superior de Tutela Administrativa ⁽¹⁵³⁾].

¹⁵¹ Ora, como defendia A. BARBOSA DE MELO, “As Pessoas Colectivas Eclesiásticas Católicas e o artigo 161.º do Código Civil”, in *Separata da RDES*, ano XVI - N. os 1-2 e 3-4, deve aqui mencionarse que para as pessoas coletivas privadas de utilidade pública, mas que não eram havidas como de utilidade administrativa para efeitos da aplicação do regime do CA, muito embora o fim seja de interesse social, O Código Civil (doravante CC) de 1867, no n.º 2 do seu artigo 161.º, também clamava algumas limitações à sua autonomia de gestão ou administração, uma vez que subjugava alguns atos, sob pena de nulidade, à autorização do Governo, designadamente as aquisições e alienações de natureza onerosa. Tal intervenção direta Governamental na gestão destas pessoas coletivas pode, de alguma forma, repercutir-se também num protesto de poderes inerentes a uma relação tutelar de cariz administrativo. Cfr., neste sentido, ainda, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume I, 4.ª ed., pp. 165 e 166.

¹⁵² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 72. Como explicita Vital MOREIRA, *Administração Autónoma ... cit.*, p. 298, à parte deste regime parecem ter permanecido as pessoas coletivas de utilidade pública geral, tal como as demais associações e fundações estimuladas por outras finalidades. Por tal facto, estariam, desta maneira, na dependência de diplomas avulsos que, casuisticamente, as autorizassem e disciplinassem. Porém, na falta de um estatuto especial, o regime do CA seria pelo menos aplicável às pessoas coletivas de utilidade pública administrativa geral.

¹⁵³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 72. Transcrevendo este mesmo autor: “Tais diplomas, em alguns aspectos, não se limitaram, pois, a completar o regime do Código Administrativo, tendo alterado ou revogado, pelo menos parcialmente, alguns aspectos do regime aí consagrado, designadamente em matéria de competências tutelares”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 72, nota 120. autonomia de gestão ou administração, uma vez que subjugava alguns atos, sob pena de nulidade, à autorização do Governo, designadamente as aquisições e alienações de natureza onerosa. Tal intervenção direta Governamental na gestão destas pessoas coletivas pode, de alguma forma, repercutir-se também num protesto de poderes inerentes a uma relação tutelar de cariz administrativo. Cfr., neste sentido, ainda, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume I, 4.ª ed., pp. 165 e 166.

¹⁵³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 72. Como explicita Vital MOREIRA, *Administração Autónoma ... cit.*, p. 298, à parte deste regime parecem ter permanecido as pessoas coletivas de utilidade pública geral, tal como as demais associações e fundações estimuladas por outras finalidades. Por tal facto, estariam, desta maneira, na dependência de diplomas avulsos que, casuisticamente, as autorizassem e disciplinassem. Porém, na falta de um estatuto especial, o regime do CA seria pelo menos aplicável às pessoas coletivas de utilidade pública administrativa geral.

¹⁵³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 72. Transcrevendo este mesmo autor: “Tais diplomas, em alguns aspectos, não se limitaram, pois, a completar o regime do Código Administrativo, tendo alterado ou revogado, pelo menos parcialmente, alguns aspectos do regime aí consagrado, designadamente em matéria de competências tutelares”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 72, nota 120.

1.1. Breves conclusões

Tendo em consideração o defendido por Rogério Soares, se é verídico que ao longo da Idade Média, não fazia sentido pensar-se num esquema de AP, e, em consequência num Direito Administrativo (¹⁵⁴), que regulasse as relações entre os súbditos e o rei, não menos verídico será mencionar-se que inerente à consolidação e centralização do poder político, a que assistimos a partir da segunda metade do Século XIII (¹⁵⁵), não deixaria de estar ligado ou implícito um processo de consciencialização daquilo a que, Licínio Lopes Martins designa por “bem comum do Reino”, mesmo que naquela altura fosse possível confundir com o património da coroa ou ser tido como o “bem comum da coroa (¹⁵⁶)”.

Seguindo os passos de Manuel António Coelho da Rocha, na medida em que a “história é mais produto da acção dos homens do que das respectivas intenções (¹⁵⁷)”, e que, por tal motivo, à solidificação de um poder político central não teria correspondido simultaneamente o assentimento esclarecido e progressivo de uma ideia de interesses gerais, de que apenas ao poder político - e não à Igreja ou a qualquer senhor feudal – competisse cuidar, o correto é que nos mencionados atos de interferência régia não pode, também, deixar de se descobrir, de alguma maneira, uma manifestação, ainda que ligeira, da afirmação de poderes de regulamentação, vigilância e controlo sobre instituições que, não pertencendo ao aparelho ou à máquina que aguenta o poder político da época, seguiam certos interesses, concretizados na prática de tarefas de assistência ou de solidariedade assistencial – na denominação que Marcello Caetano lhes atribuiu. Proveitos estes que, um bocado mais à frente, viriam a ser nitidamente acolhidos como interesses públicos ou coletivos, personalizados no e pelo rei de então (¹⁵⁸).

Ainda em jeito de conclusão, e quanto às relações das instituições com os poderes públicos, da reforma Quinhentista até ao período da Época liberal, no fundamental, manteve-se o regime assente na época referida (¹⁵⁹).

¹⁵⁴ Cfr. Rogério SOARES, *Direito Administrativo ... cit.*, p. 18.

¹⁵⁵ Relativamente a este intuito, referia-nos Marcello CAETANO, *ob. cit.*, p. 412, desde a crise de 1383-85 (Século XIV) «radicava-se a vontade popular de não se submeter a um rei de outro reino, de possuir um rei próprio, “natural”, de formar uma nação organizada em Estado independente. Assim, o Estado se consolidará em diálogo com a nação representada na reunião frequente das Cortes”.

¹⁵⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 29.

¹⁵⁷ Cfr. Manuel António COELHO DA ROCHA, *Ensaio sobre a História do Governo e da Legislação de Portugal para servir de Introdução ao Estudo do Direito Pátrio*, Coimbra, 1841, § 310.º, pp. 107-108.

¹⁵⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 30.

¹⁵⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 35.

Na escrita de Licínio Lopes Martins: “Em primeiro lugar, ficou legal e definitivamente demarcado o âmbito material de jurisdições – a matéria temporal seria da exclusiva competência da autoridade política, ficando as matérias espirituais das instituições a cargo da jurisdição eclesiástica ⁽¹⁶⁰⁾”.

Num segundo prisma, a assistência passou determinantemente a ser olhada pelo poder político, não só como uma questão individual dos indigentes, mas também como uma “questão social”, como um bem integrante de um património comum da comunidade nacional, e que nos nossos dias conhecemos como interesse público ⁽¹⁶¹⁾. A assistência ganha terminantemente um cunho institucional, que é o que José Manuel Sérvulo Correia apelida por evolução ou processo de secularização e de institucionalização da assistência social ⁽¹⁶²⁾. Conforme bem explica Licínio Lopes Martins: “Daí a intervenção dos poderes públicos na construção de um sistema organizado de auxílio aos necessitados. Intervenção essa que assumiu duas vertentes: uma, directa, em que os poderes públicos criam e gerem instituições, outra, de natureza normativa e administrativa, traduzida quer na regulamentação do exercício particular da assistência, quer no exercício de poderes de vigilância e controlo ⁽¹⁶³⁾”.

Num terceiro prisma, como conclui Licínio Lopes Martins, «o poder político, não obstante reconhecer a autonomia das instituições – referimo-nos designadamente aos organismos criados por leigos, cuja grande maioria tinha carácter associativo -, e de impulsionar a sua criação pela “sociedade civil”, como hoje se diria, reservou para si o poder de autorizar a constituição e de as reconhecer à luz do direito comum. Para além disso, o mesmo poder montou uma máquina administrativa de controlo e vigilância sobre estas instituições ⁽¹⁶⁴⁾».

Isto é, a autoridade régia, mesmo não tendo procedido à integração das instituições na organização administrativa Estadual, ou seja, sem publicizar, neste senso, a assistência social, não deixou, e como marca de reconhecimento da sua relevância para a desenvoltura de uma política de assistência em todo o país, de formar mecanismos de

¹⁶⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 36.

¹⁶¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 36.

¹⁶² *Vd.*, neste sentido, José Manuel SÉRVULO CORREIA, “Teoria da Relação Jurídica do Seguro Social – I”, in *ESC*, ano VII, n.º 27, p. 26. Tal processo, aconteceria também em outros países da Europa. Quanto ao caso Francês, *vd.* Michel BORGETTO e Robert LAFORE, *Droit de L'aide et L'action Sociales*, Domat Droit Public, Montchrestien, 1996, pp. 12-13.

¹⁶³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 36.

¹⁶⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 36.

proteção e tutela de certos interesses prosseguidos pelas instituições particulares assistenciais ⁽¹⁶⁵⁾.

Por esse motivo o conjunto de poderes que o Estado reserva(va) para si, a generalidade destes constantes dos §§ das Ordenações a que se fez menção, que aqui sublinhamos eram os seguintes ⁽¹⁶⁶⁾: poderes de autorização (ou aprovação) da respetiva constituição em conformidade com as finalidades sociais (e espirituais) previamente determinados ⁽¹⁶⁷⁾; poderes de organização e de disciplina normativa, exercidos mediante a concessão de regimentos que regulem o funcionamento institucional ⁽¹⁶⁸⁾; poderes de nomeação de membros para os órgãos de gerência ⁽¹⁶⁹⁾; poderes de suspensão e de permuta dos administradores laicos por administração menos zelosa ⁽¹⁷⁰⁾; poderes de orientação e até de direção (cujo exercício era frequentemente gerado pelos conflitos interinos, de cariz político-social, designadamente em épocas eleitorais), concretizados mediante a emanação, pelo Monarca, de ordens e instruções diretas ⁽¹⁷¹⁾; poderes de vigilância e controlo da gestão corrente, concretizados, entre outros meios, mediante a fiscalização, inspeção e exigência da prestação de contas ⁽¹⁷²⁾. Este ponto último percebe-

¹⁶⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 36-37.

¹⁶⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 37.

¹⁶⁷ Cfr. J. QUELHAS BIGOTTE, *ob. cit.*, p. 112, sendo que é um facto verídico que o poder central nunca deixou de praticar o *jus approbationis* dos estatutos. *Vd.*, também, Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 37, nota 53.

¹⁶⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 37.

¹⁶⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 37.

¹⁷⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 37.

¹⁷¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 37.

¹⁷² Não resistimos a colocar aqui a nota n.º 54 da obra até então citada de Licínio Lopes MARTINS. Assim: «Os poderes dos funcionários não se reduzem, pois, à função de carácter jurisdicional de resolução de eventuais conflitos de jurisdição entre o direito civil e o direito canónico. A sua função é mais vasta e tem sobretudo natureza administrativa e um carácter regular. O poder de visitar, de prover, de tomar contas, etc., não era, com certeza, exercido apenas em situações limite. Pois, assumido que estava pelo poder político o interesse que as instituições de assistência, embora fundadas por leigos, representavam para a comunidade, para a “coisa pública”, havia que criar uma organização ou uma máquina administrativa que acompanhasse a gestão destas instituições, vigiando o cumprimento dos seus fins sociais – fins de assistência determinados pela vontade dos instituidores ou fundadores, provendo, se necessário, para que se cumpra esta vontade -, o que necessariamente envolvia o exercício de poderes de fiscalização com carácter de regularidade. E note-se que a lei não oficializa as instituições, isto é, não as integra administrativamente, como hoje poderíamos dizer, na organização pública, isto é, do Estado. Pelo contrário, reconhece que a sua criação se deve à iniciativa particular, que as mesmas devem ser administradas por leigos e que, acime de tudo, se deve respeitar e fazer cumprir a vontade dos instituidores, não só porque esta é naturalmente tida como valor fundamental, um valor em si mesmo, que ao direito cumpre reconhecer e proteger, mas também devido à utilidade social dos fins prosseguidos pela mesmo ou resultantes da execução da mesma. Quer isto dizer que o poder político não deixava de reconhecer o valor da autonomia da vontade, objectivada na criação de um organismo jurídico. E reconhecer isto implicava aceitar o relevo, directo ou reflexo, dessa vontade no domínio das instituições de base popular ou de natureza associativa. É claro que ainda era cedo para se falar numa distinção legal e dogmática entre personalidade humana e personalidade colectiva (a este propósito lembrem-se as discussões doutrinárias ocorridas no século XIX e ainda no nosso século, exaustivamente tratadas na obra de Guilherme MOREIRA, “Da Personalidade Colectiva”, in *RLJ*, anos 40.º, 41.º e 42.º, 1907-1909, n.ºs 1732 e segs.). De qualquer forma, não pode deixar

se de melhor maneira se considerarmos os benefícios que o poder político aferia, embora de forma discricionária, a estas instituições, privilégios de várias ordens (administrativa, judicial, fiscal), incluindo o reconhecimento de prerrogativas soberanas ou de caráter público (¹⁷³), o financiamento ou subvenção pública das atividades, isenções ou benefícios fiscais, passando pela atribuição de imunidades e também de privilégios aos respetivos administradores (¹⁷⁴).

Ora, o exercício de poderes de vigilância e controlo evoluiu mais tarde para formas mais refinadas. Tal ocorreu já no Século XVIII (ano de 1778), em que se estabeleceu que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa transferisse mensalmente ao Monarca um balanço com as contas mensais, o qual, a partir de 1820, passou a ser publicado no Diário do Governo. Dever que veio, pouco depois, a ser generalizado às demais instituições, que deviam prestar contas das receitas e despesas ao Provedor ou Corregedor das comarcas (¹⁷⁵).

de se reconhecer que subjacente ao regime das Ordenações estava, de algum modo, o princípio do respeito pela autonomia da vontade, neste caso da vontade dos instituidores dos organismos de assistência, às quais, não raras vezes, haviam deixado o seu património para que este fosse canalizado para os fins associativos. Talvez não seja desajustado dizer que também neste domínio – domínio das instituições de base popular ou natureza associativa – se nota a influência do Direito Romano sobre as instituições do direito pátrio, designadamente no princípio do respeito pela autonomia da vontade, neste caso da vontade dos fundadores das instituições de assistência. Vontade essa que assim se projectava num organismo do mundo externo, moldando o modo e a vida da instituição. Por outro lado, a categoria de corporação e a figura do património autónomo também não era desconhecida do Direito Romano. Aliás, durante muito tempo o conceito de corporação identificou-se com o de pessoa colectiva, precisamente, por influência do Direito Romano. Sobre as pessoas colectivas no Direito Romano, corporações e fundações, ver A. SANTOS JUSTO, “Direito Privado Romano – I”, in *BFD, Studia Iuridica*, 50, Coimbra Editora, 2000, págs. 149-156, e A. MENEZES CORDEIRO, *O Levantamento da Personalidade Colectiva no Direito Civil e Comercial*, Almedina, 2000, págs. 23-29. Refira-se ainda eu assunção da personalidade colectiva no direito canónico ocorreu com muita mais facilidade do que no domínio do direito comum, que, aliás, neste particular aspecto sofreu influências daquele, como refere José TAVARES, *Princípios Fundamentais de Direito Civil*, vol. II, Porto-Livraria Portuense, 1928, pág. 139». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 37-38, nota 54.

¹⁷³ De acordo com os estudos de A. MAGALHÃES BASTO, *A Santa Casa da Misericórdia do Porto*, Porto-1934, e dirigindo-se de modo específico a estas instituições, já em 1564 os privilégios eram imensos (as cópias formavam um caderno de 36 folhas). Foi admissível, assim, que a atribuição de privilégios tivesse envolvido, com o decurso temporal, a atribuição de alguns poderes autoritários, como para Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 38, nota 55, parece ser o caso de as Misericórdias terem a faculdade de exigir o cumprimento das suas dívidas nos termos determinados para a denominada Fazenda Pública. Cfr. COSTA GOODOLPHIM, *As Misericórdias*, Lisboa, 1897, p. 36 e ss., e ainda, Victor RIBEIRO, *A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, 1902, pp. 313 e ss., e por fim, Fernando da SILVA CORREIA, *ob. cit.*, p. 577 e ss. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 38, nota 55.

¹⁷⁴ Para lá dos poderes que derivam da leitura atenta do regime previsto das Ordenações, também o exercício do conjunto de poderes mencionados no texto aparenta ter-se constatado regularmente até ao século XIX, conforme se extrai da leitura do trabalho, embora realizado em conformidade com a metodologia própria da História Geral. Cfr. Isabel dos GUIMARAES SÁ, *ob. cit.*, e também André FERRAND DE ALMEIDA, *ob. cit.*, p. 169 e ss. Cfr. Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 39, nota 56.

¹⁷⁵ Com efeito, mediante o Decreto de 21 de Outubro de 1836 determinou-se que os Chefes de Distrito passassem a examinar, de forma anual, os orçamentos e as contas das irmandades e confrarias, sem

Como bem noticia Licínio Lopes Martins: “Dois dos pontos nucleares que viriam a marcar (e continuam a marcar) a relação jurídica-administrativa entre as instituições particulares de solidariedade social e a Administração têm uma tradição secular no nosso direito: (1) a concessão de subvenções, benefícios fiscais, regalias, privilégios e prerrogativas públicas; (2) o exercício de poderes típicos de uma relação tutelar (designadamente sob a forma de tutela integrativa, inspectiva e substitutiva) da Administração sobre as instituições de assistência, que, provavelmente, terá precedido e constituído o ensaio do exercício de poderes homólogos pelo Estado sobre os entes públicos menores (¹⁷⁶)”.

Todavia, note-se que esta quadratura não era perceptível no quadro de uma relação de polícia, ou seja, ele refletia, já na época a que estamos a reportar, um particular modo de ser político e jurídico dos poderes públicos na sua relação com determinadas instituições particulares, que apenas se tornou verdadeiramente nítido à luz de conceções caracterizadas não só por um espírito autoritário de exercício do poder, mas essencialmente por um espírito colaborativo com aquelas instituições, de fomento e incentivo às suas tarefas, sendo esta relação enformada por uma disciplina normativa que espelha(va) a existência de um projeto político-social coletivo, tal como as correspondentes exigências de programação e planificação concretizadoras desse mesmo projeto referido (¹⁷⁷).

De forma sintética, pode referir-se que o Estado assumiu as tarefas de assistência como um interesse nacional que cumpria concretizar de maneira programada e planificada. No entanto, a sua concreta realização, seguindo a tradição medieval, confiada aos particulares, isto é, “aos homens de boa fama e sã consciência e honesta vida”, como se assegura(va) nos compromissos, sendo que tal haveria de acontecer durante os séculos posteriores (¹⁷⁸). Desta forma, e seguindo os sábios ensinamentos de José Casalta Nabais, poderemos relatar que pelas instituições assistenciais ou beneficentes passou, ao longo de séculos, a realização do que mais tardiamente se viria a admitir como tarefa ou incumbência do Estado social e que tem feito história sob a denominação de direitos sociais (¹⁷⁹).

colocar de parte as irmandades das Santas Casas. Neste sentido, *vd*, COSTA GOODOLPPFHIM, *ob. cit.*, Lisboa, 1897, e ainda, *vd*, Victor RIBEIRO, *ob. cit.*, pp. 147-148 e 314. Por fim, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 39, nota 57.

¹⁷⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 39.

¹⁷⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 39-40.

¹⁷⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 40.

¹⁷⁹ Cfr. José CASALTA NABAIS, “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”, in *Separata do BFD*, Vol. LXXV, 1999, P. 166, e ainda, *vd*, Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 40.

Como bem explana Licínio Lopes Martins: “Pelo que talvez se possa concluir que os poderes públicos reconheceram, permitiram e autorizaram que particulares, congregados através de organismos de natureza associativa ou fundacional, levassem a cabo tarefas já reconhecidas como administrativas ou de interesse público, sendo, em alguns casos, investidos no exercício de funções públicas ou em regalias ou prerrogativas próprias dos poderes públicos ⁽¹⁸⁰⁾”. Contudo, em contrapartida eram, proximamente, vigiados e controlados pelo Estado ⁽¹⁸¹⁾. Ora, em tais organismos jurídicos, “estava o interesse do próprio Estado ⁽¹⁸²⁾”.

Estamos ao lado de Licínio Lopes Martins ⁽¹⁸³⁾, quando o autor noticia que: “Sendo assim, estaremos autorizados a dizer que no domínio da beneficiência ou da assistência social (e também da saúde), o fenómeno da colaboração dos particulares com os poderes públicos na realização de interesses de relevância geral é uma realidade historicamente sedimentada, tendo provavelmente assumido nos tempos mais recentes apenas uma outra dimensão e importância ⁽¹⁸⁴⁾, tal como será antigo, também neste domínio, o fenómeno da privatização da Administração Pública ou o exercício de funções administrativas pelos particulares ⁽¹⁸⁵⁾”. E isto sob dois prismas: por um lado, albergava

¹⁸⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 40.

¹⁸¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 40.

¹⁸² Neste sentido, *vd.* J. QUELHAS BIGOTTE, *ob. cit.*, p. 183. Sublinhe-se, contudo, que apenas por simplicidade linguística se poderia referir que havia aqui um qualquer princípio jurídico a enquadrar normativamente a prática deste conjunto de poderes, pelo menos do conjunto de poderes que extravasam do texto do Regimento compilado nas Ordenações. Note-se que nos estamos a reportar ao período temporal decorrente entre os séculos XV a XVIII, que, por sua vez, havia de edificar de forma progressiva um modelo de Estado absoluto, até à qualificação deste, no período iluminista, como Estado de polícia. Ora, neste modelo Estadual a máquina administrativa opera sem qualquer obediência ao Direito. A sua única limitação haveria de incidir na vontade do príncipe. Cfr. Rogério SOARES, *Direito Administrativo ... cit.*, p. 26 e Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 40, nota 59.

¹⁸³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 40-41.

¹⁸⁴ Tendo em consideração que a cooperação entre privados e a AP na execução de interesses generalistas é um aspeto antigo, tendo recentemente adquirido particular dimensão e respetivo foco, *vd.* Mario NIGRO, “Amministrazione Púbblica”, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. II, 1988, pp. 5-6.

¹⁸⁵ Nos dizeres de Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 41, nota 61: «E dizemos “também neste domínio” dado que o fenómeno da privatização de tarefas administrativas parece não ter sido estranho a outras áreas, designadamente na esfera económica, administrativa e jurisdicional. Neste sentido, ver Paulo OTERO, *Coordenadas jurídicas da privatização*, comunicação apresentada no “IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo”, realizado em Coimbra, a 6 e 7 de Abril de 2000, subordinado ao tema “Os Caminhos da Privatização da Administração Pública”. A propósito das instituições de beneficiência, Marcelo REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, 1994/95, págs. 477-478, refere expressamente que “não é de hoje o fenómeno do desempenho da função administrativa do Estado-colectividade por entidades privadas”, lembrando, precisamente, as disposições das Ordenações Manuelinas e das Ordenações Filipinas, e, em sua sequência, as disposições de todos os posteriores Códigos Administrativos sobre pessoas colectivas privadas de fim altruístico e não lucrativo, que exercem a função administrativa, e por isso viriam a merecer a qualificação de utilidade pública e a designação de corporações administrativas no Código de 1896. Os hospitais seriam um dos pontos centrais das reformas de D. João II e de D. Manuel I. Refira-se que este último monarca não consentiu que a administração dos hospitais por ele mandados construir fosse entregue às instituições de assistência, onde

o exercício por entes particulares ou privados de atividades administrativas ou da concretização de interesses de cariz público; por outro lado, este exercício podia ser acompanhado da transferência de poderes soberanos ou de poderes de império então já destinados à Administração. A situação dos hospitais não deixa(va) de formar, aqui, um dos exemplos mais esclarecedores ⁽¹⁸⁶⁾.

Da mesma forma, o mencionado quadro relacional entre o Estado e as instituições assistenciais irá repetir-se mais tarde, mesmo no nosso Século, nomeadamente no conjunto de poderes que o Estado reserva para si, sendo que pelo menos alguns deles havemos de observá-los atualmente de forma expressamente assumidos pelo Direito Administrativo como abrangendo a índole daquilo a que a doutrina viria a denominar por tutela administrativa ⁽¹⁸⁷⁾.

Pelos motivos expostos, podemos expor com Marcello Caetano, embora restringindo o seu estudo às fundações, que a tutela do Estado sobre as instituições criadas ou fundadas por particulares – associações e fundações – tem profundas raízes no Direito Português ⁽¹⁸⁸⁾.

Da mesma maneira, e adaptando ao caso a categoria ou o conceito inserido por Guido Zanobini, a figura da “administração pública de direito privado” terá, também, origens profundas no Direito nacional ⁽¹⁸⁹⁾.

Ora, como nos explica Licínio Lopes Martins: «Assim como tem raízes profundas o conceito de “corporações administrativas”, que viria a ser adoptado nos Códigos Administrativos de oitocentos, bem como os posteriores conceitos de “pessoas colectivas

já se destacavam as misericórdias, por considerar que o exercício da actividade hospitalar não se enquadrava nos seus fins. Preferiu, antes, devolver a sua gestão à congregação dos loios. Assim sucedeu com os hospitais construídos em Lisboa, Porto, Coimbra, Évora e Santarém. Contudo, mais tarde viria a reponderar a sua decisão, concedendo às instituições de assistência, designadamente às misericórdias, a gestão dos hospitais do resto do país, tendo, simultaneamente, delegado nestas o poder de anexar ou unir numa só estrutura organizacional todos os hospitais existentes no âmbito da sua circunscrição territorial, ou, como se dizia, “nos seus domínios”. Este processo culminou com D. Sebastião a conceder, em 1564, às misericórdias a “administração e governança” de todos os hospitais existentes. E a partir desta data, com excepção dos que viriam a ser designados por hospitais oficiais, designadamente os de Lisboa, Porto e Coimbra, a gestão dos hospitais ficou integralmente a cargo das instituições de assistência, designadamente das misericórdias, assim como ficou a seu cargo a cobertura do país com uma rede de hospitais. Cfr. Carlos Dinis DA FONSECA, *História e Actualidade das Misericórdias*, Editorial Inquérito, 1996, págs. 195 e segs.».

¹⁸⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 41-42.

¹⁸⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 42.

¹⁸⁸ Cfr. Marcello CAETANO, “Das Fundações, Subsídios para Interpretação e Reforma da Legislação Portuguesa”, in *Colecção Jurídica Portuguesa*, Edições Ática, 1961, p. 109, e ainda, Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 42.

¹⁸⁹ Cfr. Guido ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. V, 2.^a ed., Giuffrè-Editora, 1957, pp. 293 e ss. Como nos expõe Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 42, nota 63: “E já antes, o mesmo autor, havia tratado o tema na *Rivista di Diritto Pubblico*, 1918, I, p. 169”.

de utilidade pública” e de “pessoas colectivas de direito privado e regime administrativo” ou de “pessoas colectivas de utilidade pública administrativa”, ou ainda o de “instituições particulares (ou privadas) de assistência”, e mais recentemente o conceito de “instituições particulares de solidariedade social” (¹⁹⁰).

No que concerne às instituições no Liberalismo, em termos conclusivos, o regime administrativo a que se encontravam adstritas as corporações administrativas, viria a formar a principal fonte inspiradora da construção do conceito de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa (¹⁹¹).

Para Marcello Caetano, o conjunto destas características possibilitava definir as corporações administrativas como “uma forma intermédia entre as pessoas colectivas de direito público e as pessoas colectivas de direito privado”, formando “a classe das pessoas morais administrativas ou pessoas de utilidade pública administrativa”, que, assim, se diferencia(va)m das “pessoas colectivas de direito público (Estado, pessoas territoriais ou autarquias locais, e institutos ou autarquias institucionais) e das pessoas de utilidade pública civil das quais a administração se desinteressa, uma vez declarada a utilidade pública”.

Ora, as corporações administrativas “visam fins de utilidade pública concorrentes, ou mesmo coincidentes, com os fins do Estado”, justificando-se, assim, a diferença do seu regime jurídico nas suas relações com a autoridade administrativa, e a sua consequente sujeição à denominada tutela de cariz administrativo (¹⁹²).

No entendimento de Licínio Lopes Martins, “os poderes da Administração sobre as corporações não se limitavam à tutela administrativa, mesmo no conceito que lhe é dado por MARCELLO CAETANO, abrangendo também poderes de superintendência e de direcção (¹⁹³)”.

¹⁹⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 42.

¹⁹¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 52.

¹⁹² Cfr. Marcello CAETANO, *Corporações ... cit.*, pp. 36 e 41. Em conformidade com o disposto no Código Administrativo, o legislador, como se refere no texto, apenas abarcava no conceito de corporação administrativa as corporações e institutos de iniciativa particular e de utilidade pública local. Mas, Marcello Caetano sugeria, no mesmo estudo – mais precisamente na página 41 da obra aqui supra citada -, que o conceito de corporação administrativa e, portanto, de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa fosse alargado aos Grémios, Mutualidades, Sindicatos Nacionais e Casas do Povo, dado que a “ampliação da acção do Estado e multiplicação dos seus fins fazem com que outros interesses gerais tenham vindo a adicionar-se à «piedade e beneficência», unicamente contemplados no Código de 1896”.

¹⁹³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 54. Mencione-se, todavia, que para Marcello Caetano a tutela administrativa é definida como o poder atribuído ao órgão de uma pessoa coletiva de intervir na gestão de outra pessoa coletiva autónoma, autorizando, ou aprovando os seus atos, procedendo à devida fiscalização dos seus serviços ou ao suprimento da omissão das suas obrigações legais, visando a coordenação dos interesses próprios da tutela com os interesses mais amplos representados pelo órgão responsável pela tutela. Cfr. Marcello CAETANO, *Manual ... cit.*, pp. 222-223.

Na verdade, mediante a prática de tais prerrogativas, a Administração conformava substancialmente toda a gestão interna e externa das corporações: conformava o modelo organizacional interno corporativo, fiscalizava e também disciplinava de forma técnica e jurídica a sua atividade financeira; fiscalizava e disciplinava, por intermédio de instruções ou ordens concretas, a atividade social desenvolvida; e, podia exercer amplos poderes disciplinares ou sancionatórios, sobre os órgãos eleitos ou designados (a nível exemplar, dissolução) mas também sobre a própria pessoa coletiva (a nível exemplar, extinção) ⁽¹⁹⁴⁾. Isto, claro, para além da ampla competência de fiscalização que detinham as Câmaras Municipais da época.

Como explicita Licínio Lopes Martins: “Estamos em face de verdadeiros poderes de orientação e de direcção que a lei atribuía ao Governador Civil, e que o mesmo poderia exercer como se de uma relação hierárquica se tratasse, ou, no mínimo, como uma relação de superintendência ⁽¹⁹⁵⁾ ⁽¹⁹⁶⁾”.

Estamos com Licínio Lopes Martins, na medida em que o autor defende que o que verdadeiramente se nos defronta é uma espécie de entes privados, que, pelo regime a que estavam sujeitos, eram convertidos ou pelo menos tratados mais como elementos da Administração indireta/desconcentrada Estadual, e menos como corporações e instituições (fundações) criadas pela iniciativa particular e cuja génese ocorrera no Direito privado. Tal factualidade, ainda possibilita(va) qualificá-los como pessoas coletivas de Direito privado. Mas, constata-se que estamos aqui perante um conjunto de pessoas coletivas que, não obstante não perderem a sua qualificação jurídica originária, são (eram) embutidas, pelo concreto regime a que se encontra(va)m adstritas, na máquina organizatória do Estado-Administração ⁽¹⁹⁷⁾.

¹⁹⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 54.

¹⁹⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 54.

¹⁹⁶ Enalteça-se, no entanto, que apesar de tal facto não prejudicar claramente a existência de algum grau de autonomia das corporações e dos institutos de piedade ou beneficiência em face do Estado-Administrador, grau esse sempre possível de equacionar no quadro de uma relação de tutela, o facto é que não podemos deixar de reconhecer que, no caso, tal grau seria insignificante. Ora, a participação da autoridade administrativa nos aspetos essenciais da vida das corporações era tão intensa, que reduzia de modo substancial o grau de autonomia e de liberdade de decisão por parte dos órgãos de administração e dos associados, quer relativamente à organização da pessoa coletiva, quer quanto à gestão corrente ou normal. Frise-se, todavia que, em rigor, aquela margem de autonomia é diminuída a zero quando o Governo, no âmbito de poderes sancionatórios, dissolve os órgãos de gestão da pessoa coletiva tutelada, substituindo-os, de acordo com critérios próprios, por comissões administrativas que ficam na sua dependência. Aqui, estaremos perante o que Marcello Caetano denominava de “tutela integral”, que se diferencia de tutela administrativa como a conhecemos. Assim, *vd.*, Marcello CAETANO, *Manual ... cit.*, p. 223, e também, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 54-55, nota 88.

¹⁹⁷ Como evidencia Licínio Lopes Martins, e posição que aliás também adotamos, a conclusão a que aqui chegamos julgamos não se afastar muito daquela a que chega Paulo OTERO, “Institutos Públicos”, in *DJAP*, 1993, p. 250. Paulo Otero embute na “estrutura administrativa mínima” do Estado liberal, mais

Esta conclusão, era, aliás, compatível quer com a conceção administrativa centralista e monolítica da época, quer com o reconhecimento oficial da beneficiência pública em Portugal ⁽¹⁹⁸⁾. Licínio Lopes Martins ⁽¹⁹⁹⁾ julga que, por tal razão, neste particular aspecto, é-lhe permitido não concordar da última parte da afirmação de Diogo Freitas do Amaral, quando este último afirmava, reportando-se ao período que estamos a ter em conta (isto é, ao período de implantação do liberalismo em Portugal), que “as antigas corporações administrativas eram pessoas colectivas de direito privado, apenas sujeitas num ponto ou outro a um incipiente regime de direito público ⁽²⁰⁰⁾”.

Ora, mesmo considerando as corporações e instituições de piedade e de beneficiência, as quais Guilherme Moreira denomina por corporações de utilidade pública, o mesmo autor defende que estas não poderiam ser tidas como pessoas coletivas públicas ⁽²⁰¹⁾, dado que são uma criação da iniciativa privada, mas não deixava, de reconhecer que, em prol das funções exercidas, deviam considerar-se auxiliares de Administração Pública, estando adstritas a uma ingerência direta Estadual e sujeitas mesmo, no que concerne à sua administração, a normas condizentes às que regulam as figuras jurídicas dos institutos públicos ⁽²⁰²⁾.

precisamente no seu terceiro pólo, a “Administração traduzível no exercício privado de funções públicas, através da qual são chamadas entidades privadas a desempenhar funções administrativas, especialmente mediante a figura da concessão”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 55, nota 89.

¹⁹⁸ Transcrevendo aqui, muito devido ao seu enorme relevo, a nota de rodapé n.º 90 da obra até aqui citada da autoria de Licínio Lopes Martins: «Muito embora já existissem precedentes recentes que indiciavam a afirmação da assistência como serviço do Estado, de que constituem exemplos a criação, em 1788, da Casa Pia de Lisboa por Pina Manique, assim como a circunstância da Carta Constitucional de 1822 impor, no seu art. 240.º, que “ as Cortes e o Governo terão particular cuidado da fundação, conservação, e aumento das casas de misericórdia e hospitais civis e militares (...), e de quaisquer outros estabelecimentos de caridade”. Todavia, só a partir do Reinado de D. Maria II, por decreto de 1835, se estabeleceu, definitivamente, o carácter oficial da beneficiência pública em Portugal, tendo, então, sido instituído o Conselho Geral de Beneficiência e criados alguns estabelecimentos públicos (designadamente asilos). No reinado de D. Carlos foram criados, por decreto de 1901, os Serviços Centrais de Beneficiência Pública, e já em pleno regime republicano, António José de Almeida criaria, no Ministério do Reino, a Direcção Geral da Assistência e a Provedoria Central da Assistência de Lisboa. Entretanto (1870-1905), foram criadas algumas caixas de pensões ou reforma». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 55, 1.ª parte da nota 90. Note-se, todavia, que a posição de colocar a assistência, pelo menos a partir do ano de 1911, a par dos restantes serviços públicos, advém de Alfredo Mendes de ALMEIDA FERRÃO, *Serviços Públicos no Direito Português*, Coimbra Editora, 1962, p. 202 e ss.

¹⁹⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 56.

²⁰⁰ Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Vol. I, Coimbra, Almedina, 1996, p. 576.

²⁰¹ Evidencie-se, porém, que para José Tavares, estas corporações e institutos vincavam a natureza de “fundações públicas” ou de “estabelecimentos ou institutos públicos”. Neste sentido, *vd.* José TAVARES, *ob. cit.*, pp. 152-153. Afonso Rodrigues Queiró qualificava as instituições beneficentes enquanto pessoas coletivas de direito público. Cfr. Afonso Rodrigues QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, p. 261 e ss. Para maiores desenvolvimentos, *vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 56, nota 92, e acervo bibliográfico lá elencado.

²⁰² *Vd.*, Guilherme MOREIRA, *ob. cit.*, pp. 164 e 611.

Ora, em síntese, no que respeita às instituições particulares assistenciais do regime corporativo do denominado Estado Novo, do regime instituído em concreto, lido de forma isolada ou em conjugação com o disposto no artigo 418.º do CA, o que derivava ia muito além de uma relação jurídica tutelar. Assim, nas palavras de Licínio Lopes Martins: “O que na realidade nos surge é um disperso e complexo de poderes em que as fronteiras entre o poder de tutela, de superintendência e de direcção se diluem num todo único, e que só o esforço do rigor analítico poderia conceitualmente arrumar ⁽²⁰³⁾”. Apesar dos obstáculos em determinar quando terminava a fronteira da tutela administrativa e se iniciava uma relação de superintendência ou hierárquica, o estudo feito ao regime disperso por variadas legislações, possibilita avançar o quadro a seguir exposto de forma sintetizada ⁽²⁰⁴⁾: *i*) Ao nível da relação tutelar tínhamos: a tutela corretiva ou integrativa, explanada em autorizações (autorizações para a concretização de obras, aquisição de equipamentos, contração de empréstimos, alienação de bens, constituição de hipotecas e outras onerações reais, etc. – tutela *a priori*) e aprovações (aprovação orçamental, das contas, dos quadros de pessoal, etc. – tutela *a posteriori*), possibilita(va) às autoridades administrativas controlar a legalidade e o mérito dos atos, decisões e deliberações dos órgãos de gestão das denominadas instituições particulares de assistência. Tal procedimento de tutela era, em regra, inserido por pareceres obrigatórios da Direção-Geral da Assistência Social ⁽²⁰⁵⁾; a tutela normativa, manifestada na emissão de normas de índole administrativa (como é o exemplo tradicional dos regulamentos), eventualmente em execução de medidas legislativas sobre a política assistencial ⁽²⁰⁶⁾; a tutela inspetiva, desempenhada mediante ações inspetivas ou de fiscalização dos órgãos e serviços das instituições, dos atos e omissões e da atividade por aquelas desenvolvida. Tais ações tinham por fim o apuramento não só da legalidade da constituição e funcionamento orgânicos, mas também a verificação do cumprimento das normas legais (tutela de legalidade), orientações e instruções concernentes ao exercício da atividade de assistência e financeira, com consequências ao nível do exercício da tutela de cariz sancionatório ⁽²⁰⁷⁾; a tutela sancionatória (e disciplinar), que Marcello Caetano também designava por tutela integral, traduzida na abertura e instrução de processos de inquérito ou sindicância, que, nos moldes do disposto nos artigos 429.º e 430.º, ambos do CA,

²⁰³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 73.

²⁰⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 73.

²⁰⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 73.

²⁰⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 73.

²⁰⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 73.

podiam conduzir à dissolução (administrativista) dos órgãos de gestão, e à exclusão da participação dos membros do órgão dissolvido no elenco do novo órgão, a que acrescia ainda o poder de extinção (administrativa) da pessoa coletiva. Eram, na verdade, genuínas sanções de carácter administrativo ⁽²⁰⁸⁾; a tutela substitutiva manifestada na possibilidade de, pelo menos relativamente aos institutos (fundações) assistenciais, exercer atos na vez e por conta da entidade tutelada. Em situação de empasse ou bloqueio na gestão dos institutos cabia ao Ministro da tutela providenciar “pela forma que em seu entender mais se harmonize com a vontade do instituidor e o interesse público” (cfr., o § 4.º do artigo 430.º do CA), o que, para Licínio Lopes Martins, “para além de não excluir a nomeação governamental de um administrador, também não excluiria a hipótese aqui colocada: a prática de actos na vez e por conta da entidade tutelada ⁽²⁰⁹⁾”. Todavia, para Marques Guedes, a autoridade administrativa tinha ainda a possibilidade de transformar as fundações, afetando o património instituído a finalidades divergentes daquelas que tinham sido intencionadas pelo fundador, com a única limitação de serem semelhantes àquelas ⁽²¹⁰⁾; ii) Ao ponto da relação de superintendência ⁽²¹¹⁾, esta traduzia-se, nomeadamente: na emissão de orientações e diretivas delimitando ou fixando campos de atividade, prioridades e fins, uma vez que, como se referia o texto preambular de um dos diplomas, a Direção-Geral devia propiciar as “directrizes para a organização dos planos ou das modalidades de assistência a prestar”, que, deviam ser desde logo plasmadas nos estatutos e regulamentos devidos – “tutela” de orientação de cariz funcional em sentido estrito ⁽²¹²⁾; na emissão de orientações de índole técnica, concernentes à atividade médica, sanitária, social, pedagógica ou educativa, provenientes dos órgãos com competência para tal - “tutela” de orientação de natureza técnica ⁽²¹³⁾; na emissão de orientações relativas à organização da contabilidade e à gestão financeira, especialmente, em termos de elaboração e execução orçamental, apuramento, entre outros fins, designadamente em

²⁰⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 74.

²⁰⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 74. Uma observação deveras interessante que o autor nos deixa na nota de rodapé n.º 124 da obra da sua autoria até então mencionada é a de que: “Coisa diferente sucede quando o governo se substitui ao fundador ou aos administradores da herança ou legado na elaboração dos estatutos e regulamentos do instituto, dado, em rigor, nesta situação, ainda não haver um ente jurídico; há apenas uma massa patrimonial e a vontade do fundador. Razão por que se impõe o cumprimento desta vontade, como, aliás, hoje sucede”.

²¹⁰ Cfr. MARQUES GUEDES, *Direito Administrativo*, AAFDL, 1957, p. 226.

²¹¹ Relação de superintendência esta a que José Carlos VIEIRA DE ANDRADE denomina por “tutela” de orientação. Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Direito Administrativo*, Sumários ao Curso de 1996/97, p. 25, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 74, nota 126.

²¹² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 74 e 75.

²¹³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 75.

sede de fiscalização, da existência de eventuais desvios relativamente ao plano pré-estabelecido, apreciação do mérito da utilização dos subsídios públicos e a viabilidade de concessão de subsídios vindouros - “tutela” de orientação de cariz financeiro ⁽²¹⁴⁾; *iii*) Ao ponto da prática do poder de direcção: as leis fala(va)m expressamente na prática de “funções de direcção”, mas não dize(ia)m expressamente quais os atos passíveis de exercício ao abrigo de tais tarefas. E, nas palavras de Licínio Lopes Martins: “não tinham de dizer, porquanto se parte do princípio de que se está no domínio de relações intra-administrativas. Daí a admissibilidade de instruções e de ordens em todos os domínios de actividade das instituições. Deste modo, este regime estava em perfeita consonância com as disposições do Código Administrativo, pois também neste último a emanação de instruções, directivas e de ordens era uma faculdade normal do governo, originariamente desconcentrada no governador civil ⁽²¹⁵⁾”. Assim, a desobediência a estes atos formava uma causa de dissolução dos órgãos de direcção/administração eleitos e/ou nomeados, isto nos termos do disposto no artigo 429.º daquele diploma legal ⁽²¹⁶⁾.

²¹⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 75. Um pequeno sublinhado a ser aqui apontado é o de que Marcello Caetano defendia que a tutela atribuía ao órgão da tutela o poder de proporcionar instruções acerca do modo como deviam ser praticados os poderes do tutelado, mas limitava este poder à parte em que a eficácia da prática dos poderes do órgão tutelado dependessem da tutela. Cfr. Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo ... cit.*, pp. 224-225. Mas, Licínio Lopes Martins observa que no texto trata-se de poderes de orientação que transcendem essas limitações. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 75, última parte da nota 127.

²¹⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 75.

²¹⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 75 e 76. Desta feita, como explana Licínio Lopes Martins: “Estamos, pois, perante uma relação que envolve poderes que conformam e modelam substancialmente a actividade das instituições: para além do controlo da legalidade dos actos e da acção fiscalizadora, os poderes conferidos pela lei às autoridades administrativas envolvem também critérios de boa administração, e, portanto, de mérito. Prerrogativas que podiam ser usadas a qualquer momento (a priori ou a posteriori ou de forma concomitante), e em relação à generalidade dos actos praticados pelas instituições. Por isso, poderemos dizer que a relação jurídico-administrativa não era, neste sentido, meramente externa: pelo contrário, o que descortinamos é uma relação em que a extensão (e a intensidade) dos poderes é tão vasta que atingiam e conformavam intrinsecamente o exercício dos poderes e a actividade desenvolvida pelas instituições”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 76. Apesar da sua índole jurídica privada e a apreçoada “autonomia das instituições particulares de assistência” – *vd.*, o disposto no n.º 1 da Base VII, da Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963 (D.G. n.º 169) -, a verdade é que estas eram tratadas, à luz do regime a que se encontravam subordinadas, como elementos componentes da estrutura administrativa do Estado Novo. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 76. Mas, para Diogo Freitas do Amaral, “com o advento do Estado Novo, o centralismo administrativo dominante submeteu as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa a uma intervenção tão forte da Administração Pública que delas fazia verdadeiros elementos componentes do sector público. Não é por acaso, aliás, que o artigo 109.º, n.º 4, da Constituição de 1933 as integrava formalmente na Administração Pública”. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo ... cit.*, p. 576. Importa ainda, expor o defendido por Vital Moreira, na medida em que este autor se reporta aos organismos corporativos da seguinte maneira. Para Vital Moreira, o designado «corporativismo real» foi apenas uma fórmula de enquadramento do Estado das relações laborais e economicistas, através da publicização das associações sindicais de trabalhadores, das associações patronais e empresariais, das associações profissionais. Cfr. Vital MOREIRA, *Administração Autónoma ... cit.*, p. 290. *Vd.*, ainda, José Manuel SÉRVULO CORREIA, “Natureza jurídica dos organismos

Tal queria dizer que o regime do Estado Novo, neste *item*, espelhava uma concretização mais acabada do regime liberal. Em abono da verdade, o regime que as corporifica(va) é mais próximo de um organismo da Administração indireta Estadual do que de um conjunto de pessoas coletivas privadas que visam a prossecução de interesses coincidentes com os da Administração ⁽²¹⁷⁾.

Julga, porém, Licínio Lopes Martins que este circunstancialismo possibilita-nos concluir que “a natureza jurídica privada das pessoas colectivas (enquanto entes criados pela iniciativa particular e não pública – critério da criação), não é estruturalmente incompatível com a sua integração material e formal no quadro da organização administrativa do Estado ⁽²¹⁸⁾”.

Ora, Licínio Lopes Martins não concorda, assim como nós não concordamos, com a qualificação que lhes é atribuída por Afonso Queiró, mas reconhecemos que algumas das características aqui esmiuçadas terão justificado a qualificação, por Afonso Queiró, das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa como pessoas coletivas de Direito público ⁽²¹⁹⁾. Em abono da verdade, de entre outras particularidades, “as chamadas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (correspondentes em certa medida às antigas «corporações administrativas» do Código de 96) estão adstritas a um regime que, em algumas das peculiaridades mais evidentes, é um regime de direito público”, sendo que uma dessas peculiaridades mais relevantes era, precisamente, a sua sujeição a uma tutela do Estado, de particular força e extrapolando meras intenções de ordem policial. Segundo defendia Afonso Queiró, este autor qualificava as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa como entes de Direito público ⁽²²⁰⁾, posição esta que não é seguida pela generalidade da doutrina *jus* administrativista portuguesa, que as qualifica, por sinal, como sendo pessoas coletivas de Direito privado, mas submetidas a um forte regime de Direito Administrativo ⁽²²¹⁾.

corporativos”, in *ESC*, ano II, n.º 8, pp. 9 e ss., acerca do problemático cariz jurídico dos organismos corporativos.

²¹⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 77.

²¹⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 77.

²¹⁹ *Vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 77.

²²⁰ Cfr. Afonso Rodrigues QUEIRÓ, *Lições ... cit.*, p. 276 e ss.

²²¹ Posição defendida, de entre variadíssimos autores jurídicos, por Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, cit., p. 549 e ss.; Vital MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 296 e ss.; Marcelo REBELO DE SOUSA, *Direito Administrativo, Sumários ao Curso de 1996/97*, p. 2 (não deixando, contudo, de as colocar na denominação de “problemas dos limites do aparelho administrativo”), e João CAUPERS, *Direito Administrativo I, Guia de Estudo*, Notícias Editorial, 4.ª ed., 1999, p. 301, e por Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, p. 355.

Por fim, andamos lado a lado com a posição defendida por Licínio Lopes Martins quando o autor expressa que entende «que as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, não obstante o forte regime administrativo a que se encontravam sujeitas, não perdiam a qualidade jurídica originária. Isto, por duas razões fundamentais: por um lado, a génese da sua criação era a iniciativa particular (e não pública), sendo que a lei não as converteu formalmente em públicas, não lhes “expropriando”, assim, a qualidade jurídica originária – pelo contrário, reconhecia-as e qualificava-as como “instituições de assistência privadas” ou como “instituições particulares de assistência”; por outro lado, o forte regime administrativo a que, indubitavelmente, se encontravam sujeitas justifica a sua integração na organização da Administração Pública, mas não a transmutação da sua natureza jurídica de raiz ⁽²²²⁾».

2. O Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EstIPSS`s)

Com a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, começou-se a falar da criação de uma nova categoria de pessoas coletivas.

Apesar de ter sido instituído no ordenamento jurídico Português, em 1983, o EstIPSS`s, ainda se mantém em vigor atualmente (apesar de padecer tal diploma legal de inconstitucionalidade, que, aliás, explicitaremos mais adiante) ⁽²²³⁾.

Note-se, que mesmo na atualidade, as IPSS`s assumem um enorme relevo na prossecução de fins solidários em articulação e coadjuvação com o Estado ⁽²²⁴⁾.

Posto isto, procederemos à explanação do regime jurídico do EstIPSS`s.

Assim, com a CRP de 1976, às “instituições de assistência privadas” também denominadas por “instituições particulares de assistência”, sobrevieram as designadas

²²² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, 2009, p. 78.

²²³ Acerca do EstIPSS`s, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015.

²²⁴ Para Lino MAIA [Presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (doravante CNIS)]: “As IPSS caracterizam-se por dar resposta a necessidades que as populações identificam e experienciam no seu dia a dia, prestando serviços e gerindo equipamentos sociais e contribuindo, localmente, para a solução de problemas de emprego”, pesquisável in: https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/economia-social/detalhe/o-contributo-das-ipss-para-o-desenvolvimento-local?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&utm_campaign=BotoesSite&utm_content=facebook&fbclid=IwAR29hOR2IH3psgh9l_OphCkLosmffu_VRe9YaXAwP4rQLjRGgu5Zzs01EFY: (acesso em: 09.04.2020).

“instituições privadas de solidariedade social”, isto na sua versão originária, ou as “instituições particulares de solidariedade social”, na versão fornecida ao n.º 3 do artigo 63.º da CRP (²²⁵), pela revisão de 1982, e que ainda vigora atualmente (²²⁶). Ora, no texto de origem, as instituições eram referidas no n.º 3 do artigo 63.º da CRP, de acordo com uma formulação negativa: “a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado (²²⁷)”.

A verdade é a de que esta mudança em termos terminológicos, para além do seu significado de cariz simbólico e formal, tinha a pretensão, sobretudo, de traduzir uma nova filosofia política e jurídica (²²⁸).

Ora, a alteração está subjacente numa orientação político-constitucional de ordem geral, e em dois sentidos: *primo*, um corte com o passado, ou seja, com o estatuto herdado do Estado Novo, e, conseqüentemente, com a sua forma de organização corporativa, onde se incluíam, as instituições de assistência, e, *secundo*, marca o seu posicionamento relativamente ao novo modelo constitucional de organização administrativa, e particularmente relativamente à consagração constitucional de um sistema de segurança social público (a existência deste não representaria a estatização integral da segurança

²²⁵ O Capítulo II da CRP tem por epígrafe «Direitos e deveres sociais», e o artigo 63.º da CRP (que muito aqui releva) tem por epígrafe «Segurança Social e solidariedade». Ora, do retratado no n.º 3 do artigo 63.º do texto constitucional evidencia-se que: “O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”. Posto isto, e transcrevendo a anotação de J. J. GOMES CANOTILHO / Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 818: “As situações de carência ou de «insegurança» cobertas pelo sistema público de segurança social não obedecem a um *numerus clausus* constitucional, pois o n.º 3, depois de enunciar algumas delas – que não podem deixar de ser abrangidas –, acrescenta uma cláusula genérica que admite outras. Trata-se, em geral, de todas as situações de carência dos meios de subsistência ou de perda ou diminuição de capacidade para o trabalho. A ampliação do sistema de segurança social, de modo a cobrir novas categorias, além das explicitamente mencionadas, é matéria de livre conformação política e legislativa (cfr. L n.º 32/2002, art. 50.º, que engloba estas no subsistema de solidariedade)”.

²²⁶ Ora, como bem explana Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 81, 1.ª parte da nota 132: “A mudança terminológica teve por base o projecto de lei de revisão constitucional apresentado pelo PSD, CDS e PPM, partidos que então constituíam a Aliança Democrática (AD), publicado no Diário da Assembleia da República, II Série, 2.º Suplemento ao n.º 2, de 17 de Outubro de 1981. Trata-se de uma alteração que foi acolhida sem discussão. E muito embora das actas da comissão para a revisão constitucional não conste a justificação desta proposta de alteração...”, Licínio Lopes Martins julga que “a mesma terá, provavelmente, sido motivada pela intenção de reforçar, no plano jurídico-constitucional, quer a natureza jurídica das instituições – as IPSS são instituições criadas pela iniciativa dos particulares, fora de qualquer ingerência ou participação pública, assim se realçando a sua distinção em relação a outras entidades de direito privado sem fins lucrativos, como as cooperativas de interesse público -, quer a sua autonomização em relação ao sector privado, também constitucionalmente garantido”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 81, 2.ª parte da nota 132.

²²⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 81.

²²⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 81.

social, nem a extinção ou publicização das antigas instituições de assistência). Isto é, à inversão constitucional do papel assumido pelo Estado (passagem de uma função meramente supletiva na proteção social para uma função interventora e de garante de um sistema nacional de proteção social, não correspondia a eliminação da iniciativa particular) ⁽²²⁹⁾.

Posto isto, sob um prisma jurídico, assegurava-se constitucionalmente quer a sua existência, e, assim, o direito ou a liberdade da sua constituição (embora condicionada ou sujeita a algumas limitações), quer a sua autonomização relativamente à organização administrativa da segurança social. Ora, este aspeto era particularmente relevante essencialmente por três ordens de razão: em primeiro lugar, vinculava o legislador à adoção de medidas legislativas que redefiniram o seu estatuto jurídico, quer de acordo com a liberdade de associação, quer de acordo com a nova orientação constitucional para o setor, o que resultava na revogação do regime jurídico herdado – Código Administrativo e legislação avulsa ⁽²³⁰⁾; em segundo lugar, representava uma garantia contra o novo legislador e contra a Administração, dadas as manifestações de intervenção do Estado então registadas, e que passaram pela “nacionalização” de estabelecimentos e equipamentos sociais e de saúde geridos pelas instituições (dentro dos equipamentos de saúde geridos pelas instituições, nomeadamente os hospitais das misericórdias), e pela destituição, amiúde constatada, dos seus corpos gerentes com a subsequente nomeação de comissões administrativas ⁽²³¹⁾; em terceiro lugar, que está relacionado com o primeiro

²²⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 82.

²³⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 82.

²³¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 82. Não resistimos a colocar aqui a nota de rodapé n.º 133, pp. 82-83, da obra *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina, 2009, da autoria de Licínio LOPES MARTINS. Assim: “Efectivamente, em relação aos hospitais, o legislador, a pretexto da progressiva estruturação do serviço nacional de saúde e da sua integração na rede nacional hospitalar, através dos Decretos-Leis n.ºs 704/74, de 7 de Dezembro, e 618/75, de 11 de Novembro, veio a determinar a transferência para o Estado dos hospitais das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. Medida que muito embora tivesse uma pretensão limitada à respectiva administração ou gestão, acabaria por representar uma apropriação, ou melhor, a nacionalização dos hospitais destas instituições, mantendo aquelas apenas o direito de propriedade sobre os edifícios onde se encontravam instalados. Através do DL n.º 489/82, de 28 de Dezembro, viria a ser permitida a devolução da administração dos hospitais concelhios para as instituições, por meio de acordo a celebrar caso a caso. No entanto, continuaram a manter-se no Estado os hospitais distritais e o Hospital Central de Santo António, do Porto. Pelos Decretos-Leis n.ºs 341/82, de 25 de Agosto, e 274/91, de 7 de Agosto, foram transferidos para a Misericórdia de Lisboa, o Hospital de Sant`Ana e o Centro de Medicina de Reabilitação de Alcoitão, que têm o estatuto de hospitais centrais, e que haviam sido transferidos para o Ministério da Saúde, funcionando na directa dependência da Direcção-Geral dos Hospitais, através do DL n.º 480/77, de 15 de Novembro. Esta transferência não deixa, de algum modo, de ter o sentido de uma (re) privatização - transferência da titularidade dos hospitais (enquanto estabelecimento prestador de cuidados de saúde) e da sua gestão do sector público para as instituições originárias. Sobre o conceito de reprivatização, ver PAULO OTERO, *Privatizações, Reprivatizações e Transferências de Participações Sociais no Interior do Sector Público*, Coimbra Editora, 1999, págs. 23 e segs. Mas adiante-se que a sua transferência não deixou de ser

aspeto, obrigava ao recorte conceitual quer da segurança social, quer das instituições privadas de solidariedade social, de maneira a definir pelo seu objeto ou pelas suas finalidades, dentro do universo de instituições existentes (e a constituir), aquelas que poderiam ser consideradas instituições privadas de solidariedade social (²³²).

Nas palavras de Licínio Lopes Martins: «o texto constitucional reflecte uma nova concepção sociológica e ético-jurídica da prática da assistência social, aliás, em consonância com o novo sentido ético e axiológico-normativo subjacente à Constituição – o princípio da solidariedade é erguido como fundamento constitucional da prática da assistência pelos cidadãos através de modos ou formas institucionalizadas, reflexo das novas concepções culturais e filosóficas que presidem ao novo texto constitucional, e que têm a sua raiz numa nova concepção ética e jurídica da pessoa-cidadão, de cidadania pessoal e social, e de sociedade – agora, sociedade civil -, substituindo-se, assim, a anterior filosofia que ligava a prática da assistência a uma “competência natural da sociedade”, fazendo uma espécie de ligação naturalística, genética ou ontológica entre aquela e os “organismos do tecido social” (²³³)».

Ora, este novo quadro constitucional instituíu, pois, a revisão do regime do estatuto das instituições particulares de assistência. Foi o que aconteceu com o DL n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, que aprovou o Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social, dando, desta feita, concretização à previsão contida no n.º 3 do artigo 63.º da CRP, e que viria a ser revogado pelo DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro (²³⁴).

No entanto, quer a CRP no seu n.º 3 do seu artigo 63.º, quer a definição legal de instituições privadas de solidariedade social dada por aquele diploma legal, mais precisamente, no seu artigo 1.º - instituições particulares de solidariedade social são

acompanhada de especiais cuidados, designadamente pela imposição ou manutenção de algumas atribuições legais de exercício obrigatório, e também pela concessão de poderes públicos às instituições: obrigatoriedade de assegurarem o funcionamento dos centros de saúde concelhios, assegurarem a manutenção e administração de toda a sua área de internamento, incluindo a gestão do pessoal não médico afecto a esses centros, e assegurar a gestão de todo o pessoal do quadro dos hospitais que manteve o regime da função pública. Isto, para além da sujeição à acção orientadora e tutelar do Governo (cfr. arts. 2.º e segs., do DL n.º 489/82). Naturalmente que o âmbito desta matéria não deixava de envolver a prática de alguns actos de autoridade por parte dos órgãos dirigentes das instituições, nomeadamente em matéria de Direito da Função Pública. Mais recentemente, pelo DL n.º 232/95, de 12-9, a Santa Casa da Misericórdia do Porto retoma a gestão do Hospital do Conde de Ferreira, passando a sua administração a reger-se em todos os aspectos do seu funcionamento pela legislação aplicável àquela instituição. Contudo, pelo art. 2.º, o Hospital continua integrado na rede nacional de prestação de cuidados de saúde e subordinado aos princípios orientadores da sua actividade, e em articulação com as instituições do SNS a fim de garantir a continuidade de cuidados”.

²³² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 82-83.

²³³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 83-84.

²³⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 84.

apenas aquelas que facultam bens ou prestações de segurança social, não eram isentos de dúvidas, dando a sua redação margem para interpretações diferentes, nomeadamente relativamente à subsistência no nosso ordenamento jurídico da figura das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa. Ora, a publicação, ocorrida, do DL n.º 460/77, de 7 de novembro, acerca do regime das pessoas coletivas de utilidade pública, e o DL n.º 119/83, também não parece ter solucionado definitivamente a questão ⁽²³⁵⁾.

De facto, houve quem tivesse tomado a posição do desaparecimento desta figura do ordenamento jurídico português, ou porque o novato conceito de instituições privadas de solidariedade social havia consumido totalmente o anterior, subsumindo no seu âmbito de aplicação subjetivo todas as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa ⁽²³⁶⁾, ou porque foram absorvidas no regime do DL n.º 460/77, de 7 de novembro, e, no conceito de pessoas coletivas de utilidade pública ⁽²³⁷⁾, ou, porque a revogação da Constituição de 1933 pela Constituição de 1976 teria, conseqüentemente, levando à extinção daquela figura por revogação da sua previsão constitucional e por o seu regime ser contra o direito de associação e a liberdade de associação ⁽²³⁸⁾.

Posto isto, a manutenção da categoria das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa foi defendida por José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira ⁽²³⁹⁾ e

²³⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 84.

²³⁶ Cfr. Jorge MIRANDA, “As Associações Públicas no Direito Português”, in *EDP*, n.º 10, *Cognitio*, 1985, pp. 12-13, e ainda, José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa, 1985, p. 156. Todavia, posteriormente, Sérvulo Correia refere-se expressamente em pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, indicando-as como um dos exemplos onde poderá ser possível a celebração de contratos administrativos entre pessoas coletivas privadas, o que insinua uma revisão da sua posição. Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, p. 414. *Vd.*, também, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 84-85, segunda parte da nota 134.

²³⁷ Cfr. João de CASTRO MENDES, *Direito Civil – Teoria Geral*, Volume I, AAFDL, 1978, p. 645, e Luís CARVALHO FERNANDES, *Teoria Geral do Direito Civil*, I, 2.º Tomo, AAFDL, 1983, p. 470. Note-se, no entanto, que Luís Carvalho Fernandes mudou de posição, no sentido em que passou a defender a subsistência das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa (posição esta última que também defendemos da nossa parte). Neste sentido último, *vd.* Luís CARVALHO FERNANDES, *Teoria Geral do Direito Civil*, Volume I, 2.ª ed, Lisboa, Lex, 1995, p. 390, e Luís CARVALHO FERNANDES, “Pessoa Colectiva”, in *DJAP*, Volume VI, 1994, pp. 355-356.

²³⁸ Cfr. SILVA LEAL, “Os Grupos e as Organizações na Constituição de 1976 – A rotura com o corporativismo”, in *Estudos sobre a Constituição*, Volume III, 1979, p. 345 e ss. Silva Leal, reformulou posteriormente esta posição. Neste sentido último, e para maiores desenvolvimentos, *vd.* SILVA LEAL, “Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de dezembro de 1983”, in *RMP*, Volume XVII, ano 5.º, 1984, p. 121 e ss.

²³⁹ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / Vital MOREIRA, “Anotação ao artigo 63.º”, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 1984, p. 340.

por Diogo Freitas do Amaral ⁽²⁴⁰⁾, sendo ainda na atualidade aceite pela maioria e pela generalidade dos autores na doutrina ⁽²⁴¹⁾ e pela jurisprudência nacional ⁽²⁴²⁾.

²⁴⁰ Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 1.^a ed., 1992, p. 552 e ss, e ainda, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.^a ed., 1996, p. 552 e ss. Na versão de janeiro de 2006, Diogo Freitas do Amaral explicava que: “Até ao 25 de Abril, a categoria a que hoje chamamos *instituições particulares de interesse público* compreendia sobretudo duas espécies, conforme o respectivo substracto tivesse carácter de sociedade ou, pelo contrário, de associação ou fundação – no primeiro caso, falava-se em *sociedades de interesse colectivo* e, no segundo, em pessoas colectivas de utilidade pública administrativa”. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.^a edição, 11.^a reimpressão da 2.^a edição de 1994), janeiro, 2006, p. 552, tendo em atenção, no entanto, o disposto na nota de rodapé n.º 1 da página 552 desta obra (que foi a por nós consultada), na medida em que neste sentido último ia Marcello Caetano, tendo Diogo Freitas do Amaral adotado a mesma posição. Assim, *vd.*, Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10.^a ed., Lisboa, 1973, p. 396 e ss, que ainda defendia que, uma terceira espécie, ao seu tempo reconhecida devidamente, mas atualmente em desuso, era a dos organismos corporativos facultativos. Neste sentido último, e defendendo nós também o seu desuso na atualidade que nos circunda, *vd.*, Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10.^a ed., Lisboa, 1973, p. 397.

Na versão mais recente, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Reimpressão da 4.^a edição de 2015, Almedina, 2018.

²⁴¹ Cfr., entre vários, Vital MOREIRA, *Administração Autónoma ... cit.*, pp. 296 e ss., de onde Vital Moreira apadrinha a existência atual de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa geral, e até a hipótese de amplificar aquela qualificação a outras pessoas coletivas. *Vd.*, também, Marcelo REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, cit., pp. 408 e ss; José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Direito Administrativo, Sumários ao Curso de 1995/96*, p. 2; Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “Interesse Público”, *DJAP*, Volume V, 1993, pp. 281-282; Cfr. João CAUPERS, *Direito Administrativo I, Guia de Estudo*, 4.^a ed., Notícias Editorial, 1999, p. 301; Cfr. Paulo OTERO, *O poder de Substituição ... cit.*, Volume I, pp. 59-60, em particular a nota 63. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 85, nota 139.

²⁴² De frisar que adotamos aqui o exposto na nota n.º 140 da obra de Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 85, que passamos a transcrever na íntegra. Assim: «Ao nível da jurisprudência do STA, *vide*, entre outros, os Acórdãos de 23 de julho de 1981, Proc. N.º 012915, sobre Misericórdias, que, aliás, continua a qualificá-las como pessoas colectivas de utilidade pública administrativa; de 21 de janeiro de 1982, sobre as congregações religiosas, in *AD*, ano XXI, n.º 246, págs. 793 e segs.; de 15 de dezembro de 1983, sobre as associações de bombeiros voluntários, *RMP*, Ano 5.º, vol. 17, 1984, págs. 111 e segs., com anotação de SILVA LEAL; de 31 de janeiro de 1989, sobre a Federação Portuguesa de Rugby – associações desportivas, *BMJ*, n.º 383, 1989, págs. 389 e segs.; de 5 de julho de 1988, a propósito da Associação Portuguesa de Defesa do Consumidor, Apêndice ao D.R., de 30 de outubro de 1993, págs. 3799 e segs. Em sentido convergente se tem vindo a pronunciar o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR), designadamente, através do Parecer n.º 39/79, de 19 de abril, *BMJ*, n.º 294, 1980, onde qualifica a Liga dos Combatentes como pessoa colectiva de utilidade pública administrativa geral; Parecer n.º 17/84, de 5 de julho, sobre a Cruz Vermelha Portuguesa, *BMJ*, n.º 346, 1985, págs. 39 e segs.; Parecer n.º 114/85, in *Pareceres*, vol. II, págs. 667 e segs.; Parecer n.º 101/88, sobre as federações desportivas, in *Pareceres*, vol. VIII, págs. 99 e segs., especialmente págs. 120 e segs., e mais recentemente o Parecer n.º 119/95, D.R. n.º 150, de 1-7-95, sobre o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH), que, interpretando o regime estatutário instituído para este Serviço pelo DL n.º 12/93, de 15 de Janeiro, assinala ao SUCH uma qualificação jurídica *sui generis* – “pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, com finalidades e modo de intervenção materialmente cooperativas”, e Parecer n.º 11/95, sobre a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Relativamente à Cruz Vermelha Portuguesa, refira-se que a sua qualificação não é unânime entre nós: para FREITAS DO AMARAL, *Curso ...*, vol. I, pág. 404, e JORGE MIRANDA, *Associações Públicas no Direito Português*, págs. 20-21, trata-se, respectivamente, de uma associação pública de entidades privadas ou de uma associação pública social auxiliar do poder público, e para VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma ...*, pág. 298, e nota 72 da mesma pág., que acompanha a posição da Procuradoria-Geral da República, trata-se de uma entidade de direito privado, de âmbito nacional, de utilidade pública qualificada. Posição por nós perfilhada. Refira-se, aliás, que o DL n.º 164/91, de 7 de Maio qualifica expressamente a Cruz Vermelha Portuguesa como “uma pessoa colectiva de direito privado e utilidade pública administrativa, sem fins lucrativos” (n.º 2 do art. 1.º). A Liga dos Combatentes é também expressamente qualificada como pessoa colectiva de utilidade pública administrativa pelo n.º 1 do art. 1.º da Portaria n.º 119/99, de 10-2, D.R. n.º 34, Série I-B, que aprova o

Licínio Lopes Martins, corrobora aqui os argumentos de Diogo Freitas do Amaral. Em abono da verdade, o texto da CRP, assim como o regime legal que o concretizou, não só não fez desaparecer a figura das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, como viria, a fundar uma nova categoria de pessoas coletivas, a destacar quer daquelas, quer das denominadas pessoas coletivas de mera utilidade pública (²⁴³).

No entanto, efetivamente, a consagração do sistema de segurança social no artigo 63.º da CRP e a admissibilidade das instituições privadas de solidariedade social, exprimiam dois prismas: num sentido, o novo conceito não consumia ou abarcava integralmente todas as espécies de instituições reguladas pelo Código Administrativo (²⁴⁴); noutra sentido, a segurança social não se poderia reduzir à técnica dos regimes, isto é, a título exemplificativo, dos regimes contributivo e não contributivo, abarcando também outras modalidades de proteção social, desde logo, a assistência social, sob pena de o conceito servir essencialmente, para expurgar – e não para acolher –, as antigas instituições, uma vez que o seu objeto predominante – e não raras vezes único – era, precisamente, a assistência social e não a prática de uma proteção social baseada nas técnicas do seguro social. Ora, no sentido de que a redação primária do artigo 63.º da CRP compatibilizava uma conceção laborista do direito à segurança social com uma conceção assistencialista, temos a posição de Silva Leal (²⁴⁵).

Desta feita, o novo conceito apenas vinha consumir as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa que, pelo objeto da sua atividade ou pelas suas finalidades, se identificassem ou com os regimes de segurança social (caso das associações de socorros mútuos), ou com o exercício da assistência social (caso das instituições particulares que desenvolvessem atividades de auxílio ou proteção aos grupos social e economicamente mais desfavorecidos, ou então, na redação do n.º 4 do artigo 63.º da CRP, as instituições que tivessem por objeto de atividade garantir o direito à segurança social no âmbito de “todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência” (²⁴⁶).

respectivo Estatuto. Relativamente às associações humanitárias de bombeiros há hoje que ter em conta a Lei n.º 32/2007, de 13 de Agosto, que aprovou o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros, que expressamente as qualifica como pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (artigo 3.º)».

²⁴³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 86.

²⁴⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 87.

²⁴⁵ Neste sentido, *vd.*, SILVA LEAL, “O direito à segurança social”, in *Estudos Sobre a Constituição*, Volume II, 1978, pp. 364-366.

²⁴⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 87.

Posto isto, por seu turno, o conceito legal de instituições privadas de solidariedade social guarnecido pelo DL n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, não obstante o seu cariz tendencialmente redutivista (instituições privadas de solidariedade social são apenas aquelas que têm por objeto facultar serviços ou prestações de segurança social – artigo 1.º), comprovava a orientação do texto constitucional ⁽²⁴⁷⁾.

Ora, quer isto dizer que o novo texto constitucional não apagou de modo seguro as legalmente designadas associações humanitárias, e também qualificadas como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa pelo Código Administrativo – em respeito pelo disposto nos seus artigos 416.º e 441.º. De sublinhar que, tendo em conta o exposto, mesmo que eventualmente exercessem ou pudessem exercer atos ou até desenvolver atividades abarcadas pelo conceito de solidariedade social, o objeto da sua atividade jamais poderia ser subsumível no conceito de segurança social e, no de assistência social ⁽²⁴⁸⁾.

Ademais, apartados do conceito ficaram as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa que, pelo seu objeto ou objetivos, não poderiam ser subsumíveis no conceito constitucional e legal de instituições privadas de solidariedade social, tal como estava na redação e estatutos primitivos, ou no conceito de instituições particulares de solidariedade social, introduzido pela nova redação do n.º 3, do artigo 63.º, resultante da revisão constitucional de 1982, e adensado ou concretizado no artigo 1.º do DL n.º 119/83, que, aliás, aprovou o novo Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social = EstIPSS`s. Mas, sem embargo do alargamento do âmbito de atividades das IPSS`s, pela revisão de 1982, e fundamentalmente pelo DL n.º 119/83, à prestação de cuidados de saúde, educação, formação profissional e habitação – finalidades que já não se cingem ao âmbito material estrito da segurança social, a verdade é que a lei continuava a autonomizar a categoria das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa – nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 94.º do DL n.º 119/83. Ora, as seguintes revisões constitucionais de 1989 e de 1992 não alterariam este cenário ⁽²⁴⁹⁾.

²⁴⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 87.

²⁴⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 87-88.

²⁴⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 88. Ora, a Constituição da República Portuguesa de 1976 criou uma nova categoria de instituições particulares de interesse público, as denominadas instituições particulares de solidariedade social, que não se confundem com as restantes instituições, subsumíveis no conceito de pessoas coletivas de utilidade pública, e, em geral, qualificadas como pessoas coletivas de mera utilidade pública, não tendo, também, eliminado as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa. Neste sentido, *vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 88-89, e ainda, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo ... cit.*, p. 557, no sentido de que, este último autor, referia que a denominação genérica de instituições particulares de interesse público existe para incluir quatro espécies de instituições desde logo a saber: as sociedades de

Doravante, transcrevendo o escrito por Licínio Lopes Martins, constatamos que: “Deste modo, e em face da autonomização conceitual das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e das instituições particulares de solidariedade social, por legislação posterior ao DL n.º 460/77, parece forçoso concluir que também não foi intenção do legislador, com a publicação deste diploma, dissolver a categoria legal das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa no conceito de pessoas colectivas de utilidade pública, nem, por outro lado, retirar utilidade à autonomização conceitual das instituições particulares de solidariedade social ⁽²⁵⁰⁾”.

Cabe-nos agora aprofundar e explicitar a profusão institucional de IPSS`s, mais precisamente no que concerne à sua noção a nível constitucional e legalista, aos seus tipos e às suas formas, na nossa atualidade. Assim, sob uma análise subjetiva, verificamos atualmente no ordenamento jurídico nacional um complexo matizado de entidades qualificadas como IPSS`s. Da mesma maneira, o seu objeto de atividade tem vindo a estender-se, de áreas mais ou menos tipificadas, para a atual consagração constitucional de uma verdadeira “lista aberta dos objectivos” destas instituições, como defende José Casalta Nabais ⁽²⁵¹⁾.

Fazendo aqui uma exposição histórica acerca da evolução do texto constitucional, é de enaltecer que na versão originária do n.º 3 do artigo 63.º da CRP, expressava-se que “a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado”; mas, com a revisão de 1982 modificou-se parcialmente o texto constitucional, na medida em que acrescentou que “com vista à prossecução dos objectivos de segurança social consignados neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e

interesse coletivo, as pessoas coletivas de mera utilidade pública, as instituições particulares de solidariedade social, e, embora como espécie sobranse, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, que, por seu turno, subdivide em duas subcategorias, a identificar: por um lado, as sociedades de interesse coletivo e, por outro lado, as pessoas coletivas de utilidade pública, subsumindo nesta subcategoria as três últimas espécies de instituições mencionadas. Tendo em consideração tudo o explicitado até então, às instituições particulares de interesse público sem fins lucrativos nacionais correspondem, no Direito Italiano, os *enti privati d'interesse pubblico*, e, no Direito Francês, os *établissements d'utilité publique*. Neste sentido último, *vd.*, de forma respetiva, Aldo SANDULLI, “Enti pubblici ed enti privati d'interesse pubblico”, in *Scitti Giuridici in Onore di Giovanni Salemi*, Giuffrè, 1961, p. 318; M. Severo GIANNINI, *Diritto Administrativo*, Volume I, 3.ª ed., Giuffrè, 1993, pp. 225-227, e René CHAPUS, *Droit Administratif Général*, Tomo I, Paris, 1992, p. 122, e André de LAUBADÈRE, *Traité de Droit Administratif*, L.G.D.J., Tomo I, 15.ª ed., Paris, p. 309. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 89, nota 142.

²⁵⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 88.

²⁵¹ Cfr. José CASALTA NABAIS, *Algumas Considerações ... cit.*, p. 155. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 89.

72.º”, mantendo-se, no entanto, intacto o resto da redação transata (tão-só com alteração do tempo da expressão prejudicará, que passou a ser usada na forma presente, ou seja, «prejudica»); com a revisão de 1989 a redação do mesmo número referenciado até aqui padeceria, parcialmente, uma inversão integral, passando de uma formulação negativa – não prejudica -, para uma formulação afirmativa, uma vez que a partir de agora “é reconhecido o direito de constituição de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas com vista à prossecução dos objectivos de segurança social consignados neste artigo (...), as quais são regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado”, por fim, com a revisão de 1997, lado a lado com a reordenação do artigo, passando o anterior n.º 3 para n.º 5, da alteração da epígrafe do artigo – de “Segurança social”, passou a “Segurança e solidariedade social” -, e da consagração de uma listagem aberta de finalidades das IPSS`s e do seu alargamento a outras instituições particulares de interesse público, o legislador constitucional deu como definitivamente assente a pertença das IPSS`s à realidade constitucional, pondo agora o assento tónico, não na sua tolerância, permissão, admissibilidade ou reconhecimento, mas no apoio e na fiscalização Estadual, passando a dispor somente que “o Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º (252)”.

Certo é que o legislador ordinário viria a inserir estes elementos no seu conceito legal de IPSS, mais precisamente, no disposto no n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 119/83, ao referir que “são instituições particulares de solidariedade social as constituídas, sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade social e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico, para prosseguir, entre outros, os seguintes objectivos, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços”. Note-se, todavia, que distinto, embora apenas parcialmente, era o conceito guarnecido pelo artigo 1.º do DL n.º 519-G2/77, de 29 de dezembro que expunha que “são instituições particulares de solidariedade social as criadas, sem finalidade lucrativa, por iniciativa particular, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de

²⁵² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 90.

solidariedade e de justiça entre os indivíduos e com o objectivo de facultar serviços ou prestações de segurança social ⁽²⁵³⁾”.

Posto isto, em primeiro lugar, do conceito constitucional e legalista advém que as IPSS`s, para o serem, terão de reunir ou conciliar os elementos fundamentais de aplicação cumulativa que passamos a trilhar: *a)* A institucionalização, isto é, a personificação coletiva; *b)* A criação por iniciativa particular assim como a administração por particulares; *c)* A prossecução de finalidades de solidariedade social – criadas com o intuito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos; *d)* A inexistência de finalidades lucrativas; *e)* A prossecução, através da prestação de serviços e da concessão de bens, de finalidades expressas na CRP, que, de acordo com a concretização legal, podem, entre outras, ser ⁽²⁵⁴⁾: *i)* De segurança social – regimes complementares; *ii)* De ação social - apoio a crianças e jovens; apoio à família; apoio à integração social e comunitária; proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de ausência ou redução de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; *iii)* De promoção e proteção da saúde – designadamente mediante a prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação; *iv)* De educação e formação profissional dos cidadãos (em geral); *v)* De resolução das dificuldades habitacionais das populações.

As finalidades que podem ser prosseguidas pelas IPSS`s, estão enumeradas, de forma não taxativa, nas variadas alíneas do n.º 1 do artigo 1.º do EstIPSS`s, mas, nos termos do disposto no n.º 2 deste artigo 1.º, as IPSS`s podem prosseguir de maneira secundária outras finalidades não lucrativas que com aquelas sejam compatíveis, não se lhes aplicando, nesta parte, o regime que consta do respetivo estatuto ⁽²⁵⁵⁾.

Ora, o EstIPSS`s, estabelece logo no n.º 1 do seu artigo 1.º a definição de IPSS`s. Assim, são IPSS`s, as pessoas coletivas, sem finalidade(s) lucrativa(s), constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam administradas pelo Estado ou por outro organismo público.

Porquanto, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º do EstIPSS`s verificamos que a atuação das IPSS`s pauta-se pelos princípios orientadores da economia social,

²⁵³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 90-91.

²⁵⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 91.

²⁵⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 92.

definidos na Lei n.º 30/2013, de 8 de maio, e que vamos abordar mais à frente no presente trabalho, bem como pelo regime constante do EstIPSS`s. Pelo disposto no n.º 3 do artigo 1.º do EstIPSS`s sabemos que o regime deste EstIPSS`s tem aplicação subsidiária relativamente às IPSS`s que se encontrem sujeitas a regulamentação especial.

De enorme importância, são as finalidades e atividades principais das IPSS`s, relevando para este efeito, o disposto no artigo 1.º-A do EstIPSS`s. Percebemos assim que, os fins até aqui mencionados concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, designadamente (visto que estes fins referidos no artigo 1.º-A do EstIPSS`s ⁽²⁵⁶⁾ são meramente exemplificativos, ou seja, estamos aqui perante um elenco não exaustivo/não taxativo das finalidades das IPSS`s) nas seguintes áreas: “a) Apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; b) Apoio à família; c) Apoio às pessoas idosas; d) Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; e) Apoio à integração social e comunitária; f) Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; g) Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; h) Educação e formação profissional dos cidadãos; i) Resolução dos problemas habitacionais das populações; j) Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos”.

Ora, relativamente ao elemento institucional, o legislador constitucional entendeu não apenas preservar a tradição histórica do Direito Português, como entendeu que a prática da solidariedade social, enquanto expressão de valores personalísticos, e, incindivelmente ligados à pessoa humana, achava na forma institucional a maneira mais adequada de se alargar e de realizar. Por tal motivo, também neste domínio as pessoas coletivas representam um mecanismo técnico proporcionado pela ordem jurídica para a

²⁵⁶ *Vd*, ainda, na CRP o artigo 64.º relativo à saúde, o artigo 65.º relativo à habitação e ao urbanismo, o artigo 67.º relativo à família, o artigo 69.º relativo à infância, o artigo 70.º relativo à juventude, o artigo 71.º relativo aos cidadãos/indivíduos portadores de deficiência, o artigo 72.º relativo à terceira idade, todos estes inseridos no Capítulo II da CRP referente aos «direitos e deveres sociais». Quanto aos «direitos e deveres culturais», *vd*, o artigo 73.º da CRP relativo à educação, à cultura e à ciência (relevando em sede das IPSS`s, julgamos nós, a educação), o artigo 74.º relativo ao ensino, o artigo 75.º relativo ao «ensino público, particular e cooperativo» (julgando nós aqui que apenas releva este artigo em relação às IPSS`s quando se reporta ao ensino particular e cooperativo). Da nossa parte, referimos esta panóplia de artigos constitucionais, dado que defendemos que os mesmos devem atuar articuladamente com o artigo 1.º-A do EstIPSS`s, não fosse a CRP a Lei Fundamental.

realização e manifestação de valores pessoais, independentemente da sua dimensão ou cariz específico mais acentuado – manifestação de sentimentos de caridade, de amor ao próximo, de afetividade, de piedade, de bondade, de respeito pelo semelhante, etc – e de participação na vida coletiva ou nos assuntos da *res publica* ⁽²⁵⁷⁾. Apesar disso, o modelo institucional de exercício da solidariedade possibilita ao Estado normalizar, organizar e encaminhar em favor da realização de interesses coletivos (interesses do Estado-coletividade), o exercício do Direito Constitucional de participação nos assuntos públicos, seja através da manifestação ou do exercício individual da liberdade e da autonomia pessoal, arquitetada na constituição de fundações, seja através do seu exercício coletivo, fazendo convergir, de maneira concertada, a pluralidade de vontades e de iniciativas dos sujeitos privados num aspeto comum que é a constituição de organizações sob a forma de associação e de cooperativa ⁽²⁵⁸⁾.

²⁵⁷ Acerca das pessoas coletivas como mecanismo técnico ou como organizações que a ordem jurídica põe ao dispor do homem para a realização dos seus interesses, *vd.*, Orlando de CARVALHO, *Teoria Geral do Direito Civil*, Sumários, Coimbra, Centelha, 1981, pp. 25 e 112. *Vd.*, na esfera dos direitos fundamentais, à natureza instrumental da personalidade jurídica coletiva, diferenciando-a da natureza final da personalidade jurídica do homem, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 1987, p. 173 e ss., em especial as pp. 177-178. Na sua versão mais recente, *vd.*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2012, p. 173 e ss. Tendo em linha de conta esta última obra referida de José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, e nas palavras deste mesmo autor: “... os preceitos relativos aos direitos sociais a prestações não são meramente proclamatórios, constituem normas jurídicas precativas, que, enquanto tais, concedem aos indivíduos *posições jurídicas subjetivas* (a que chamamos pretensões) e estabelecem *garantias institucionais*, impondo ao legislador a obrigação de agir para lhes dar cumprimento efetivo – constituem, assim, «imposições legiferantes». Em consequência, os preceitos constitucionais relativos aos direitos sociais gozam da força jurídica comum a todas as *normas constitucionais imperativas*.”

Em segundo lugar, o conteúdo desses preceitos e das pretensões correspondentes é determinado pela Constituição, em regra, apenas num *mínimo*, e não pode ser-lhe imputado um conteúdo normativo mais vasto pela via de uma interpretação judicial «atualista»: esse conteúdo depende de opções próprias do *legislador* ordinário, ao qual se deve entender que foi delegado, por razões técnicas ou políticas, um poder de conformação *autónoma*, nessa medida sujeito a um controlo *atenuado* pelos tribunais. Não se aplica, por isso, em princípio, aos direitos sociais o regime específico dos direitos, liberdades e garantias, justamente porque este pressupõe, ou na medida em que pressuponha, a determinabilidade do conteúdo dos preceitos ao nível constitucional”. Neste sentido, *vd.*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2012, pp. 363-364.

Mas, José Carlos Vieira de Andrade, entende que esta construção não equivale a um «grau zero de garantia». *Vd.*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2012, p. 364, nota 21. Por outro lado, J. J. Gomes Canotilho já defende que esta construção equivale a um «grau zero de garantia». Gomes Canotilho critica o discurso da doutrina e da jurisprudência. Neste sentido, *vd.*, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Almedina, 2003, p. 481 e ss. Mas como defende José Carlos Vieira de Andrade, o correto é que os traços do regime dos direitos sociais que Gomes Canotilho parece propor, com base no Acórdão do TC n.º 39/84, correspondem, no fundamental, aos que lhe imputa José Carlos Vieira de Andrade, sendo que para este autor último, outra coisa é a discordância, que mantém, com a decisão do caso concreto no Acórdão do TC n.º 39/84. Sendo esta a crítica apontada por José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, na sua obra, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2012, p. 364, nota 21. *Vd.*, ainda, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009, p. 95, e elenco bibliográfico citado na nota 146.

²⁵⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 95.

Todavia, a verdade é a de que o legislador constitucional nacional não restringiu apenas a uma forma ou tipo organizativo específico o exercício daqueles direitos, falando, ao invés, tão-só e em termos generalistas, em instituições. Mas, ao referir-se a instituições, referiu-se no sentido de que a utilização da expressão «instituições» no n.º 3 do artigo 63.º da CRP, inclui não só pessoas coletivas de tipo institucional – fundações, institutos, mas também pessoas coletivas de tipo associativo – associações de solidariedade social, irmandades da Misericórdia, associações de socorros mútuos ⁽²⁵⁹⁾, a que devem, como defende Licínio Lopes Martins, associar-se as cooperativas de solidariedade social, dado o seu substrato associativo, ainda que *sui generis* ⁽²⁶⁰⁾. Competiu, por tal razão, à lei tipificar as formas ou os tipos possíveis através dos quais a iniciativa particular poderia contribuir, de modo devidamente organizado, para a realização de finalidades que interessam ao Estado-coletividade. O mesmo é proferir, os tipos ou as formas através das quais os particulares podem constituir pessoas coletivas beneméritas da qualificação de IPSS`s ⁽²⁶¹⁾.

Avançando na exposição da temática, nos nossos dias, pode afirmar-se poderem merecer tal qualificação de IPSS`s todas as organizações personificadas, de índole privada e sem fins lucrativos, admitidas, previstas e reconhecidas pela ordem jurídica portuguesa. A pura pretensão do legislador foi expandir o mais possível os modos institucionais de participação e colaboração na realização de finalidades de interesse coletivo, que, constituem objetivos constitucionais expressos. Desta feita, é aceitável a admissibilidade e o reconhecimento de organizações religiosas em geral e de instituições constituídas na ordem jurídica canónica, que prossigam, ou que também prossigam, finalidades de solidariedade social. Ou melhor, à analogia do que ocorre noutros países, e que melhor vamos analisar em diante no presente estudo jurídico-investigatório ⁽²⁶²⁾.

Ora, o artigo 1.º-B do EstIPSS`s, tem por epígrafe «Fins secundários e atividades instrumentais», e é reportado nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 1.º-B do EstIPSS`s, respetivamente, que: “1 - As instituições podem também prosseguir de modo secundário outros fins não lucrativos, desde que esses fins sejam compatíveis com os fins definidos no artigo anterior. 2 - As instituições podem ainda desenvolver atividades de natureza

²⁵⁹ Vd. J. J. GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, «Comentário ao artigo 63.º», in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 1984, p. 340. Vd, ainda, numa versão mais atualizada, J. J. GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, «Comentário ao artigo 63.º», in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, p. 818.

²⁶⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 95, nota 147.

²⁶¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 95-96.

²⁶² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 96.

instrumental relativamente aos fins não lucrativos, ainda que desenvolvidos por outras entidades por elas criadas, mesmo que em parceria e cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para o financiamento da concretização daqueles fins. 3 - O regime estabelecido no presente Estatuto não se aplica às instituições em tudo o que diga respeito exclusivamente aos fins secundários e às atividades instrumentais desenvolvidas por aquelas. 4 - O disposto no número anterior não prejudica a competência dos serviços com funções de fiscalização ou de inspeção para a verificação da natureza secundária ou instrumental das atividades desenvolvidas e para a aplicação do regime contraordenacional adequado ao efeito ⁽²⁶³⁾”. Nos dizeres de Licínio Lopes Martins: “Em termos prático-jurídicos, pode dizer-se que as IPSS gozam, hoje, de uma *habilitação genérica* para, de forma instrumental, explorar serviços e desenvolver actividades de escopo económico (ou com escopo económico). Já assim sucedia, embora de forma limitada, com a faculdade que lhes era especialmente concedida para a exploração de farmácias abertas ao público. regime que, porventura, se pode considerar o precedente mais imediato do artigo 1.º-B do estatuto revisto das IPSS ⁽²⁶⁴⁾”.

Porém, atente-se que, logo no seu artigo 2.º, o EstIPSS`s refere quais são as formas e agrupamentos das instituições. Desta maneira, as IPSS`s revestem, atualmente, uma das seguintes formas: *i*) Associações de solidariedade social ⁽²⁶⁵⁾ [acerca das quais, num *item* mais à frente, neste trabalho de investigação, vamos tecer considerações acerca da sua (verdadeira) natureza]; *ii*) Associações mutualistas ou de socorros mútuos ⁽²⁶⁶⁾; *iii*) Fundações de solidariedade social ⁽²⁶⁷⁾; *iv*) Irmandades da misericórdia ⁽²⁶⁸⁾.

Relativamente às associações mutualistas ou de socorros mútuos e às fundações de solidariedade social, aceitamos nós pacificamente a sua natureza como IPSS`s. Mas, em relação às associações de solidariedade social serem consideradas IPSS`s já temos algumas dúvidas (pelo que, vamos, no *item* mais à frente, expor a nossa tese neste âmbito).

²⁶³ Cfr., GOVERNO DE PORTUGAL, in *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, 1114 pp., p. 24, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em 16.08.2020).

²⁶⁴Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economia Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 156.

²⁶⁵ Desenvolveremos a temática das associações de solidariedade social, no presente trabalho, aquando da exploração da problemática das associações de solidariedade social, *infra*.

²⁶⁶ Desenvolveremos este assunto, no presente trabalho, *infra*.

²⁶⁷ Exploraremos o regime das fundações de solidariedade social, no presente trabalho, *infra*, no *item* a si destinado.

²⁶⁸ No que às irmandades da misericórdia (em geral) respeita, abordaremos esta temática *infra*, num *item* apenas a si destinado.

Por seu turno, defendemos nós que as associações de voluntários de ação social⁽²⁶⁹⁾, atualmente, não assumem a forma de IPSS`s.

Contudo, Licínio Lopes Martins, ainda defende que, devem aqui associar-se, neste âmbito social, ainda, as cooperativas de solidariedade social (que, da nossa parte, vamos abordar detalhadamente *infra*) e as casas do povo. Estas instituições, refere ainda aquele autor, podem agrupar-se em uniões, federações e confederações, legalmente equiparadas a associações de solidariedade social⁽²⁷⁰⁾.

Posto isto, apenas podem ser qualificadas como IPSS`s as entidades personificadas e reconhecidas pela lei civil, muito embora a sua constituição possa emergir ao abrigo de outro direito – adotando aqui o exemplo dado por Licínio Lopes Martins: o Direito Canónico -, e sejam suscetíveis de assumir qualquer das formas admitidas/reconhecidas pela ordem jurídica Estadual (associações, cooperativas, fundações, institutos)⁽²⁷¹⁾.

²⁶⁹ Antigamente, as associações de voluntários de ação social, tinham previsão legal, nos artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s (que se encontram revogados na atualidade). O que significa que, conforme da nossa parte defendemos, com a revogação dos artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s, as associações de voluntários de ação social deixaram de revestir a forma de IPSS`s. Mas, segundo o defendido por Apelles J. B. Conceição, este autor refere-se às associações de voluntários de ação social como sendo associações que não possuem serviços ou estabelecimentos próprios, dando-nos como exemplo: a Liga dos Amigos dos Hospitais, e que passam a ser qualificadas como associações de solidariedade social, passando a ser-lhes aplicável o disposto nos artigos 52.º a 67.º do EstIPSS`s, isto nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 5.º do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. Cfr., neste sentido último, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, maio de 2015, pp. 124-125. Porém, da nossa parte, apontamos uma crítica à solução dada por Apelles J. B. Conceição, na medida em que temos sérias dúvidas acerca da admissibilidade das associações de solidariedade social como verdadeiras IPSS`s, e ao referir aquele autor que as associações de voluntários de ação social passam a revestir a forma de associações de solidariedade social aplicando-se-lhes as disposições constantes dos artigos 52.º a 67.º do EstIPSS`s, parece-nos que, o que aquele autor sugere é apenas a alteração da denominação das antigas associações de voluntários de ação social (por hora extintas) inserindo-as na qualidade de verdadeiras associações de solidariedade social, e quiçá atribuindo-lhes, à mesma a forma de IPSS`s, ou seja, considerando-as como antes de serem revogadas do EstIPSS`s, IPSS`s, apenas lhes dando uma outra designação, o que da nossa parte não acolhemos como sendo uma solução válida, eficaz nem tampouco eficiente. Ora vejamos, parece-nos que o legislador andou bem ao ter revogado os artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s, com o intuito de não considerar as associações de voluntários de ação social como IPSS`s (na medida em que, embora estas associações visassem a prática de fins solidários, a verdade é de que e assim defendemos, já muitas outras IPSS`s existiam e existem para este fim, defendendo nós que a sua consagração no EstIPSS`s era manifestamente desnecessária e desproporcionada. Mas, vamos ainda mais longe, no sentido de que, qualquer pessoa pode praticar voluntariado sem haver a necessidade de existir qualquer IPSS para os devidos efeitos. Quanto ao facto daquele autor ainda passar a denominá-las, agora, como associações de solidariedade social, defendendo ainda que se lhes deve aplicar o regime legal previsto no EstIPSS`s para estas últimas, também discordamos, na medida em que se foram revogadas do EstIPSS`s, parece-nos que, na nossa atualidade, não faz sentido que voltem a estar previstas e reguladas por este mesmo diploma legal, mas apenas por artigos distintos nem tampouco com uma denominação distinta. Uma vez revogadas do EstIPSS`s, consideramos nós, a sua plena e definitiva extinção, do EstIPSS`s, pelo que não assumem na atualidade a forma de IPSS, dado que já nem sequer existem.

²⁷⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 96.

²⁷¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 96.

Atente-se que, como se mencionou, o regime da constituição (ou de reconhecimento no caso das instituições religiosas), de funcionamento e de declaração da utilidade pública da generalidade destas instituições consta do seu estatuto básico, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro = EstIPSS`, com as sucessivas alterações já manifestadas e verificadas. Mas institui-se completá-lo com muita legislação dispersa. De qualquer forma, tendo em linha de conta cada uma das formas tipificadas na lei e o regime específico que lhes é aplicável, temos as IPSS`s *supra* citadas e identificadas na nossa atualidade ⁽²⁷²⁾.

Todavia, apesar das formas até aqui referidas, podem as IPSS`s, nos termos da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004, assumir a forma de Institutos de Organizações ou Instituições da Igreja Católica, nomeadamente Centros Sociais Paroquiais e Caritas Diocesanas e Paroquiais ⁽²⁷³⁾.

Assim, importa aqui explicitarmos os denominados institutos da Igreja Católica, assim como as associações de outras organizações ou instituições religiosas e, também, os institutos de outras organizações ou confissões religiosas.

Quanto aos institutos da Igreja Católica, são entes canonicamente erectos e de substrato patrimonial, fundados, dirigidos ou sustentados por organizações ou instituições da Igreja Católica e equiparados pela lei, para efeitos de regime, às fundações de solidariedade social, na parte em que prosseguem finalidades comuns ou finalidades de solidariedade social, embora sem prejuízo da disciplina religiosa que os informa, relevando aqui o disposto nos artigos 40.º e 41.º, ambos do EstIPSS`s ⁽²⁷⁴⁾. Assim sendo, o regime aplicável a estes institutos é o previsto para as fundações de solidariedade social ⁽²⁷⁵⁾ ⁽²⁷⁶⁾. Do disposto no artigo 40.º do EstIPSS`s, artigo este com a epígrafe «Organizações e instituições religiosas», apreendemos que: “As organizações e instituições religiosas que, para além dos fins religiosos, se proponham exercer

²⁷² Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 96, e, ainda o artigo 2.º do EstIPSS`s.

²⁷³ Cfr., o disposto no n.º 3, do artigo 2.º do EstIPSS`s., foi aditado pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. Refere o n.º 3. do artigo 2.º (cuja epígrafe é «Formas e agrupamentos das instituições», do EstIPSS`s que: “A especificidade de cada uma das formas de organização é objecto de regulamentação em secção própria do presente Estatuto”.

²⁷⁴ De referir que, o artigo 51.º do EstIPSS`s, que tinha por epígrafe: «Institutos de organização da Igreja Católica», foi revogado pelo artigo 6.º do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, pelo que, atualmente, o n.º 2, do artigo 2.º do EstIPSS`s, refere-se aos Institutos de Organizações ou Instituições da Igreja Católica.

²⁷⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 99.

²⁷⁶ Quanto às fundações de solidariedade social, *vd*, o disposto nos artigos 77.º e 77.º-A, ambos do EstIPSS`s.

actividades enquadráveis no artigo 1.º ficam sujeitas, quanto ao exercício destas actividades, ao regime estabelecido no presente Estatuto”. Por sua vez, o disposto no artigo 41.º do EstIPSS`s, artigo este cuja epígrafe é: «Institutos de organizações religiosas», dita que: “Os institutos de solidariedade social de organizações religiosas são apenas colectivas instituídas e mantidas por organizações ou instituições religiosas com os objectivos previstos no artigo 1.º, bem como os demais requisitos estabelecidos no presente Estatuto”.

Ora, o reconhecimento da sua personalidade jurídica na ordem jurídica – civil processava-se nos mesmos moldes das associações canonicamente erectas, isto ao abrigo do que dispunha o artigo 45.º do EstIPSS`s (²⁷⁷). Firmam exemplos mais comuns deste tipo de instituições os Centros Sociais Paroquiais e as Caritas Diocesanas e paroquiais (ao abrigo do disposto, na parte final do atual n.º 2 do artigo 2.º do EstIPSS`s).

Por sua vez, relativamente às associações de outras organizações ou instituições religiosas, assim como a Igreja Católica, também as organizações religiosas podem, ao abrigo do disposto no artigo 40.º do EstIPSS`s, constituir associações que, para além das finalidades religiosas, se proponham prosseguir finalidades e desenvolver actividades integráveis no artigo 1.º-A do EstIPSS`s. São associações fundadas pelas igrejas, organizações ou confissões religiosas distintas da Igreja Católica, podendo, no entendimento de Licínio Lopes Martins, para a prossecução daqueles fins, “revestir qualquer das formas associativas previstas no art. 2.º do Estatuto, à excepção das formas que devam considerar-se privativas da igreja católica, como é o caso das irmandades da

²⁷⁷ Relativamente ao artigo 45.º do EstIPSS`s, com a epígrafe «Reconhecimento das instituições canonicamente erectas», aquele frisava que: “A personalidade jurídica das instituições canonicamente erectas resulta da simples participação escrita da erecção canónica feita pelo bispo da diocese onde tiverem a sua sede, ou por seu legítimo representante, aos serviços competentes para a tutela das mesmas instituições”. Referimos que, frisava, e não frisa, na medida em que, aquele artigo 45.º do EstIPSS`s representou uma norma transitória até à organização do registo de pessoas jurídicas canónicas pelo DL n.º 19/2015, de 3 de fevereiro, nos moldes do n.º 3 do artigo 5.º do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. Aproveitando, neste aspeto, o apontamento feito por Apelles J. B. Conceição compreendemos que: “1. O legítimo representante é o vigário-geral da diocese, nos termos da cânone 134 § 1 do Código de Direito Canónico. 2. Erecção canónica – acto pelo qual a competente autoridade eclesiástica reconhece a existência de uma pessoa moral e lhe outorga personalidade jurídica de Direito Canónico – pessoa jurídica canónica – seja uma paróquia (CDC 515), um cabido (CDC 504), um instituto de vida consagrada (seminários ou abadias) e das associações de fiéis (CDC 312 e 313). Autoridade competente à qual compete também a aprovação dos respectivos estatutos: - para as de carácter universal ou internacional – Santa Sé; - para as que exerçam actividades no respectivo território – Conferência Episcopal; - para as do seu próprio território – bispo. Reconhecendo o Estado a personalidade jurídica civil mediante a competente participação da erecção canónica à entidade administrativa competente. 3. Quanto à constituição ver arts 11.º e 12.º da Concordata. No Direito Canónico ver Código de Direito Canónico, cânones 114 § 3 e 115 § 3. 4. Quanto aos benefícios fiscais ver a alínea c), do n.º 3, do artigo 26.º da Concordata”. Cfr., neste sentido último, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 105.

misericórdia (²⁷⁸)”. Relativamente ao seu regime, e como julga Licínio Lopes Martins, vale para estas tudo quanto se expressou para as associações constituídas por organizações da igreja católica, isto é, a aplicação do regime constante daquele estatuto, o que significa remetê-las para o regime das associações de solidariedade social, ou para o estatuto específico das associações mutualistas, se adotarem esta forma, ficando, desta feita, sujeitas ao respetivo regime. Ao inverso do que na atualidade ocorre com as associações da igreja católica, a aquisição de personalidade jurídica civil, e, conseqüentemente, a sua qualificação como IPSS, há-de fazer-se nos moldes em que está previsto para aquelas formas associativas (²⁷⁹).

²⁷⁸ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 100.

²⁷⁹ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 100.

A transata Lei da liberdade religiosa, Lei n.º 4/71, de 21 de agosto, nas suas Bases XII, XIII e XIV, particularmente na sua Base XIV, referia expressamente que as associações e institutos religiosos administram-se livremente, dentro dos limites da lei, sem prejuízo do regime vigente para as associações religiosas que se proponham também finalidades de assistência ou de beneficência e para os institutos de assistência ou de beneficência fundados, dirigidos ou sustentados por associações religiosas. Na atual Lei da liberdade religiosa – Lei n.º 16/2001, de 22 de junho (com as suas sucessivas alterações feitas pelas Lei n.º 91/2009, de 31/08, Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31/12), verificamos que as igrejas e comunidades religiosas distintas da igreja católica também não se encontram impedidas de prosseguir finalidades distintas das religiosas, como a assistência e a beneficência, ficando, nesta parte, sujeitas ao regime jurídico aplicável a estas atividades – em respeito pelo disposto na alínea *b*), do n.º 1, do artigo 21.º, e no n.º 2 do artigo 21.º, e ainda, do artigo 27.º), em conformidade, com o disposto no aqui já referido artigo 40.º do EstIPSS^s. Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 100-101, nota 150.

A atual Lei da liberdade religiosa, logo no seu artigo 1.º, que, aliás, tem por epígrafe «Liberdade de consciência, de religião e de culto», explicita que a liberdade de consciência, de religião e de culto é inviolável e garantida a todos em consonância com a Constituição, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito internacional aplicável e a própria lei de liberdade religiosa.

Ora, transcrevendo aqui o disposto nas alíneas *a*) e *b*), do n.º 1 do artigo 21.º da lei de liberdade religiosa em vigor, que se dedica aos fins religiosos, facilmente percebemos que: “1 - Independentemente de serem propostos como religiosos pela confissão, consideram-se, para efeitos da determinação do regime jurídico: *a*) Fins religiosos, os de exercício do culto e dos ritos, de assistência religiosa, de formação dos ministros do culto, de missão e difusão da confissão professada e de ensino da religião; *b*) Fins diversos dos religiosos, entre outros, os de assistência e de beneficência, de educação e de cultura, além dos comerciais e de lucro”.

Ora, o n.º 2 do artigo 21.º da lei de liberdade religiosa em vigor, refere que: “2 - As actividades com fins não religiosos das igrejas e comunidades religiosas estão sujeitas ao regime jurídico e, em especial, ao regime fiscal desse género de actividades”.

Por sua vez, dispõem as alíneas *a*) a *d*) do artigo 27.º da lei de liberdade religiosa atualmente em vigor, e que se dedica às atividades com fins não religiosos das igrejas e restantes comunidades religiosas que: “As igrejas e outras comunidades religiosas podem ainda exercer actividades com fins não religiosos que sejam instrumentais, consequenciais ou complementares das suas funções religiosas, nomeadamente: *a*) Criar escolas particulares e cooperativas; *b*) Praticar beneficência dos crentes, ou de quaisquer pessoas; *c*) Promover as próprias expressões culturais ou a educação e a cultura em geral; *d*) Utilizar meios de comunicação social próprios para o prosseguimento das suas actividades”.

Sendo que, da nossa parte verificamos que este elenco de situações referido nas alíneas *a*) a *d*), deste artigo 27.º, da lei de liberdade religiosa, é meramente exemplificativo, o que consideramos que desde devidamente justificadas e fundamentadas, outras situações aqui não previstas de forma expressa, mas que se enquadrem no facto das igrejas e outras comunidades religiosas terem a faculdade de ainda desempenharem atividades com finalidades não religiosas que sejam instrumentais, consequenciais ou complementares das suas funções religiosas.

Por seu turno, no que aos institutos de outras organizações ou confissões religiosas concerne falamos aqui de institutos, também assim denominados por o seu substrato ser constituído por um conjunto de bens, fundados, dirigidos ou sustentados por organizações religiosas, e que, dado o seu substrato patrimonial, são equiparados, para efeitos de regime, às fundações de solidariedade social, sem prejuízo do espírito e disciplina religiosos que os informam, isto tendo em linha de conta o disposto no artigo 41.º do EstIPSS` atualizado, e em vigor ⁽²⁸⁰⁾. Da nossa parte, relativamente aos institutos de outras organizações ou confissões religiosas, admitindo aqui o seu substrato ser constituído por um conjunto de bens, fundados, dirigidos ou sustentados por organizações religiosas, e que, dado o seu substrato patrimonial, são equiparados, para efeitos de regime, às fundações de solidariedade social, uma vez que é feita esta equiparação para efeitos de regime, às fundações de solidariedade social, e tendo em mente e em consideração de que as fundações de solidariedade social são consideradas ao abrigo do disposto na alínea *d*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s verdadeiras IPSS`s, defendemos nós que quer no sentido regulamentar (legal), quer no sentido formal e substancial, parece-nos bastante pertinente e aceitável que nos possamos reportar a estes institutos de outras organizações ou confissões religiosas, como se de IPSS`s se tratem, em termos práticos.

Todavia, o reconhecimento da personalidade jurídica destes institutos de outras organizações ou confissões religiosas, na ordem jurídica civil, ao invés do que consta, em

Tendo em linha de conta o Direito Constitucional português, e de acordo com Rui Medeiros, “em rigor, o princípio da reserva de Constituição na delimitação da competência entre os diversos órgãos com poderes legislativos não é beliscado, uma vez que, a partir do momento em que o Estado celebra com a Santa Sé uma Concordata, aprovada pela Assembleia da República, é o próprio princípio constitucional da igualdade que postula que, salvo razões específicas, seja adoptado um procedimento de celebração dos acordos-lei substancialmente idêntico, o que requer, em conformidade, uma intervenção final do legislador parlamentar”. *Vd.*, Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume III – Direito Constitucional e Justiça Constitucional, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012, pp. 635-663, p. 656 e elenco bibliográfico lá citado.

Conforme Vitalino Canas: «à semelhança do que sucede em Espanha (...) e diferentemente da solução italiana, os acordos religiosos são uma pura criação legislativa, permanecendo a Constituição alheia a tudo o que lhes diz respeito”. Tendo assim lógica, atendendo ao princípio da reserva de Constituição nestas áreas [cfr., Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume III – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012, pp. 661-662], “discutir-se a legitimidade de uma mera lei ordinária da Assembleia da República criar novos tipos de actos com valor reforçado de lei”. Cfr. Vitalino CANAS, “Os acordos religiosos ou a generalização da fórmula concordatária”, in *Estudos em Memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*, p. 317, *apud* Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume III – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012, pp. 661-662.

²⁸⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 101.

virtude do regime concordatário, para os institutos da igreja católica, é feito pelo ministro competente em razão da matéria, tal como, acontece com as “fundações (civis) de solidariedade social, em conformidade com o disposto no artigo 1.º do DL n.º 152/96, de 30 de agosto⁽²⁸¹⁾” que, atribui competência ao Ministério da tutela para o reconhecimento das fundações de solidariedade social, e de onde se lê (ou melhor dizendo: li-a) que: “O reconhecimento das fundações de solidariedade social, abrangidas pelo Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, é da competência do ministro da tutela, nos termos e para os efeitos do artigo 79.º do referido Estatuto”. Sucede que, entendemos que temos aqui um problema para resolver neste sentido último, na medida em que acrescentamos ao nosso texto que a tutela tal e qual como a conhecíamos foi revogada, havendo (ou podendo haver), julgamos nós, outros poderes administrativos que visem substituir o papel que era desempenhado pela tutela, na medida em que o artigo 79.º do EstIPSS`s se encontra atualmente em desuso, na medida em que foi revogado. Porém, julgamos que o artigo 34.º do EstIPSS`s em vigor, poderá ter, nesta sede, aplicabilidade, uma vez que prevê o poder de fiscalização, em termos que consideramos ser razoáveis, neste aspeto. Assim, o Estado, através dos seus órgãos e serviços competentes, nos termos da lei geral, pratica os poderes de inspeção, auditoria e fiscalização sobre as instituições incluídas no âmbito de aplicação do EstIPSS`s, podendo para o efeito ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias e inspeções. Estes poderes (administrativos) de fiscalização são desempenhados pelos serviços competentes do Ministério responsável pela área da segurança social, nos exatos termos definidos nos respetivos estatutos, por forma a assegurar o efetivo cumprimento dos seus fins no respeito pela lei. Desta feita, parece-nos que a tutela (administrativa) é aqui substituída pelos poderes de fiscalização do Estado, previstos nos n.ºs 1 e 2, respetivamente, do artigo 34.º do EstIPSS`s atualizado. Mas, nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 34.º do EstIPSS`s atualizado, respetivamente, para além da notificação em sede de audiência prévia (dos interessados), nos moldes do Código do Procedimento Administrativo (doravante CPA), os serviços competentes têm de comunicar ao órgão de administração da instituição os resultados das ações de fiscalização e de inspeção desenvolvidas, incluindo as recomendações

²⁸¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 101 e nota 151, na medida em que este autor aponta que: “... a anterior lei da liberdade religiosa – Lei n.º 4/71 -, previa expressamente, na sua Base XIV, a criação de institutos com vista à prossecução de fins de assistência ou beneficência”.

adequadas à supressão das irregularidades e deficiências constatadas. Os mecanismos adequados à articulação entre o Ministério responsável pela área da segurança social e os outros Ministérios são definidos por portaria dos respetivos membros do Governo, competentes para estas situações.

Vamos agora fazer uma alusão aqui, às casas do povo, uma vez que se trata de uma particular espécie de pessoas coletivas que, por desenvolverem importantes tarefas no domínio dos regimes de segurança social e da ação social, foram legalmente equiparadas a instituições de solidariedade social ⁽²⁸²⁾. Da nossa parte, entendemos que esta qualificação de equiparação das casas do povo a instituições de solidariedade social é bastante pertinente e adequada, na medida em que, em Portugal, principalmente nos meios mais pequenos e remotos do País, principalmente no Interior do País, estas casas do povo fazem todo o sentido no auxílio às pessoas mais necessitadas, principalmente em relação a pessoas da terceira idade, na medida em que a atuação das casas do povo dá-lhes uma certa vitalidade e renovação de energias que, por vezes, o isolamento doméstico não lhes faculta. Isto em circunstâncias ditas normais, na medida em que estando em causa a saúde pública este convívio, diga-se físico, pessoal e próximo, é desaconselhável, mas com as novas tecnologias de informação poderá a atuação destas casas do povo ser eficaz e eficiente, acompanhando, estas pessoas, mesmo que à distância física. Deve investir-se mais no Interior de Portugal, uma vez que, estas regiões do Interior produzem riqueza que as regiões do Litoral não produzem.

Porém, uma anotação que aqui merece ser feita é a de que as casas do povo, no passado, constituíam – e em alguns casos ainda constituem no presente –, o domicílio de serviços locais de segurança social, funcionando como delegações da segurança social. Por esta razão, não é de exprobar que, recentemente, se tenha procedido à “nacionalização/expropriação” de diversos edifícios onde se encontravam estabelecidas as sedes e delegações de casas do povo, com a justificativa do desaparecimento do substrato associativo e de órgãos com mandato válido. Foi o que aconteceu através da Portaria n.º 519/98, de 12 de agosto, emitida ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 5.º do DL n.º 245/90, de 27 de julho. Isto é, o Governo considerou que se estava perante bens em estado de “resderelicta”, assumindo como consumada a inatividade das associações, considerando-as como um facto extintivo das mesmas. Ora, situação que não deixa, em face da liberdade da associação – pelo menos na parte concernente à previsão das causas

²⁸² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 103.

extintivas -, e do direito de propriedade, de causar questões acerca da bondade jurídico-constitucional daquele diploma, quer numa perspectiva material, quer orgânica, eventualmente agravada com a factualidade de os estatutos das casas do povo objeto do referido diploma não preverem tal forma de extinção. Atente-se, todavia, que o diploma em causa veio, em respeito pelo disposto no artigo 182.º do Código Civil Português⁽²⁸³⁾, aplicável às casas do povo em virtude da aplicação do artigo 1.º do DL n.º 246/90, de 27 de julho, prever uma causa específica de extinção destas entidades⁽²⁸⁴⁾.

Posto isto, em abono da verdade, percebe-se que através do DL n.º 171/98, de 25 de junho, as casas do povo que prossigam as finalidades previstas no (anterior) artigo 1.º do DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro – atual artigo 1.º-A do EstIPSS`s -, são equiparadas a IPSS`s. Esta equiparação compreende a aplicação do mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, abarcando os benefícios fiscais, tendo em consideração o artigo único do DL n.º 171/98. Analogicamente às cooperativas de educação ou ensino, também as casas do povo, que desenvolvessem tarefas de apoio social do âmbito da segurança social, haviam já sido equiparadas, ao abrigo da Portaria n.º 257/94, de 29 de abril, a IPSS`s em matéria de apoios financeiros para a realização de obras, aquisição de edifícios e de equipamento. Da mesma maneira, a equiparação a IPSS`s acabava também por lhes ser extensiva pelas normas reguladoras dos acordos de cooperação entre o Estado e estas instituições, aprovadas pelo (atualmente revogado) Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio, que eram – (e, aliás, continuam a ser, embora que de acordo com a atual legislação a respeito) -, integralmente aplicáveis às casas do povo que desenvolvam atividades de ação social do âmbito da segurança social, isto em respeito pelo disposto no

²⁸³ Evidencie-se que o artigo 182.º do Código Civil português, tem por epígrafe «Causas de extinção», e relata no disposto nas alíneas *a)* a *e)*, do seu n.º 1, respetivamente, e no disposto nas alíneas *a)* a *d)*, do seu n.º 2, respetivamente, que: “1. As associações extinguem-se: *a)* Por deliberação da assembleia geral; *b)* Pelo decurso do prazo, se tiverem sido constituídas temporariamente; *c)* Pela verificação de qualquer outra causa extintiva prevista no acto de constituição ou nos estatutos; *d)* Pelo falecimento ou desaparecimento de todos os associados; *e)* Por decisão judicial que declare a sua insolvência. 2. As associações extinguem-se ainda por decisão judicial: *a)* Quando o seu fim se tenha esgotado ou se haja tornado impossível; *b)* Quando o seu fim real não coincida com o fim expresso no acto de constituição ou nos estatutos; *c)* Quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou imorais; *d)* Quando a sua existência se torne contrária à ordem pública”.

²⁸⁴ Acerca do disposto, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 103-104, nota 158. Acerca deste problema, *vd*, o Parecer da PGR n.º 48/92, onde não se considera inconstitucional, nem de um prisma material nem de um prisma orgânico, o DL n.º 245/90. Em sentido discrepante, *vd*, o Acórdão do TC n.º 328/92, onde, sobre a apreciação da constitucionalidade de um decreto legislativo regional que previa a extinção de casas do povo com fundamentos análogos aos invocados pelo DL n.º 245/90, se considerou que a previsão das causas de extinção das associações conjetura uma intervenção legislativa da Assembleia da República. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 104, nota 158.

n.º 2 da Norma I ⁽²⁸⁵⁾. Ora, reportamo-nos aqui a instituições de cariz associativo e de longa tradição no Direito Português (de organismos corporativos facultativos do Estado Novo converteram-se progressivamente em entidades de estrutura associativa em respeito da liberdade de associação da Constituição de 1976), desenvolvendo ainda uma função essencial no domínio da ação social, especialmente nos meios rurais ⁽²⁸⁶⁾. Resulta do exposto acerca das casas do povo a constatação de serem havidas pela lei como uma categoria específica de IPSS`s. A factualidade de os beneficiários das suas atividades serem os respetivos associados não impossibilita tal qualificação. O seu regime base encontrava-se consagrado no DL n.º 4/82, de 11 de janeiro, posteriormente objeto de inúmeras alterações introduzidas pelo DL n.º 246/90, de 27 de junho, mas, nas palavras de Licínio Lopes Martins, “haverá também que completá-lo (por vezes tratar-se-á de verdadeiras operações de integração) com o disperso regime das IPSS de natureza associativa ⁽²⁸⁷⁾”.

As IPSS`s aqui mencionadas, podem agrupar-se em uniões, em federações, e (ou) em confederações nos termos do disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do n.º 4 do artigo 2.º do

²⁸⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 104, nota 159.

²⁸⁶ Adotamos aqui as disposições contidas, assim como as devidas citações bibliográficas abarcadas na nota de rodapé n.º 160, da obra intitulada *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 104-105, da autoria do Doutor Licínio LOPES MARTINS. Desta forma: «Nos termos da Lei n.º 2144, de 29 de maio de 1969, as casas do povo representavam os trabalhadores agrícolas por conta de outrem da sua área inscritos como sócios efectivos, desenvolvendo, assim, funções de previdência rural (“facultavam a aplicação do regime de previdência rural”). As casas do povo eram qualificadas como organismos corporativos facultativos, por resultarem da iniciativa dos interessados. Porém, uma vez integrados na “organização corporativa, participam das suas funções e contraem deveres públicos, pelo que podem ser consideradas pessoas colectivas de direito privado e regime administrativo, com forte tendência para o Direito público”. Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual ...*, vol. I, 10.ª ed., Almedina, 1997, págs. 388-389. Sobre a evolução do regime jurídico das casas do povo, vide VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma ...*, págs. 294-296. Refira-se a este propósito que o autor, em nota (nota 68), regista a inconstitucionalidade orgânica dos diplomas relativos às casa do povo, que versarem sobre o direito de associação, matéria que é reservada à Assembleia da República. (...)».

²⁸⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 105. No entendimento deste autor, o artigo 1.º do DL n.º 4/82, de 11 de janeiro manda aplicar à constituição e extinção das casas do povo o regime geral das associações previsto no Código Civil, mas, dada a sua plena equiparação às IPSS`s pelo DL n.º 171/98, tal remissão poderá, em alguns casos, revelar-se desajustada. Por esta razão, e quando assim ocorra, Licínio Lopes Martins julga que se deverá proceder a uma interpretação atualista da norma remissiva, entendendo a referida remissão como sendo feita para o regime geral das IPSS`s de natureza associativa ou mesmo para o regime das associações mutualistas quando as casas do povo também cumulem atividades no domínio dos regimes de segurança social. Nas palavras deste mesmo autor: “As exigências de unidade e coerência do sistema aplicável às IPSS justificam ou abonam em favor de tal solução”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 105. Por fim, mencione-se a peculiaridade de as casas do povo poderem ainda exercer, a qualquer título, funções no domínio dos regimes de segurança social, o que também pode englobar a gestão delegada de regimes públicos de segurança social. Cfr., também neste sentido último, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 105.

Da nossa parte, não temos neste aspeto críticas a apontar, na medida em que concordamos com a posição defendida por Licínio Lopes Martins, aqui exposta.

EstIPSS`s respetivamente. Neste contexto, Licínio Lopes Martins, atribui uma designação a este conjunto de instituições, denominando-as por “instituições particulares de solidariedade atípicas”, justificando tal designação pelo facto do objeto da sua atividade se esgotar no exercício de funções de representação de interesses comuns e de coordenação da ação das instituições associadas, nomeadamente junto das entidades públicas, e na organização de serviços de interesse e de intervenção comuns – tendo em linha de conta o disposto no artigo 88.º do EstIPSS`s -, desempenhando atualmente também funções próprias das associações patronais, dado que lhe foi reconhecida capacidade para a negociação e celebração de convenções coletivas de trabalho (doravante cct). Foi o que aconteceu com o DL n.º 224/96, de 26 de novembro, ao reputar, no seu artigo único, as uniões, federações e confederações de IPSS`s como “entidades com capacidade para a negociação e celebração de convenções colectivas de trabalho aplicáveis às instituições nelas filiadas e aos trabalhadores representados pelas associações sindicais outorgantes”, prescindindo, desta feita, o recurso à via administrativa mediante portarias de regulamentação de trabalho ⁽²⁸⁸⁾.

Quanto às formas de agrupamento das instituições ⁽²⁸⁹⁾, considerando o disposto no artigo 88.º do EstIPSS`s, tomamos conhecimento de que as instituições podem associar-se constituindo uniões, federações ou confederações destinadas à realização das seguintes finalidades: *i)* Coordenar as ações das instituições associadas relativamente a quaisquer entidades, públicas ou privadas, especialmente junto dos órgãos e serviços do ministério da tutela; *ii)* Organizar serviços de interesse e de intervenção comuns às instituições associadas, racionalizando os respetivos meios de ação devidos; *iii)* Representar os interesses gerais das instituições associadas; *iv)* Promover o desenvolvimento da ação das instituições e apoiar a cooperação entre elas na realização das finalidades de solidariedade social. Posto isto, o facto é o de que as uniões ⁽²⁹⁰⁾, as

²⁸⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 107, e ainda, nota 161.

²⁸⁹ Cfr., o disposto no artigo 88.º do EstIPSS`s.

²⁹⁰ As uniões estão previstas no artigo 91.º do EstIPSS`s, e são agrupamentos de instituições que revistam forma idêntica, que atuem na mesma área geográfica e cujo regime específico de constituição o justifiquem.

Ora, temos como uniões mais emblemáticas: a União das Misericórdias Portuguesas; a União das Mutualidades, e a “impropriamente (e talvez até incorrectamente) designada União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, dado esta firma sugerir uma realidade inexistente – agrupa apenas uma parte das instituições existentes, que nem sequer é a maior fatia, quando todas as demais instituições associadas de outras uniões também são IPSS”. Cfr., neste sentido último, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 108, segunda parte da nota 162.

federações ⁽²⁹¹⁾ e as confederações ⁽²⁹²⁾ podem desenvolver quaisquer das atividades consagradas nos artigos 1.º-A e 1.º-B do EstIPSS`s ⁽²⁹³⁾. Mas, uma anotação que Apelles J. B. Conceição faz, é a de que estas formas de agrupamento das instituições “*podem ter função de entidade empregadora nos termos do art. 93.º-A e DL 224/96, de 26 de Novembro* ⁽²⁹⁴⁾”. Este DL n.º 224/96, de 26 de novembro, atribuía às uniões, federações e confederações de IPSS`s capacidade para a celebração de convenções coletivas de trabalho. O que este diploma pretendeu foi que era desejável que as uniões, federações e confederações de IPSS`s pudessem funcionar como interlocutoras na negociação coletiva, por forma a atingir uma autónoma regulamentação das condições de trabalho, em detrimento do habitual recurso à via administrativa, e, por tal motivo, e não obstante as uniões, federações e confederações de IPSS`s não terem a natureza de associações patronais, considerava-se que poderiam ser excecionalmente havidas como entidades com capacidade para negociação coletiva ⁽²⁹⁵⁾. Transcrevendo aqui o preceituado pelo artigo 93.º-A do EstIPSS`s, este artigo tem por epígrafe «Convenções colectivas de trabalho», e foi aditado ao EstIPSS`s, pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e que revoga tacitamente o DL n.º 224/96, de 26 de novembro ⁽²⁹⁶⁾, verificamos que: “As uniões, federações e confederações podem, querendo, ser consideradas entidades com capacidade para negociação de convenções colectivas de trabalho aplicáveis às instituições nelas filiadas e aos trabalhadores representados pelas associações sindicais outorgantes”.

Neste seguimento, relativamente ao regime legal aplicável às uniões, federações e confederações de IPSS`s, é sabido que as “uniões, federações e confederações de instituições são consideradas para todos os efeitos, associações de solidariedade social e ficam sujeitas ao seu regime ⁽²⁹⁷⁾”, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 89.º do EstIPSS`s. Ora, da nossa parte, uma crítica que aqui apontamos é a de que se as uniões,

²⁹¹ As federações estão previstas no artigo 92.º do EstIPSS`s e são agrupamentos de instituições que prossigam atividades congêneres ou afins.

²⁹² As confederações estão previstas no artigo 93.º do EstIPSS`s e são agrupamentos, a nível nacional, de uniões e federações de instituições. Os seus estatutos podem prever que nelas se inscrevam diretamente as instituições que não pertençam a qualquer união ou federação.

²⁹³ Cfr., o disposto no n.º 2 do artigo 88.º, do EstIPSS`s.

²⁹⁴ Neste sentido, *vd*, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 88.º”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, maio, 2015, p. 128.

²⁹⁵ Para consulta deste diploma legal, *vd*, <https://dre.pt/pesquisa/-/search/199437/details/maximized> (acesso em: 12.05.2020).

²⁹⁶ Neste sentido, *vd*, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 93.º-A”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, maio, 2015, p. 130.

²⁹⁷ Cfr., o disposto no n.º 1 do artigo 89.º do EstIPSS`s.

federações e confederações são consideradas, para todos os efeitos, associações de solidariedade social, defendemos e julgamos que então, neste caso, as uniões, federações e confederações não são verdadeiras IPSS`s, na medida em que temos sérias dúvidas acerca da classificação e qualificação como IPSS`s das associações de solidariedade social, defendendo ainda nós que o legislador não andou bem ao qualificar na alínea a), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, as associações de solidariedade social como revestindo a forma de IPSS`s, sugerindo nós, da nossa parte, que o legislador nacional proceda a uma revisão do EstIPSS`s relativamente a esta problemática das associações de solidariedade social, excluindo-as do âmbito de qualificação como IPSS`s. A verdade é a de que o n.º 3 do artigo 89.º do EstIPSS`s expressa que não pode ser havida como IPSS uma união, federação ou confederação cujo número de instituições representadas seja inferior a 3. Mas, julgamos nós, que em situação alguma estas uniões, federações e confederações podem ser verdadeiras IPSS`s, pelos motivos que já aqui justificamos. Que tenham a posição de associações pertencentes ao setor social, até aceitamos nós, mas que se tratem de autênticas IPSS`s a par das mutualidades e das fundações de solidariedade social já nos parece inaceitável. Uma obrigação das uniões, federações e confederação patente no EstIPSS`s, é a de que as uniões, federações e confederações têm de enviar anualmente ao membro do Governo responsável pela área da segurança social o relatório e contas do exercício findo e prestar as informações que lhe forem solicitadas, sem prejuízo dos restantes deveres decorrentes dos acordos ou protocolos celebrados com o Estado e das normas que lhes sejam aplicáveis (²⁹⁸).

²⁹⁸ Cfr., o disposto no n.º 4 do artigo 89.º, do EstIPSS`s.

A crítica feita por Apelles J. B. Conceição, relativamente a estas uniões, federações e confederações, no entanto, é a de que, para este autor, são consideradas IPSS`s atípicas, de acordo com a sua anotação feita em relação ao artigo 2.º do EstIPSS`s, uma vez que a finalidade da sua atividade se esgota no exercício de coordenação de interesses comuns e de coordenação da ação das instituições associadas, nos termos do artigo 88.º do EstIPSS`s, desempenhando atualmente funções próprias de associações empregadoras, nos moldes do artigo 93.º-A e do DL n.º 224/96, de 26 de novembro.

Ainda nas palavras deste mesmo autor: “Todos os agrupamentos de IPSS são associações de solidariedade social excepto: agrupamentos de associações mutualistas – são associações mutualistas (art. 11 CAM); agrupamentos de cooperativas de solidariedade social assumem qualificação de cooperativas de grau superior (art. 5.º do C COOP)”. Cfr. Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 89.º”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, maio, 2015, pp. 128-129.

Porém, um apontamento que aqui deixamos, da nossa parte, é o de que atualmente, quanto aos agrupamentos de associações mutualistas releva e aplica-se o disposto no artigo 19.º do atual CAM em vigor (DL n.º 59/2018, de 02 de agosto, já alterado pontualmente pelo DL n.º 37/2019, de 15/03). Exalta o disposto nas alíneas a) a d), do n.º 1, e ainda, exalta o disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 19.º do atual CAM, respetivamente, artigo este que tem por escopo «Agrupamentos de associações mutualistas», que: “1 - As associações mutualistas podem agrupar-se, num mínimo de três, em mutualidades de grau superior, sob a forma de uniões, federações e confederações, nos termos do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, destinadas à realização dos seguintes objetivos: a) Assegurar a representação e defesa

Quanto aos seus limites de representação, a representação atribuída às uniões, federações e confederações pelo EstIPSS`s e pelos estatutos próprios não impossibilita que as instituições nelas agrupadas intervenham autonomamente nos assuntos que diretamente lhes digam respeito nem afeta a posição própria dessas instituições perante o Estado, isto nos termos do disposto no artigo 90.º do EstIPSS`s (²⁹⁹).

Adotando as eloquentes palavras de Licínio Lopes Martins: “Como pode concluir-se, as IPSS, e não obstante o carácter tendencialmente fechado do anterior texto constitucional, desde 1983 que, pelo DL n.º 119/83, podem praticamente prosseguir a generalidade dos fins constitucionais estabelecidos na Constituição Social – segurança social, saúde, educação, formação profissional, habitação e, dado o carácter não taxativo da enumeração legal, quaisquer outras que respondam às necessidades sociais dos indivíduos e das famílias, através da intervenção do voluntariado social. Situação, pois, completamente diferente da prevista no anterior estatuto, de 1979, que reduzia os objectivos das IPSS à concessão de serviços e prestações de segurança social (³⁰⁰)”.

Contudo, nas redações anteriores à revisão constitucional de 1997, o texto constitucional demarcava o objeto de atividade das IPSS`s, dado que na redação originária, mas essencialmente nas suas posteriores revisões (de 1982 e de 1989), o legislador constitucional demonstrou e reiterou sempre o intuito de demarcar, com maior ou menor exatidão, o objeto de atividade das IPSS`s; justifica-se, assim, a utilização reiterada da fórmula “com vista à prossecução dos objectivos de segurança social consignados neste artigo”. Para o legislador constitucional, o objeto de atividade das IPSS`s parece que teria de se enquadrar no âmbito das finalidades da segurança social

dos interesses das associações aderentes, quer junto das entidades públicas, quer junto de entidades privadas ou da economia social; b) Organizar e gerir serviços, estabelecimentos e equipamentos de interesse e de intervenção comum às associações aderentes, racionalizando os respetivos meios de ação; c) Promover o desenvolvimento das atividades das associações aderentes e apoiar a cooperação entre elas na realização dos seus fins; d) Desenvolver e gerir modalidades de benefícios de segurança social e de saúde destinadas a associados das associações aderentes e respetivos familiares. 2 - As mutualidades de grau superior que assegurem funções de representação de outras associações não podem desenvolver as atividades previstas na alínea d) do número anterior. 3 - A representação atribuída às mutualidades de grau superior nos termos do presente Código e dos respetivos estatutos não afeta a autonomia das associações quanto aos assuntos que diretamente lhes digam respeito. 4 - As uniões, federações e confederações de associações mutualistas são consideradas, para todos os efeitos, associações mutualistas, ficando sujeitas, com as necessárias adaptações, ao respetivo regime e gozando das mesmas isenções e regalias”.

²⁹⁹ “Nos termos do princípio da autonomia consagrado no art. 3.º”. Neste sentido, *vd*, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 90.º”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, maio, 2015, p. 129.

³⁰⁰ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos acerca da temática, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 92-93, e nota 145 com todo o acervo bibliográfico lá citado.

indicados na própria CRP. Mas não só finalidades limitadas à gestão dos regimes complementares de segurança social, abarcando também a ação social, pois, como atempadamente admitiram Gomes Canotilho e Vital Moreira, a própria CRP autorizava a prossecução de outras finalidades não reconduzíveis somente aos fins de segurança social e seus regimes, podendo também desenvolver atividades de apoio a crianças e à família – nos moldes do disposto no artigo 67.º da CRP -, à infância – nos moldes do disposto no artigo 69.º da CRP -, à juventude – nos termos do disposto na alínea d), do n.º 1 do artigo 70.º da CRP -, de proteção a deficientes – nos termos do disposto no artigo 71.º da CRP – e de apoio à terceira idade. O prosseguimento destas finalidades ainda pode, de alguma maneira, ser abarcado no conceito de ação social. De qualquer modo, tratava-se de uma indicação expressa. Conquanto a indicação constitucional das finalidades passíveis de serem prosseguidas pelas IPSS`s, a interpretação do texto do n.º 3, após a revisão de 1982, não foi consentâneo, emergindo algumas discordâncias quanto ao relacionamento das IPSS`s com o sistema ou as finalidades de segurança social (³⁰¹).

³⁰¹ Neste sentido, *vd.*, J. J. GOMES CANOTILHO / Vital MOREIRA, “Comentário ao artigo 63.º”, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 1984, p. 341. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 92, 1.ª parte da nota 145.

Note-se, todavia, que Gomes Canotilho e Vital Moreira, colocaram o problema de saber se tal especificação de finalidades constitucionalmente estabelecida implicava uma proibição das organizações que visassem outras finalidades – a título de exemplo: a saúde -, ou se o sentido da norma não seria o de admitir que relativamente aos domínios aí indicados o Estado, de alguma maneira, podia fazer-se assistir pelas IPSS`s – apoiando-as para esse efeito -, enquanto que não poderia fazê-lo noutros domínios, tendo de garantir por si mesmo a satisfação integral dos competentes direitos. Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / Vital MOREIRA, “Comentário ao 63.º”, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 1984, p. 341. A esta dúvida responderam, dois ilustres autores: Diogo Freitas do Amaral e Marcelo Rebelo de Sousa. Defendia Diogo Freitas do Amaral, que as IPSS`s existem com vista à prossecução das finalidades de segurança social indicadas na própria CRP, sendo, por tal motivo, inconstitucional expandir a categoria a entidades que prossigam outras finalidades. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 1.ª ed., 1992, p. 553, e ainda, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª ed., 1996, p. 553. Mas, uma interpretação restritiva da política de ação social e das finalidades de segurança social conduziria à inconstitucionalidade do artigo 1.º do DL n.º 119/83, na parte em que prevê a constituição de IPSS`s em setores que ultrapassam o âmbito estrito da segurança social, como por exemplo, a educação, a saúde, a habitação, a formação profissional. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 93, 2.ª parte da nota 145. Porém, Marcelo Rebelo de Sousa, partindo do princípio de que a CRP e a lei reservam o estatuto de IPSS para entidades privadas cujas finalidades de interesse geral assumem, em cumulação, uma dimensão de solidariedade social, compreendia que a lei podia, constitucionalmente, prever outras finalidades, para além das de segurança social, legitimamente inseríveis no conceito de solidariedade social, como seria o caso das instituições que tivessem por finalidades ou realizassem prestações de saúde – nos moldes do artigo 64.º da CRP -, a promoção habitacional – nos termos do artigo 65.º da CRP -, atividades educativas – nos moldes do artigo 73.º da CRP – ou de formação profissional – nos termos do artigo 74.º da CRP. Cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, 1994/95, pp. 478 e 483. Por seu turno, Licínio Lopes Martins também tem uma posição quanto a esta problemática. Assim, transcrevendo Licínio Lopes Martins: «Não obstante a posição de MARCELO REBELO DE SOUSA se nos afigurar, ao tempo que foi emitida, mais consentânea com a realidade histórica e sociológica deste sector institucional, pois, tal como referimos na PARTE I deste trabalho, muitas das antigas instituições particulares de assistência prosseguiram também fins na área da saúde, ou fins de assistência e de saúde

Quanto aos elementos do conceito de IPSS`s, é de mencionar a preocupação do legislador ordinário, quanto ao texto constitucional, em adicionar e sublinhar expressamente a nota “que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo

simultaneamente, tendo entretanto surgido outras instituições na área da educação, por exemplo, no domínio do ensino especial para deficientes, etc., entendemos ter sido intenção do legislador delimitar constitucionalmente os objectivos das IPSS, e por duas razões fundamentais: pelo elemento histórico, dado que quer na revisão de 1982, quer na de 1989, o legislador constitucional teve a preocupação de enumerar expressamente os objectivos passíveis de serem prosseguidos pelas IPSS; em segundo lugar, por prever para estas instituições a criação de um regime especial de constituição, de credenciação ou de reconhecimento da sua utilidade pública e de fiscalização estadual, o que viria a ser concretizado pelos Decretos-Leis n.ºs 519-G2/79, e 119/83. Era isto o que significava a utilização da fórmula usada no n.º 3, do art. 63.º: “... regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado”. Nestes diplomas, assim como em outros diplomas dispersos, prevê-se um regime administrativo para as IPSS que dificilmente encontra justificação constitucional em relação a outras entidades, mesmo de utilidade pública. Por isso, entendemos que o alargamento daquele regime a outras entidades qualificadas como IPSS pelo legislador ordinário, para lá das indicações constitucionais referidas, para além de representar uma espécie de interpretação analógica do texto constitucional feita pelo próprio legislador ordinário, constituía a imposição de limitações legais, designadamente à liberdade de associação e à autonomia privada, a entidades não expressamente previstas na Constituição – entidades constituídas como IPSS em áreas não expressamente previstas pelo texto constitucional. Hoje, à luz do actual texto constitucional, onde se consagrou uma lista aberta de objectivos das IPSS, e por se ter consagrado esta lista aberta, a que se associa a abertura a outras instituições particulares de interesse público, deve competir ao legislador ordinário a clarificação/concretização dos fins, formas e tipos de IPSS, bem como a concretização dos termos em que outras entidades podem prosseguir os mesmos fins. Em nome da própria clarificação do conceito de instituições particulares de solidariedade social, a que se associam as não menores razões de aplicação de um regime administrativo especialmente intenso, quer na constituição, quer na sua actividade, bem como os benefícios públicos, directos e indirectos de que usufruem, justifica-se, segundo cremos, esta intervenção legislativa. Para além de que não parece dever ficar nas mãos da Administração a decisão de reconhecimento ou não da utilidade pública de em entidade que se pretende constituir como IPSS se o seu fim estatutário, embora de solidariedade social, não coincidir com os expressamente enumerados no actual texto constitucional ou no artigo 1.º, do DL n.º 119/83». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 93-94, 2.ª parte da nota 145.

Da nossa parte, o que defendemos prende-se com a posição defendida por Licínio Lopes Martins, aqui exposta, mas acrescentamos que, tendo em conta os domínios das IPSS`s previstos no artigo 1.º-A do EstIPSS`s, parece-nos que o legislador ordinário andou menos bem, na escrita, ou seja, na positivação legislativa ao visar a concretização dos objetivos a serem prosseguidos pelas IPSS`s, na medida em que embora não façamos oposição ao elenco dos domínios de atuação das (e pelas) IPSS`s de forma meramente exemplificativa, a verdade é a de que defendemos que este artigo 1.º-A do EstIPSS`s, deverá ser objeto de revisão legal passando na sua formulação escrita a evidenciar-se que: Os objetivos referidos no artigo 1.º deste diploma concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo sempre em vista a prossecução do interesse público e de interesses meramente solidários, designadamente nos seguintes domínios: *a)* Apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; *b)* Apoio à família; *c)* Apoio às pessoas idosas; *d)* Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; *e)* Apoio à integração social e comunitária; *f)* Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; *g)* Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; *h)* Educação e formação profissional dos cidadãos; *i)* Resolução dos problemas habitacionais das populações; *j)* Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos. Defendemos esta posição, na medida em que, muito embora as IPSS`s sejam entidades de cariz particular, ou seja, não são pessoas coletivas públicas, a verdade é a de que, aquelas têm por obrigação legal, e acrescentamos até moral, prosseguirem finalidades altruísticas, de cariz social, que não visem jamais, em circunstância alguma o lucro, pelo que têm o dever de prestarem serviços sociais e solidários de utilidade pública, não privilegiando entes privados, visando o enriquecimento nem dos titulares dos seus órgãos nem de pessoas singulares alheias a estas instituições.

autárquico”, incluindo-a no próprio conceito. A noção legal, abrange, desta feita e essencialmente, dois elementos, um positivo (que se concretiza, fundamentalmente, no facto de se tratar de entidades – pessoas coletivas – criadas por iniciativa de particulares com o intuito de dar expressão ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos) e outro negativo (que se traduz no facto de tais entidades não poderem ter fim lucrativo e não serem administradas por entidades públicas – Estado ou por um corpo autárquico) ⁽³⁰²⁾.

No geral, Licínio Lopes Martins concorda com a noção adotada pela CRP e pelo legislador ordinário ⁽³⁰³⁾.

Em jeito de conclusão, da nossa parte, o que defendemos prende-se com a posição defendida por Licínio Lopes Martins, aqui exposta, mas acrescentamos que, tendo em conta os domínios das IPSS`s previstos no artigo 1.º-A do EstIPSS`s, parece-nos que o legislador ordinário andou menos bem, na escrita, ou seja, na positivação legal ao visar a concretização dos objetivos a serem prosseguidos pelas IPSS`s, na medida em que embora não façamos oposição ao elenco dos domínios de atuação das (e pelas) IPSS`s de forma não taxativa, a verdade é a de que defendemos que este artigo 1.º-A do EstIPSS`s, deverá ser objeto de revisão legal passando na sua formulação escrita a ler-se que: Os objetivos referidos no artigo 1.º deste diploma concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo sempre em vista a prossecução do interesse público e de interesses meramente solidários, designadamente nos domínios previstos nas alíneas *a)* a *j)* do artigo 1.º-A do EstIPSS`s.

Ainda em jeito de finalização, importa salientar que existem ainda instituições particulares que, muito embora não se constituam como IPSS`s, podem, na parte em que se proponham a prosseguir finalidades de solidariedade social ou desenvolvam alguma atividade de relevo no domínio da solidariedade social, ser equiparadas, para efeitos de aplicação de alguns aspetos do seu regime, a IPSS`s – apoios, benefícios fiscais, celebração de acordos, etc. A propósito, a própria CRP, no n.º 5 do seu artigo 63.º reporta-se hoje expressamente a “outras instituições particulares sem fins lucrativos”, mas esta possibilidade estava já prevista no DL n.º 138/80, de 10 de maio, e no Regulamento do Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social, constante da Portaria n.º 778/83, de 23 de julho (artigos

³⁰² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 94.

³⁰³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 94.

3.º e 23.º), revogada pela Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro (³⁰⁴). Atente-se ainda que, recentemente, a Portaria n.º 380/2019, de 18 de outubro, procede(u) à primeira alteração ao Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social, anexo à Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, e que dela faz parte integrante.

Fazendo uma classificação, tendo em linha de conta determinados critérios, podemos individualizar as seguintes categorias de IPSS`s: quanto ao substrato, temos IPSS`s de tipo fundacional (fundações e institutos), e IPSS`s de tipo associativo (associações de solidariedade social, irmandades da misericórdia, casas do povo, associações de socorros mútuos, cooperativas), e entidades legalmente equiparadas [uniões, federações, confederações de IPSS`s (³⁰⁵)]; quanto ao ato de constituição, temos pessoas coletivas eclesíásticas (por que constituídas nos moldes do Direito das organizações religiosas), sendo objeto de reconhecimento na ordem jurídico-civil, e pessoas coletivas civis (³⁰⁶); “quanto ao critério dos sujeitos ou destinatários da atuação das IPSS`s, tendo em consideração “a correspondência/coincidência (ou não) dos beneficiários da actividade desenvolvida com os respectivos membros, teremos IPSS de solidariedade mutualista ou interessada, por que dirigida à satisfação dos interesses de cada um dos membros da colectividade ou dos directos beneficiários do património fundacional [(caso das associações mutualistas, das fundações de segurança social complementar, onde a solidariedade assume um cunho tendencialmente classista ou socioprofissional (³⁰⁷), cooperativas de solidariedade social e casas do povo (³⁰⁸)]”;

³⁰⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 108-109.

³⁰⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 109.

³⁰⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 109.

³⁰⁷ No entendimento de Licínio Lopes Martins: «Falamos em solidariedade “tendencialmente classista” uma vez que as associações mutualistas – não obstante o legislador as considerar especialmente vocacionadas para a prática da solidariedade de base socioprofissional, integrando trabalhadores de empresas, grupos socioeconómicos ou grupos de empresas, constituindo a forma, ainda segundo o legislador, que melhor se adequa à complementaridade, a nível privado, das prestações garantidas pelo sistema de segurança social -, continuam a produzir, na sua maior parte, benefícios individuais e não colectivos ou de natureza socioprofissional. Contudo, o que aqui nos interessa é realçar a intenção prospectiva do legislador, aliás, incisivamente exposta no Preâmbulo do Código das Associações Mutualistas (que apontamos da nossa parte, atualmente já se encontra revogado). Esclareça-se ainda que ao falarmos em solidariedade de classe temos em vista não só realçar a intenção legislativa, mas também distingui-la da solidariedade interessada de âmbito cooperativo ou associativo, em vez que nestes casos a marca socioprofissional é irrelevante. De qualquer modo, em ambos os casos estamos perante pessoas colectivas de fim interessado ou egoístico, sendo que no primeiro caso a finalidade económica (não lucrativa) é predominante”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 109, e nota 165.

³⁰⁸ Relativamente às casas do povo, o acesso aos serviços prestados depende, em princípio, da qualidade de associação. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 110, nota 166.

IPSS`s de solidariedade altruística, sem interesses ou em benefício de outrem – as designadas associações de solidariedade social, onde se inserem as associações civis e as associações religiosas, abarcando entre estas as irmandades de misericórdia, as fundações de solidariedade social e institutos (³⁰⁹).

Quanto às associações mutualistas, casas do povo e cooperativas pode afirmar-se que reúne, em tese geral, «a máxima de FERRARA, citado por MANUEL DE ANDRADE: são “auto-organizações para um interesse próprio”, isto é, trata-se de entidades em que os respectivos membros – os associados ou cooperadores – são senhores delas e sujeitos do interesse ou finalidade corporacional (³¹⁰)”. Tais pessoas coletivas, dentro do viável e em que o fito visado interessa aos seus membros, são genuinamente de tipo corporativo, não excluindo, porém, a possibilidade de satisfazer interesses de outrem, isto é, de não associados. É o que se passa com as associações mutualistas e as casas do povo, por força da celebração de acordos com a Administração dirigidos à prestação de serviços, e nas segundas, de uma forma específica, pelo facto de a lei prever a possibilidade de exercerem tarefas públicas (“executar, por delegação, tarefas cometidas aos serviços públicos”, nos moldes do disposto na alínea *a*), do n.º 3 do artigo 2.º do DL n.º 4/82, de 11 de janeiro, abarcando não apenas os associados, mas todos quantos tenham a qualidade de utente) (³¹¹).

³⁰⁹ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 110.

José CASALTA NABAIS, na sua obra, *Algumas Considerações ... cit.*, p. 150, faz uma diferenciação entre solidariedade altruística e solidariedade mutualista. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 110, nota 167.

³¹⁰ Cfr. Manuel de ANDRADE, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Volume I, Coimbra, 1983, p. 70, *apud*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 110, nota 168.

³¹¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 110.

Como explicita o autor aqui citado, mesmo não se tratando de entidades associativas, a doutrina aqui exposta vale também para as fundações de segurança social complementar, uma vez que os diretos beneficiários da sua atividade são os sujeitos que contribuem, juntamente com as dotações da(s) empresa(s), para a formação/manutenção do seu património através das quotizações devidas enquanto trabalhadores da empresa ou empresas subscritoras do acordo de gestão dos regimes profissionais complementares. Em todas estas pessoas coletivas há um fenómeno uno e concomitante: mediante a satisfação dos interesses dos associados, cooperadores e beneficiários obtém-se também a satisfação do interesse público intencionado pelo legislador ao admitir esta forma de entidades coletivas. Nas demais pessoas coletivas de destacar é a satisfação do interesse de outras pessoas, utentes ou meros beneficiários, valendo integralmente o princípio geral da preferência ou prevalência dos interesses e direito dos beneficiários relativamente aos dos associados e instituições – associações, fundações e institutos. Este princípio deduz-se nitidamente do n.º 1, do artigo 5.º, do DL n.º 119/83 – EstIPSS`s. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 110-111.

Licínio Lopes Martins, posiciona-se neste prisma, no sentido de que interessa “aos próprios associados, embora não exclusivamente, pois interessa simultaneamente ao Estado-colectividade, daí o reconhecimento da sua utilidade pública ⁽³¹²⁾”.

Quanto ao critério da natureza da atividade predominantemente desenvolvida ou do tipo e índole dos bens facultados e dos serviços prestados, como bem destaca Licínio Lopes Martins, “teremos IPSS da área dos regimes de segurança social complementar (de tipo profissional, colectivo ou individual) – associações mutualistas e fundações de segurança social complementar -, da área da educação – cooperativas de ensino especial -, da área da saúde – caso das instituições que têm por objecto a prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação (por ex., no domínio da reabilitação de deficientes e da toxicodependência) -, da área da formação profissional, da habitação, e, sobretudo, da área da acção social ou assistência social. De entre todas as áreas referidas, esta última é, sem dúvida, a mais representativa, sendo mesmo quase esmagadora, aliás, à semelhança do que sucede na generalidade dos países ⁽³¹³⁾”. Porém, este critério último é apenas tendencial, uma vez que muitas das instituições concretizam, não raras vezes, atividades de cariz misto, articulando na sua atuação atos que, segundo uma caracterização material ou técnica, tanto podem ser subsumíveis na área da saúde como na de ação social, assim como podem existir instituições que combinem a prossecução de finalidades diversificadas (finalidades de ação social, saúde, educação, habitação). Tal sucede com imensas associações de solidariedade social, com algumas fundações e com as cooperativas de solidariedade social [como acontece com as CERCIS, que, não obstante o seu objeto de atividade mais característico ser constituído pelo denominado ensino especial, desenvolvem relevantes atividades no domínio da ação social e da formação profissional, sendo este aspeto que justificou a sua qualificação como instituição de solidariedade social ⁽³¹⁴⁾].

Adotando as principais conclusões de Licínio Lopes Martins nestas temáticas, esta classificação não tem somente uma relevância conceitual ou meramente didática; ao invés, dela derivam importantes consequências práticas, nomeadamente para o respetivo regime jurídico. Atente-se que, do seu elemento constitutivo predominante derivam imediatas consequências relativamente ao procedimento de constituição e arranjo

³¹² Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 110, e ainda nota 169.

³¹³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 111.

³¹⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 111-112.

jurídico-organizatório da pessoa coletiva; do critério da constituição resultam inferências relativas à natureza civil ou religiosa da pessoa coletiva, à determinação do Direito/ordem jurídica competente para reger a sua organização, funcionamento e atividade, e, conseqüentemente, quanto à determinação do foro competente (civil ou eclesiástico) para julgar os eventuais litígios internos e externos; do critério sujeitos/beneficiários da atuação das IPSS`s emergem implicações no domínio do regime jurídico aplicável à respetiva atividade, estatuto dos associados, utentes e/ou beneficiários; por fim, do critério da natureza da atividade resultam, relevantes consequências no domínio do direito de organização, nomeadamente relativamente à determinação da entidade pública competente para proceder ao registo e ao reconhecimento de utilidade pública, para celebrar acordos de gestão e de cooperação, para desempenhar poderes de regulação e de controlo, podendo acontecer, e que efetivamente acontece, uma só IPSS suscitar a prática de competências concorrentes ou conjuntas de órgãos de diferentes pessoas coletivas públicas ⁽³¹⁵⁾.

Mencione-se ainda que quanto às «incompatibilidades, impedimentos, inabilitações, vícios de forma e outras causas de nulidade em “contraciclo”: a «“rigidez administrativa” do estatuto revisto das IPSS», contrariamente à perspectiva de cariz sancionatório adotada pela Código do Procedimento Administrativo português de 2015 (novo CPA) ⁽³¹⁶⁾ (e na linha do transato CPA por si revogado), em que se estabelece a mera anulabilidade dos atos praticados, ou dos contratos celebrados, em violação do

³¹⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 112.

Trata-se aqui de uma esfera heterogénea e complexa, quer do ponto de vista da sua natureza jurídica – civil ou religiosa, discutindo-se ainda se as pessoas coletivas constituídas segundo o Direito canónico são privadas ou públicas -, quer do ponto de vista do processo da sua constituição, do regime da sua organização e funcionamento, da concorrência do Direito aplicável – civil, administrativo, canónico -, e da determinação da jurisdição competente. Apesar disso, o seu regime terá atualmente, de ser complementado com numerosos e dispersos diplomas legislativos e regulamentares, o que nem sempre facilita a procura de uma unidade de sentido global, quer sob o ponto de vista do seu regime, quer sob o ponto de vista da construção conceitual. Esta factualidade é agravada com a diversidade de finalidades específicas prosseguidas pelas IPSS`s, assim como pela distinta tipologia que as caracteriza. Tem a uni-las, de um prisma, a prossecução, sem fim lucrativo, e na base do princípio da solidariedade, de finalidades de interesse público, podendo os resultados da atividade desenvolvida beneficiar diretamente os respetivos membros ou terceiros, e, de outro prisma, o facto de o regime das associações de solidariedade social funcionar como o fuste comum das demais IPSS`s de tipo associativo, nomeadamente das que prestam serviços a terceiros, o mesmo acontecendo com o regime das fundações de solidariedade social (aplicável aos institutos da igreja católica e a outras organizações religiosas de cariz fundacional). Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 113.

³¹⁶ O atual CPA português é o DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis (acesso em: 22.09.2020).

regime determinado no artigo 69.º e seguintes do atual CPA, o EstIPSS's revisto estabelece, em geral, a sanção drástica da nulidade (³¹⁷).

Posto isto, referimos aqui, da nossa parte, que nos parece que o legislador nacional, desde o ano de 2011, se tem dedicado (mais) ao setor social, legislando em vários prismas (³¹⁸). Assim, relativamente às creches, criou a Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, alterada pontualmente (mais precisamente nos seus artigos 15.º e 20.º), assim como nos n.ºs 1 e 4 do anexo que faz parte integrante da Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, pela Portaria n.º 411/2012, de 14 de dezembro: relativamente à família e natalidade – Centros de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental (CAFAP), releva a Portaria n.º 139/2013, de 2 de abril; Relativamente à família e natalidade – Serviços de Apoio Domiciliário, releva a Portaria n.º 38/2013, de 30 de janeiro; Quanto ao apoio aos idosos: Mais apoio aos idosos – estrutura residencial para idosos, releva a Portaria n.º 67/2012, de 21 de março; Quanto ao Mais apoio aos idosos – Centro de noite, releva a Portaria n.º 96/2013, de 4 de março; quanto ao Mais apoio aos idosos – Estratégia de proteção ao idoso, releva a Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015; Relativamente a Mais inclusão e autonomia para pessoas com deficiência e incapacidade – Lar Residencial e Residência Autónoma, releva a Portaria n.º 59/2015, de 2 de março; Quanto a Mais inclusão e autonomia para pessoas com deficiência e incapacidade –

³¹⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 161. As expressões “contraciclo” e “rigidez administrativa” são da autoria de Licínio Lopes Martins e estão colocadas entre aspas neste seu escrito jurídico aqui citado, na sua p. 161.

O artigo 22.º do EstIPSS's atualizado e em vigor, com a epígrafe «Deliberações anuláveis», floresce que: “As deliberações de qualquer órgão contrárias à lei ou aos estatutos, seja pelo seu objeto, seja em virtude de irregularidades havidas na convocação ou no funcionamento do órgão, são anuláveis, se não forem nulas, nos termos do artigo anterior”. Ora, o disposto nas alíneas a) a c), do n.º 1, do artigo 21.º - D do EstIPSS's, e no n.º 2, do artigo 21.º - D, deste EstIPSS's, artigo este cuja epígrafe é «Deliberações nulas» relata, respetivamente, que: “1 - São nulas as deliberações: a) Tomadas por um órgão não convocado, salvo se todos os seus titulares tiverem estado presentes ou representados ou tiverem posteriormente dado, por escrito, o seu assentimento à deliberação; b) Cujo conteúdo contrarie normas legais imperativas; c) Que não estejam integradas e totalmente reproduzidas na respetiva ata. 2 - Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, não se considera convocado o órgão quando o aviso convocatório seja assinado por quem não tenha essa competência ou quando dele não constem o dia, hora e local da reunião, ou quando reúnam em dia, hora ou local diverso dos constantes do aviso”. Posto isto, Licínio Lopes Martins, em consonância, com o aqui transcrito do EstIPSS's refere que: “por força do artigo 22.º, são sempre anuláveis as deliberações de qualquer órgão contrárias à lei ou aos estatutos, seja pelo seu objecto, seja em virtude de meras irregularidades havidas na convocação ou no funcionamento do órgão (isto, se não forem nulas, nos termos ante referidos)”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 163.

³¹⁸ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, GOVERNO DE PORTUGAL, in *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 16.08.2020).

Centro de atendimento, acompanhamento e reabilitação para pessoas com deficiência e incapacidade, releva a Portaria n.º 60/2015, de 2 de março; Relativamente ao Acesso e regulamentação a profissão e ao exercício da atividade de ama, releva a Lei n.º 76/2014, de 11 de novembro; Quanto ao Regime jurídico para o acesso a profissão e ao exercício de atividade de ama, releva o DL n.º 115/2015, de 22 de junho; Releva a Portaria n.º 213/2015, de 17 de julho, que fixa as taxas e formulários ao exercício de atividade de ama; Releva o Despacho n.º 8243/2015, de 28 de julho, que estabelece as condições de higiene e segurança habitacionais; Releva a Portaria n.º 226/2015, de 31 de julho, que define o contrato de seguro para riscos de acidentes pessoais das crianças; e, releva a Portaria n.º 232/2015, de 6 de agosto, que define os termos a que obedece o exercício da atividade de ama no âmbito de uma instituição de enquadramento. Como nota final, referimos estes diplomas legais dada a sua pertinência, mas como é óbvio, a nossa tese de doutoramento em Direito Público tem o tema de O Regime Jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social: Contributo para o Estudo de Alguns dos Aspetos do seu Estatuto Jurídico, não descurando, todavia, a relevância dos demais diplomas legais existentes na estratosfera da solidariedade e setor sociais.

2.1. O caso à parte da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Do disposto no artigo 2.º do diploma preambular do EstIPSS`s, resulta, desde logo, que o EstIPSS`s não é aplicável à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. No que à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa respeita (doravante SCML) é aplicável o disposto nos estatutos aprovados pelo DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro. Nos termos do disposto na alínea *a*), do artigo 4.º, com a epígrafe «Norma revogatória», do diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro, tomamos conhecimento de que o DL n.º 322/91, de 26 de agosto, foi revogado pelo DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro. Pelo que, quando Licínio Lopes Martins, exprime que “o caso específico da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, legalmente qualificada como pessoa colectiva de utilidade pública administrativa (DL n.º 322/91, de 26 de Agosto) ⁽³¹⁹⁾”, a verdade é a de que, na atualidade, dada a sua revogação, o DL n.º 322/91, de 26 de agosto, já não tem qualquer aplicabilidade, sendo, nos nossos dias, aplicável à SCML, o DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro. Porém, da

³¹⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 99.

nossa parte, e tendo em consideração o exposto por Licínio Lopes Martins, parece-nos que continua a ser aceitável a qualificação de pessoa coletiva de utilidade pública administrativa à SCML, mas já não, servindo-se das disposições do DL ora revogado e aqui citado para os devidos efeitos.

Ora, a SCML tem conseguido proporcionar as melhores e mais eficazes respostas no apoio aos mais carenciados, finalidade fulcral da sua atividade e, de uma forma mais ampla, a promoção da melhoria do bem-estar populacional ⁽³²⁰⁾.

Neste contexto, durante os seus mais de cinco séculos de existência tem sido evidente a preocupação de manter a SCML na vanguarda do combate à pobreza e à exclusão social, não só através da sua particular propensão para o efeito, mas também pela dinâmica que, sempre foi, imprimida, às suas ações inovatórias e de elevada qualidade, comumente reconhecidas pelas pessoas apoiadas e pela própria comunidade ⁽³²¹⁾.

Ademais, as dinâmicas sociais impõem atualmente respostas diversificadas e mais abrangentes aos problemas em permanente mutação ⁽³²²⁾.

No entanto, efetivamente, ao invés das respostas tradicionais, exige-se atualmente intervenções que promovam a autonomia e a plena integração das pessoas através da eliminação dos fatores que impossibilitem o indivíduo de gerir a sua pessoa e de exercer plenamente os seus direitos ⁽³²³⁾.

Mais amplas, as modernas intervenções sociais arredam de vez as tradicionais, que respondiam aos problemas de forma casuística e terapêutica, pelo que se torna necessário, mesmo imperativo, a criação de uma nova geração de organizações de apoio social ⁽³²⁴⁾.

Visando a realização dos direitos de cidadania à luz da Declaração Universal dos Direitos do Homem (Humanos) ⁽³²⁵⁾ e, em contexto de mudança, é imprescindível que as organizações e, em particular, a SCML, sejam mais eficazes nas finalidades a alcançar, gerindo de forma poupada os meios colocados à sua disposição, mas também que as

³²⁰ Cfr., o diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

³²¹ Cfr., o diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

³²² Cfr., o diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

³²³ Cfr., o diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

³²⁴ Cfr., o diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

³²⁵ Atente-se que, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, pode ser consultada na íntegra em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> (acesso em: 27.04.2020).

intervenções sociais sejam mais dinâmicas e criativas em permanente adequação às necessidades sociais (³²⁶).

Seguindo os ensinamentos de José Carlos Vieira de Andrade, vamos focar-nos na natureza jurídica e no Direito aplicável à SCML, tendo em consideração os novos Estatutos desta (³²⁷). Desta feita, José Carlos Vieira de Andrade cita Diogo Freitas do Amaral, na medida em que refere que «o artigo 1, n.º 1 dos Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) não deixa dúvidas de que esta constitui uma “pessoa colectiva de utilidade pública administrativa” (PCUPA), isto é, na opinião hoje comum da doutrina, uma pessoa colectiva de *direito privado* que, pelas suas finalidades, está

³²⁶ Cfr., o diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

Nesta conjuntura impõe-se, mais uma vez, a necessidade de proceder à modernização dos processos de funcionamento e das metodologias de intervenção de forma a acompanhar as novas realidades sociais e combater os efeitos nefastos que delas advenham, mantendo-se assim na vanguarda das intervenções sociais.

As modificações ora adotadas visam eliminar os aspetos constrangedores da capacidade de intervenção e que podemos subdividir por três sustentáculos/baluartes.

Ora vejamos:

O primeiro baluarte refere-se às modificações substantivas. Desde logo, e dando corpo às modernas concepções de intervenção que identificam a pessoa como um todo, promove-se a unidade das técnicas de acção social com as de saúde primária, no sentido de proporcionar uma resposta integrada, mais eficaz na erradicação das fragilidades básicas e mais unânime com as necessidades individuais e mesmo colectivas. No mesmo sentido, é criada uma área vocacionada para os aspetos da inovação e qualidade no âmbito das respostas sociais, que visa ser um pólo de estudo, observação, experimentação e divulgação de novas metodologias de intervenção e abordagem dos problemas sociais, mas também de identificação e implementação de critérios de qualidade, apoio à sua adoção no funcionamento das estruturas e respetivo controlo através dos instrumentos adequados de gestão. Evidencia-se, por fim, a criação de uma área vocacionada para o apoio ao empreendedorismo e à economia social, no comum objetivo de promover as atividades desenvolvidas pelas pessoas apoiadas ou das organizações que visam a integração das pessoas mais fragilizadas. Tudo isto na mais moderna concepção de que a inclusão passou a constituir a finalidade e o fim último das intervenções sociais.

O segundo sustentáculo de modificações incide sobre a estrutura orgânica necessária à prossecução das suas finalidades. Sendo que a divisão por departamentos tem demonstrado virtualidades enquanto unidades orgânicas eficientes na gestão global da Santa Casa da Misericórdia, concluiu-se ser este um bom modelo a implementar, com alguns aperfeiçoamentos, de uma maneira mais amplificada. Desta feita, as áreas operacionais - acção social e saúde, qualidade e inovação, empreendedorismo e economia social, gestão imobiliária e património e jogos - são departamentos, sem direcções colegiais, apoiadas por serviços instrumentais necessários à realização efetiva das suas atribuições.

No terceiro baluarte incluem-se as modificações às normas estatutárias cuja aplicação prática demonstrou carecerem de aperfeiçoamento, clarificação ou atualização, como sejam as normas respeitantes ao âmbito de atuação da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que atualmente se estende já a todo o território nacional por via da exploração dos jogos sociais, e à atividade dos júris de concursos do departamento de jogos. Concluindo, com a aprovação dos estatutos é dado mais um passo relevante para que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa se mantenha na vanguarda das intervenções sociais que visam a melhoria do bem-estar das pessoas e, prioritariamente, dos mais desfavorecidos em prol de uma sociedade mais justa e mais humana. Cfr., o diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

³²⁷ Cfr. e para maiores desenvolvimentos, José Carlos VIERA DE ANDRADE, “Os Novos Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa”, in *Estudos de Direito Público – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, org. de Jorge Bacelar Gouveia, Coimbra, Santa Casa, Almedina, julho, 2003, pp. 99-126.

submetida a um *regime especial*, de base privada, embora possa incluir aspectos, mais ou menos relevantes, de direito público ⁽³²⁸⁾».

A SCML assume uma importância peculiar, na medida em que se rege por legislação especial. Vamos, aqui, explanar o seu regime à parte e as suas especificidades doutrinárias ⁽³²⁹⁾.

Posto isto, é de destacar que a SCML é uma pessoa coletiva de Direito privado e de utilidade pública administrativa, nos moldes dos respetivos Estatutos, aprovados pelo DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro e alterados pelos DL n.º 114/2011, pelo DL n.º 67/2015 e pela Lei n.º 53/2018 ⁽³³⁰⁾.

Quanto à tutela, a tutela da SCML é praticada pelo membro do Governo que superintende a área da Segurança Social e abarca, além dos poderes previstos nos Estatutos, a definição das orientações gerais de gestão, a fiscalização da atividade da Misericórdia de Lisboa e a sua coordenação com os organismos do Estado ou dele dependentes ⁽³³¹⁾. Quanto aos poderes das autoridades de tutela, nas palavras de José Carlos Vieira de Andrade: “Sendo unanimemente reconhecido o carácter *excepcional* da tutela administrativa – excepcionalidade aqui reforçada em virtude de se tratar de uma pessoa colectiva de direito privado que colabora, mas que não está integrada na Administração Pública -, as autoridades tutelares dispõem apenas dos poderes *expressamente previstos* na lei, não se admitindo a extensão das competências tutelares por analogia, nem se reconhecendo poderes implícitos de intervenção governamental no funcionamento interno da SCML ⁽³³²⁾”.

Tendo em consideração a legislação, digamos que especial, a si aplicável, no que concerne aos seus objetivos estatutários, a SCML tem como objetivos essenciais a realização da melhoria do bem-estar das pessoas, prioritariamente dos mais

³²⁸ Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 1986, p. 575, *apud* José Carlos VIERA DE ANDRADE, “Os Novos Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa”, in *Estudos de Direito Público – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, org., de Jorge Bacelar Gouveia, Coimbra, Santa Casa, Almedina, julho, 2003, p. 99.

³²⁹ Neste sentido, *vd.*, António de SOUSA FRANCO [*et al.*], *Estudos de Direito Público – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, org. de Jorge Bacelar Gouveia, Coimbra, Santa Casa, Almedina, Julho, 2003.

³³⁰ Neste sentido, *vd.*, http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

³³¹ Neste sentido, *vd.*, http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

³³² Neste sentido, *vd.*, José Carlos VIERA DE ANDRADE, “Os Novos Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa”, in *Estudos de Direito Público – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, org., de Jorge Bacelar Gouveia, Coimbra, Santa Casa, Almedina, julho, 2003, pp. 102-103. Este mesmo autor, nesta mesma obra citada e na página 103, frisa ainda que: “De todo o modo, fica claro que a preocupação em discriminar pormenorizadamente os poderes da tutela se explica precisamente pelo carácter *taxativo* – e, insusceptível de ampliação ou de aprofundamento – das intromissões estatais na gestão da Santa Casa”.

desprotegidos, abrangendo as prestações de ação social, saúde, educação e ensino, cultura e promoção da qualidade de vida, de acordo com a tradição cristã e obras de misericórdia do seu compromisso originário e da sua secular atuação a favor da comunidade, assim como a promoção, apoio e realização de atividades que visem a inovação, a qualidade e a segurança na prestação de serviços e, ainda, o desenvolvimento de iniciativas no âmbito da economia social. A SCML desenvolve também as atividades de serviço ou interesse público que lhe sejam solicitadas pelo Estado ou outras entidades públicas. É também de evidenciar que a SCML desenvolve formas de ação cultural adequadas, designadamente através de museus, exposições, visitas, conferências e iniciativas análogas, com vista ao pleno aproveitamento, divulgação e fruição pública do seu património histórico e artístico. ⁽³³³⁾.

Relativamente à sua estrutura orgânica, nos preceitos do disposto no artigo 18.º dos Estatutos, a SCML encontra-se organizada em departamentos e serviços instrumentais, sendo um total de cinco departamentos, a saber: a) O Departamento de

³³³ Neste sentido, *vd.*, http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020). “Para a realização dos seus fins estatutários, a SCML: a) Cria, organiza e dirige estabelecimentos e serviços no âmbito das suas atividades, ou que lhe sejam atribuídos através de acordos de gestão celebrados com entidades privadas, públicas e sociais; b) Desenvolve e prossegue modalidades de ação social em todas as valências nomeadamente nas áreas da infância e juventude, da família e comunidade, da população idosa, das pessoas portadoras de deficiência e de outros segmentos populacionais desprotegidos; c) Desenvolve e prossegue atividades de promoção de saúde, prevenção e tratamento da doença, de reabilitação e prestação de cuidados continuados; d) Promove, apoia e incentiva o voluntariado; e) Institui e participa na criação e funcionamento de estabelecimentos de ensino e de formação; f) Promove a realização de estudos e a investigação nas suas áreas de atuação; g) Cria ou participa na criação de outras pessoas coletivas privadas; h) Participa em associações ou correspondentes organismos, nacionais e internacionais, que visem objetivos similares; i) Aconselha, informa e apoia os cidadãos e respetivas famílias na realização efetiva dos seus direitos no acesso a bens e serviços de natureza social, no âmbito dos seus fins estatutários; j) Desenvolve modelos de boas práticas nas intervenções sociais, com avaliação da sua eficiência e qualidade, e colabora, através da sua divulgação e promoção, na modernização e progressiva melhoria das condições de funcionamento dos estabelecimentos sociais privados; l) Promove e atualiza a informação respeitante ao sector da economia social e aos equipamentos e serviços de apoio social, no âmbito dos seus fins estatutários; m) Promove e apoia tecnicamente a criação e desenvolvimento de projetos e organizações no âmbito da economia social; n) Apoia, quando solicitada pelos estabelecimentos públicos e privados de apoio social, a auto regulação na promoção da qualidade, defesa do ambiente e condições de segurança, assim como a responsabilidade social, através do apoio à implementação dos respetivos sistemas de gestão e da certificação dos mesmos, em conformidade com os acordos celebrados para o efeito; o) Assegura, quando se mostre necessário, a tutela e curatela dos menores, interditos e inabilitados apoiados pela SCML, nos respetivos termos legais; p) Exerce as competências legais em matéria de proteção de crianças e jovens em perigo e de adoção; q) Cumpre os encargos decorrentes de doações, heranças ou legados dos seus benfeitores; r) Assegura a gestão do seu património imobiliário e aplica as suas disponibilidades financeiras do modo mais adequado à obtenção das receitas necessárias à prossecução dos seus fins, sempre sem prejuízo do respeito pelas obrigações assumidas e que impendem sobre os respetivos bens; s) Assegura a exploração dos jogos sociais do Estado, referidos no artigo 2.º do Decreto -Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, em regime de exclusividade para todo o território nacional, e a consequente distribuição dos resultados líquidos, podendo, de igual modo, explorar outros jogos que venham a ser criados; t) Exerce as demais competências necessárias à prossecução dos seus fins”. Neste sentido, *vd.*, http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

Ação Social e Saúde, que gere, de forma integrada, os serviços e equipamentos de ação social e de saúde de proximidade, promovendo a autonomia e inclusão social, através da prestação de cuidados de saúde e de apoio, designadamente, nas seguintes áreas de intervenção: infância e juventude; população idosa; pessoas com deficiência; família e parentalidade; grupos sociais desfavorecidos; desenvolvimento comunitário ⁽³³⁴⁾; *b*) O Departamento de Gestão Imobiliária e Património, que administra e gere o património imobiliário da SCML ambicionando a sua rentabilização e valorização, gerando receitas a reverter para as causas apoiadas e para a atividade desenvolvida pela SCML, sempre com respeito pelas obrigações assumidas e que impendem sobre os respetivos imóveis ⁽³³⁵⁾; *c*) O Departamento de Qualidade e Inovação, que tem por finalidades promover, apoiar e realizar iniciativas que visem a investigação e desenvolvimento, a inovação, a sustentabilidade e a responsabilidade social corporativa da instituição ⁽³³⁶⁾; *d*) O Departamento de Empreendedorismo e Economia Social, que promove, divulga e apoia a criação de iniciativas no âmbito do empreendedorismo e da economia social, nos termos moldados nos Estatutos da SCML ⁽³³⁷⁾; *e*) E, por fim, mas não menos importante, o Departamento de Jogos, que tem por finalidade assegurar a exploração dos jogos sociais do Estado, através da marca corporativa Jogos Santa Casa, em nome e por conta do Estado, em regime de exclusividade para todo o território nacional, bem como proceder à distribuição dos respetivos resultados líquidos aos beneficiários previstos na lei ⁽³³⁸⁾.

Contudo, integram também a SCML o Hospital Ortopédico de Sant'Ana, o Centro de Medicina de Reabilitação do Alcoitão e a Escola Superior de Saúde do Alcoitão, e os serviços instrumentais precisos à prossecução das atribuições da SCML são definidos em regulamento orgânico a aprovar pela mesa ⁽³³⁹⁾.

Todavia, antes de avançarmos na temática, mais precisamente no seu contexto atual, vamos fazer um trecho histórico acerca da SCML ⁽³⁴⁰⁾. Desta feita, a 15 de agosto de 1498 em Lisboa (em pleno Século XV), no ano em que os navegadores portugueses atingiam a Índia, surgia a primeira misericórdia portuguesa em resultado da especial intervenção da Rainha D. Leonor, e com o total apoio do Rei D. Manuel I. Ora, o

³³⁴ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

³³⁵ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

³³⁶ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

³³⁷ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

³³⁸ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

³³⁹ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/ (acesso em: 27.06.2020).

³⁴⁰ Desta maneira, e para maiores aprofundamentos acerca da História da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, *vd.*, http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi (acesso em: 13.04.2020).

desenvolvimento da expansão marítima, da atividade portuária e comercial favorecia o afluxo de gente aos grandes centros urbanos, como era o caso de Lisboa. Gente que vinha à procura de trabalho ou de enriquecimento, numa procura muitas vezes infrutífera. As condições de vida deterioravam-se. As ruas transformavam-se em antros de promiscuidade e doença, agregando-se pedintes e enjeitados. Também os naufrágios e as batalhas originavam grande número de viúvas e órfãos, e a situação dos encarcerados nas prisões do Reino era angustiadora (³⁴¹).

Contudo, nesta conjuntura difícil, D. Leonor, rainha viúva de D. João II, resolve instituir uma Irmandade de Invocação a Nossa Senhora da Misericórdia, na Sé de Lisboa (Capela de Nossa Senhora da Piedade ou da Terra Solta), onde passou a ter sede. Ao fim de quase um século de navegações oceânicas, emergia, desta maneira, uma nova confraria orientada por princípios estabelecidos no Compromisso (estatuto ou regulamento) da Misericórdia. Doravante, o Compromisso originário da Misericórdia de Lisboa foi aprovado pelo Rei D. Manuel I e confirmado pelo Papa Alexandre VI. O documento provavelmente perdeu-se com o terramoto de 1755, que muito afetou Lisboa. Dele foram tiradas várias cópias e fez-se uma edição impressa, em 1516, que veio permitir a divulgação mais rápida do texto, facilitando a criação de outras misericórdias por todo o Reino e nos territórios de Além-Mar (³⁴²).

Porquanto, inicialmente formada por cem irmãos, a Irmandade atuava junto dos pobres, presos, doentes. E apoiava os chamados "envergonhados", ou seja, pessoas decaídas na pobreza, por desgraça. Socorria todos os necessitados, proporcionando pousada, roupas, alimentos, medicamentos ou mezinhas. Promovia também uma relevante intervenção a nível religioso, ao estar presente nas orações e na celebração de missas e procissões, nas cerimónias dos enterros, no acompanhamento de condenados à morte ou na promoção da penitência. Os Irmãos anunciavam, desta feita, o Evangelho com palavras, mas também com obras concretas, testemunhadas através de atitudes cristãs. A Misericórdia adotou como símbolo identificador a imagem da Virgem com o manto aberto, protegendo os poderes terrenos, reis, rainhas, príncipes, e os poderes espirituais, Papas, cardeais, bispos, clérigos ou membros de ordens de índole religiosa. Uma proteção que se expandia também a todos os necessitados, crianças, pobres, doentes,

³⁴¹ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xv_e_xvi (acesso em: 13.04.2020).

³⁴² Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xv_e_xvi (acesso em: 13.04.2020).

presos, entre outros. O símbolo passou a ser impresso nos compromissos, desenhado em azulejos, esculpido em diversos edifícios e pintado em telas, designadamente nos pendões, bandeiras ou estandartes que cada Misericórdia possuía ⁽³⁴³⁾.

Ademais, a eficaz ação da SCML ficou a dever-se não apenas ao empenhamento e participação generosa dos membros da Irmandade, mas também ao apoio e proteção da Coroa, assim como a benemerências de diversos particulares. É neste quadro que se percebe a concessão de múltiplos privilégios, bem como a dotação de imponentes instalações, como a nova sede da Misericórdia de Lisboa, mandada edificar por D. Manuel I e concluída em 1534 ⁽³⁴⁴⁾.

Já no Século XVII, cem anos após a fundação e pressionada por mudanças políticas, sociais e económicas, advindas da perda da independência do Reino (1581), a Misericórdia de Lisboa sentiu a necessidade de reformar o Compromisso originário. Pretendia também que a sua orgânica se adaptasse às novas realidades, publicando, por isso, um novo Compromisso em 1618. Entretanto, com maiores responsabilidades cresciam as dificuldades financeiras. Criar as crianças expostas, deixadas ao cuidado da SCML, continuava a ser uma das principais preocupações da Irmandade. Mas a Câmara de Lisboa, que devia financiar esta ação, atrasava-se com frequência nos pagamentos. A Coroa interveio então a favor da Misericórdia, determinando que o Município cumprisse

³⁴³ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xv_e_xvi (acesso em: 13.04.2020). É sabido que o rápido crescimento do prestígio da Misericórdia de Lisboa trouxe-lhe um maior número de responsabilidades, nomeadamente o apoio às órfãs e a administração do Hospital Real de Todos-os-Santos, com a incumbência da proteção das crianças enjeitadas. As novas irmandades promoveram ainda a divulgação e prática das 14 Obras de Misericórdia, a saber: “7 Espirituais: Ensinar os simples; Dar bom conselho; Corrigir com caridade os que erram; Consolar os que sofrem; Perdoar os que nos ofendem; Sofrer as injúrias com paciência; Rezar a Deus pelos vivos e pelos mortos. E ainda, 7 Corporais: Remir os cativos e visitar os presos; Curar e assistir os doentes; Vestir os nus; Dar de comer a quem tem fome; Dar de beber a quem tem sede; Dar pousada aos peregrinos; Sepultar os mortos”. Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xv_e_xvi (acesso em: 13.04.2020).

Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xv_e_xvi (acesso em: 13.04.2020). A criação da Misericórdia foi em agosto de 1498, mas para a celebração dos festejos foi escolhido o dia da Visitação de Nossa Senhora a sua prima Santa Isabel (o dia 2 de julho). Posteriormente, na Igreja Católica, os festejos da Visitação foram alterados para o dia 31 de maio, pelo que as outras Misericórdias também adotaram esta nova data (de 31 de maio). Esta antecipação, para este dia 31 de maio, foi justificada para que os festejos da Visitação ficassem cronologicamente entre a Anunciação e o nascimento de São João Batista. Em 1498 foi escolhido o dia da Visitação para que todos os Irmãos se juntassem para eleição da Mesa. A festa da Visitação era celebrada desde a época medieval mas em 1389, o papa Urbano VI (com a finalidade de terminar o Grande Cisma do Ocidente), instituiu-a no calendário romano no dia 2 de julho. Em 1969, porém, o papa Paulo VI moveu-a para 31 de maio, entre a Solenidade da Anunciação do Senhor (25 de março) e a do Nascimento de João Batista (24 de junho), para que ela se harmonizasse melhor com a narração do Evangelho. Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xv_e_xvi (acesso em: 13.04.2020).

os seus deveres. Pouco depois, em 1657, fundou-se a "Meza dos Engeitados" ou dos "Santos Inocentes" ⁽³⁴⁵⁾.

Para aumentar o apoio às crianças expostas da Misericórdia, durante o período das guerras da independência, no período temporal de 1640 a 1668, atribuíram-se privilégios às famílias das amas que os acolhiam: durante o tempo da criação, os seus maridos ficavam isentos da milícia; um privilégio que depois se estendeu também aos filhos das amas. Na época, os chamados "presos da Misericórdia", isto é, detidos que eram sustentados pela Misericórdia, beneficiavam de maior celeridade no despacho dos seus requerimentos e eram enviados para o degredo, "soltos" (desacorrentados), sem deixarem fiança. Com a Restauração, estes privilégios foram outra vez confirmados ⁽³⁴⁶⁾.

No decorrer do século XVIII, permaneceram sem solução duas grandes questões: o sustento dos expostos e o financiamento da Instituição. Na segunda metade do Século XVIII agravou-se, em particular, o processo de receção e criação dos expostos, o que se explicava pelo crescimento do número de crianças enjeitadas e pela dificuldade de contratar amas residentes em Lisboa ou perto da capital. A mortalidade infantil cresceu e o Governo do Marquês de Pombal levou a cabo a reforma do processo da criação, entrega e educação dos expostos, estabelecendo novas regras. A regulamentação Pombalina aumentou, na prática, a intervenção do Estado na vida da Irmandade e na própria administração da Misericórdia Lisboaeta ⁽³⁴⁷⁾.

Novos subsídios foram conferidos para a criação dos expostos. Esta política protetora da Misericórdia de Lisboa culminaria na doação, à Instituição, da Igreja e da Casa Professa de S. Roque, no ano de 1768. Este edifício pertencera à Companhia de Jesus e, ainda na atualidade, alberga a sede da SCML. Aí, após o terramoto de 1755, foram instalados, congruentemente, os expostos e as órfãs do Recolhimento. As dificuldades financeiras levariam a Mesa da Misericórdia e os Hospitais Reais de Enfermos e Expostos a solicitar à Rainha D. Maria I que atribuísse a permissão de instituir uma Lotaria anual. Uma lotaria “para acorrer com os lucros della às urgentes necessidades dos ditos dous Hospitales” (Decreto de 18 de novembro de 1783). Parte dos lucros das lotarias beneficiavam também outras instituições pias e (ainda) científicas ⁽³⁴⁸⁾.

³⁴⁵ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xvii (acesso em: 13.04.2020).

³⁴⁶ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xvii (acesso em: 13.04.2020).

³⁴⁷ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xviii (acesso em: 13.04.2020).

³⁴⁸ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xviii (acesso em: 13.04.2020).

Por seu turno, no começo do século XIX, a situação económica da Misericórdia de Lisboa continuava bastante precária. A dívida passiva continuava a ser alarmante, apesar das medidas para prover a Misericórdia dos meios necessários à condução das suas numerosas ações benevolentes ⁽³⁴⁹⁾.

Os prédios urbanos que contribuía para a receita da SCML, antes do terramoto, encontravam-se em grande parte arrasados ou danificados. Mesmo assim, a Misericórdia de Lisboa continuava a ser um modelo para todas as instituições de beneficência - o Príncipe Regente D. João (futuro D. João VI), ordenou, aliás, em 1806 que as misericórdias do Reino passassem a regular-se pelo Compromisso da Misericórdia de Lisboa que, para o efeito, foi reeditado (1818) e amplamente divulgado. Mas, nessa época de grande instabilidade política, marcada pela Revolução Francesa (iniciada a 5 de maio de 1789 e finda a 9 de novembro de 1799) e pela Guerra Civil (de 1828 a 1834), assistiu-se ao declínio da Irmandade. Preocupado com a situação, em 1834, o Duque de Bragança, regente em nome da Rainha, procedeu à nomeação de uma Comissão Administrativa, autorizada a executar as reformas julgadas mais urgentes, prescindindo assim da participação ativa dos Irmãos da Confraria da Misericórdia de Lisboa ⁽³⁵⁰⁾.

No entanto, evidenciado o altíssimo índice de mortalidade infantil, a Comissão tomou uma série de medidas para melhorar as condições na Casa dos Expostos. O Recolhimento das Órfãs foi transferido para o Convento de São Pedro de Alcântara, doado à Misericórdia por Decreto de D. Pedro IV em 1833. Também aqui se aperfeiçoou o método de ensino nas diferentes classes, estabelecendo-se aulas de escrita, música e de outras matérias consideradas necessárias ⁽³⁵¹⁾.

Posto isto, apesar de todos os esforços da Comissão, as dificuldades financeiras não reduziram. Com o aumento do número de crianças entradas na Roda da Misericórdia de Lisboa, muitas das quais oriundas dos concelhos limítrofes, agravou-se notadamente a situação económica da Instituição. Visando a intervenção na origem do abandono de crianças, em 1853, determinou-se que, durante os três primeiros anos de vida, seria concedido um “salário ou esmola” às mães sem recursos, para lhes permitir criar os filhos. Com a agravação da pobreza, foi criado o Conselho Geral de Beneficência. O seu fim essencial era extinguir a mendicidade. Reformado em 1851, competiu-lhe a direção da

³⁴⁹ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

³⁵⁰ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

³⁵¹ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

SCML, dos Hospitais de S. José, S. Lázaro e de Rilhafoles, da Casa Pia de Lisboa e de outros estabelecimentos ⁽³⁵²⁾.

Porém, precisou-se então que a Misericórdia de Lisboa passaria a ser administrada por um Provedor de nomeação régia, dois Adjuntos eleitos pela Irmandade da Misericórdia (o que nunca veio a acontecer) e dois Adjuntos escolhidos pelo Governo. Através do Decreto de 2 de dezembro de 1851, a Comissão Administrativa da SCML foi dissolvida, passando a administração a fazer-se por Mesa nomeada exclusivamente pelo Governo e composta por pessoas que não faziam parte da Irmandade em causa ⁽³⁵³⁾.

As fontes de financiamento da Misericórdia de Lisboa continuavam a ser constituídas, fundamentalmente, pelos lucros da lotaria, pelo rendimento de prédios e títulos (aplicações financeiras), assim como pela entrada de bens patrimoniais provenientes de heranças, legados e doações. Diversas medidas foram então fomentadas: “Combate à prática de lotarias extraordinárias que desviavam os lucros da Misericórdia de Lisboa; Luta contra a concorrência das lotarias estrangeiras, sobretudo a espanhola; Atualização das rendas dos prédios urbanos e rústicos; Multiplicação dos rendimentos das aplicações financeiras, através da sua orientação para investimentos mais favoráveis; Intervenção, junto dos poderes públicos, judiciais e notariais, no sentido de fazerem cumprir heranças e legados destinados à Misericórdia de Lisboa; Investimento na criação de novas fontes de rendimento (como foi o caso da construção dos Banhos Termais de S. Paulo); Maior rigor no controlo das despesas e na fiscalização das obras; Prestação de contas ao Governo ⁽³⁵⁴⁾”.

Em meados do século XIX, constatou-se uma grande quebra nos lucros gerados pela lotaria. Concomitantemente, em face da aplicação das leis de desamortização, a Misericórdia de Lisboa viu-se obrigada a vender uma parte significativa dos bens imobiliários e a aplicar o produto da venda em títulos do tesouro. Estes fatores, conjugados com as dificuldades de gestão dos expostos, levaram a um agravamento da crise financeira, que só encontrou solução nas reformas levadas a cabo durante o mandato do Provedor Marquês de Rio Maior. Tornara-se difícil suportar os subsídios conferidos a mães mais necessitadas, iniciado em 1853, como forma de estimular a criação e desincentivar o abandono de crianças, mesmo porque este abono não evitava as exposições na Roda dos expostos. A solução passou pela reorganização do serviço e,

³⁵² Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

³⁵³ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

³⁵⁴ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

essencialmente, pela regulamentação da forma de admissão das crianças na Roda, impondo uma efetiva fiscalização. A aplicação das medidas previstas nas Instruções Regulamentares sobre o Serviço de Vigilância e Polícia da Roda (1870) conduziram a uma drástica redução do número de expostos. Por conseguinte, verificou-se uma notável diminuição das despesas, o que permitiu uma atuação mais diversificada por parte da Misericórdia de Lisboa. Foram, além disso, estabelecidos novos subsídios, abarcando todo o período de aleitação da criança, e passaram a ser atribuídos prémios às mães que, até ao primeiro ano, viessem requerer os seus filhos ⁽³⁵⁵⁾.

A Misericórdia manteve o serviço clínico externo, destinado às visitadas, que continha o fornecimento de remédios e dietas. Alargou-se o apoio médico a um maior número de população carenciada e estabeleceram-se regulamentos do serviço clínico, repartindo-se a cidade e as freguesias limítrofes em diferentes áreas ou distritos, onde os pobres passaram a ter à sua disposição um médico, um cirurgião e uma botica. Conjuntamente com as normas, foi publicado o Formulário das Enfermarias da SCML, indicando as quantidades, os produtos e a forma da sua preparação e administração aos doentes ⁽³⁵⁶⁾.

Pondo em prática as obras de misericórdia, decidiu-se efetuar uma assistência alimentar à população mais carenciada. Assim, em dezembro de 1887, foi criada a Sopa da Caridade, mais tarde chamada de Cozinha dos Pobres. Para esta decisão, muito pesou a verba excessiva que era gasta com o tratamento de doentes pobres, cujos problemas de saúde estavam, geralmente, relacionados com o tipo de alimentação que tinham ⁽³⁵⁷⁾.

“No início do século XX, a Misericórdia de Lisboa foi desenvolvendo o socorro assistencial, através de: Cuidados prestados a crianças tuteladas e órfãs, orientados para a formação, ensino, higiene e saúde infantil; Aperfeiçoamento dos serviços clínicos e de visitação; Incremento da assistência alimentar; Atribuição de subsídios a diversas instituições públicas e particulares, algumas das quais viriam a integrar-se na Misericórdia de Lisboa, por dificuldades de subsistência ⁽³⁵⁸⁾”.

Ora, a República reestruturou a Assistência, através da Lei de 25 de maio de 1911. Este diploma criou a Direção-Geral de Assistência, que abarcava a Provedoria Central de

³⁵⁵ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

³⁵⁶ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

³⁵⁷ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix (acesso em: 13.04.2020).

³⁵⁸ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi (acesso em: 14.04.2020).

Assistência de Lisboa, responsável pelos estabelecimentos de beneficência, incluindo os Hospitais Civis, a Casa Pia e a SCML ⁽³⁵⁹⁾.

Entre 1926 e 1931, foram integradas na Misericórdia de Lisboa variadas instituições: “Em 1926, os balneários, serviços dos postos de socorro noturno, serviços de distribuição de subsídios e pensões (da Provedoria de Assistência de Lisboa) e o Instituto de Cegos Branco Rodrigues; Em 1927, os lactários infantis (da Câmara Municipal de Lisboa) e o Sanatório de Sant'Ana, na Parede. Em 1928, as Cozinhas Económicas, Sopas dos Pobres, Semi-Internatos (o Colégio Araújo, o da Travessa da Alameda e o da Rua Artilharia 1), Pensionato da Rua da Rosa (instalado no Palácio Marquês de Minas), Instituto Infantil da Parede e as Escolas Maternais do Alto de Pina e da Ajuda; Em 1931, as creches de Vítor Manuel e a de Nossa Senhora da Conceição (da Associação de Creches-Asilos de Lisboa) ⁽³⁶⁰⁾”.

Doravante, o Estado Novo (1933-1974) introduziu reformas consideráveis. Um dos pontos centrais dizia respeito à criação dos novos centros sociais: o projeto para a assistência na área da cidade de Lisboa considerava a Misericórdia como fonte instrumental e financiadora, fazendo congregar na Misericórdia várias instituições de assistência e socorro social, tais como os novos Centros Sociais Polivalentes e a Comissão Executiva de Defesa da Família ⁽³⁶¹⁾.

Note-se que em 1935, a Santa Casa inaugura, na sua sede, o Instituto Médico Central e, em 1943, o Hospital Infantil de S. Roque, com internamento em várias especialidades ⁽³⁶²⁾.

O Totobola, criado em 1961, veio permitir um aumento das receitas dos jogos sociais. As receitas líquidas eram repartidas, em partes iguais, pela assistência de reabilitação e pelo fomento da educação física e desporto, sendo que tal possibilitou à Misericórdia criar um Centro de Medicina de Reabilitação, em Alcoitão (1966), destinado ao tratamento de acidentados e diminuídos motores ⁽³⁶³⁾.

Entre 1957 e 1963, introduziu-se na Misericórdia de Lisboa uma inovadora ideia de gestão e um maior dinamismo na solução dos problemas. Esta nova orientação traduziu-se na desenvoltura de acordos de cooperação com muitas instituições de apoio

³⁵⁹ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi (acesso em: 14.04.2020).

³⁶⁰ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi (acesso em: 14.04.2020).

³⁶¹ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi (acesso em: 14.04.2020). e ainda, <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/EstadoNovo.aspx> (acesso em: 14.04.2020).

³⁶² Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi (acesso em: 14.04.2020).

³⁶³ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi (acesso em: 14.04.2020).

assistencial e no aparecimento de novos serviços como os de Medicina no Trabalho, verdadeiro centro-piloto onde estagiaram médicos e enfermeiros ⁽³⁶⁴⁾.

O interesse da Misericórdia de Lisboa pelas questões da saúde pública atingiria aplicação na assistência médico-social integrada. Uma fórmula característica dos anos 60 que colocava especial núcleo na medicina preventiva. Foi nesta conjuntura que, em 1965, abriu o Centro de Saúde e Assistência Dr. José Domingos Barreiro, construído em terrenos doados à Misericórdia de Lisboa e que deveria ser modelo de atuação ⁽³⁶⁵⁾.

Depois da Revolução de 25 de abril de 1974, a quebra de receitas provenientes dos jogos, agravada pela descolonização e o conseqüente encerramento das delegações ultramarinas, criou grandes dificuldades financeiras ⁽³⁶⁶⁾.

Com a criação do Serviço Nacional de Saúde, é tido conhecimento de que todos os hospitais centrais, distritais e concelhios, passaram para o controlo direto da Secretaria de Estado da Saúde. Inicialmente fora do alcance destas decisões, o Hospital de Sant'Ana e o Centro de Reabilitação de Alcoitão passaram a estar dependentes da Direção-Geral dos Hospitais, pela aplicação do DL n.º 480/77, de 15 de novembro ⁽³⁶⁷⁾.

Em 1978, a Santa Casa valorizou os cuidados de saúde materno-infantis, implantando um serviço de Planeamento Familiar ⁽³⁶⁸⁾.

No contexto do período revolucionário, muitas instituições de ação social tiveram dificuldades de sobrevivência. Uma vez mais, o Estado optou pela sua integração na Misericórdia de Lisboa: caso dos Bairros Municipais (1975, 1976 e 1977); Casa de Abrigo de Campolide (1976); Creche e Jardim de Infância de Santo António (1978); Parques Infantis de Santa Catarina, São Pedro de Alcântara, Necessidades e Alcântara (1979); Colónia de Férias Infantil de São Julião da Ericeira, Obra Social do Pousal, Internato de Menores do "Alvor", PRODAC (Associação de Produtividade na Autoconstrução), CASU (Centro de Ação Social Universitário), Orfanato-Escola Santa Isabel (depois denominado Aldeia de Santa Isabel), Centro Social da Quinta do Ourives, Centro Social do Bairro das Casas Pré-Fabricadas e Jardim Infantil de Palma e Fonseca (1983) ⁽³⁶⁹⁾.

³⁶⁴ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁶⁵ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁶⁶ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁶⁷ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁶⁸ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁶⁹ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

No ano de 1982, o Hospital de Sant'Ana regressaria à dependência direta da SCML. O Centro de Reabilitação do Alcoitão foi também reintegrado na Misericórdia de Lisboa, no ano de 1991. No ano de 1994, a Escola Superior de Saúde de Alcoitão (ESSA), antiga Escola de Reabilitação de Alcoitão, seria reconhecida como estabelecimento de Ensino Superior Particular ⁽³⁷⁰⁾.

Com a finalidade de captar maiores receitas para a implementação de outras ações, foram instituídos os novos jogos sociais: Totoloto, Lotaria Instantânea, Joker e, mais recentemente, o Euromilhões ⁽³⁷¹⁾.

Durante os anos 80, iniciaram-se os trabalhos de reforma dos Estatutos da Misericórdia de Lisboa, que vieram a ser aprovados pelo DL n.º 322/91, de 26 de agosto, que fora, alterado depois pelo DL n.º 469/99, de 6 de novembro ⁽³⁷²⁾.

Todavia, a necessidade de modernizar os processos de funcionamento e metodologias de intervenção, para acompanhar as novas realidades sociais e combater os efeitos nefastos que delas advinham, esteve na base da elaboração dos novos Estatutos da SCML, aprovados pelo DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro ⁽³⁷³⁾.

Por fim, no disposto no artigo 2.º dos Estatutos, estabelece-se que a Misericórdia de Lisboa tem como fins “a realização da melhoria do bem-estar das pessoas, prioritariamente dos mais desprotegidos, abrangendo as prestações de ação social, saúde, educação e ensino, cultura e promoção da qualidade de vida, de acordo com a tradição cristã e obras de misericórdia do seu compromisso originário e da sua secular atuação em prol da comunidade, bem como a promoção, apoio e realização de atividades que visem a inovação, a qualidade e a segurança na prestação de serviços e, ainda, o desenvolvimento de iniciativas no âmbito da economia social”. A SCML, tem por missão, desenvolver ainda as atividades de serviço ou interesse público que lhe sejam solicitadas pelo Estado ou outras entidades públicas ⁽³⁷⁴⁾.

2.1.1. Breves conclusões

Fazendo aqui breves conclusões, quanto ao EstIPSS`s, destacamos que:

³⁷⁰ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁷¹ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁷² Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁷³ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

³⁷⁴ Cfr. http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi(acesso em: 14.04.2020).

Atente-se que, logo no seu artigo 2.º, o EstIPSS`s refere quais são as formas e agrupamentos das instituições. Desta maneira, as IPSS`s revestem, atualmente, uma das seguintes formas: *i)* Associações de solidariedade social; *ii)* Associações mutualistas ou de socorros mútuos; *iii)* Fundações de solidariedade social; *iv)* Irmandades da misericórdia.

Relativamente às associações mutualistas ou de socorros mútuos e às fundações de solidariedade social, aceitamos nós pacificamente a sua natureza como IPSS`s. Mas, em relação às associações de solidariedade social serem consideradas IPSS`s já temos algumas dúvidas (pelo que, vamos, no *item* mais à frente, expor a nossa tese neste âmbito).

Defendemos nós que atualmente as associações de voluntários de ação social não assumem a forma de IPSS`s. Antigamente, as associações de voluntários de ação social, tinham previsão legal, nos artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s (que se encontram revogados na atualidade). O que significa que, conforme da nossa parte defendemos, com a revogação dos artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s, as associações de voluntários de ação social deixaram de revestir a forma de IPSS`s.

Porém, da nossa parte, apontamos uma crítica à solução dada por Apelles J. B. Conceição, na medida em que temos sérias dúvidas acerca da admissibilidade das associações de solidariedade social como verdadeiras IPSS`s, e ao referir aquele autor que as associações de voluntários de ação social passam a revestir a forma de associações de solidariedade social aplicando-se-lhes as disposições constantes dos artigos 52.º a 67.º do EstIPSS`s, parece-nos que, o que aquele autor sugere é apenas a alteração da denominação das antigas associações de voluntários de ação social (por hora extintas) inserindo-as na qualidade de verdadeiras associações de solidariedade social, e quiçá atribuindo-lhes, à mesma a forma de IPSS`s, ou seja, considerando-as como antes de serem revogadas do EstIPSS`s, IPSS`s, apenas lhes dando uma outra designação, o que da nossa parte não acolhemos como sendo uma solução válida, eficaz nem tão-pouco eficiente. Ora vejamos, parece-nos que o legislador andou bem ao ter revogado os artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s, com o intuito de não considerar as associações de voluntários de ação social como IPSS`s (na medida em que, embora estas associações visassem a prática de fins solidários, a verdade é a de que e assim defendemos, já muitas outras IPSS`s existiam e existem para este fim, defendendo nós que a sua consagração no EstIPSS`s era manifestamente desnecessária e desproporcionada. Mas, vamos ainda mais longe, no sentido de que, qualquer pessoa pode praticar voluntariado sem haver a

necessidade de existir qualquer IPSS para os devidos efeitos. Quanto ao facto daquele autor ainda passar a denominá-las, agora, como associações de solidariedade social, defendendo ainda que se lhes deve aplicar o regime legal previsto no EstIPSS`s para estas últimas, também discordamos, na medida em que se foram revogadas do EstIPSS`s, parece-nos que, na nossa atualidade, não faz sentido que voltem a estar previstas e reguladas por este mesmo diploma legal, mas apenas por artigos distintos nem tão-pouco com uma denominação distinta. Uma vez revogadas do EstIPSS`s, consideramos nós, a sua plena e definitiva extinção, do EstIPSS`s, pelo que não assumem na atualidade a forma de IPSS`s, dado que já nem sequer lá se encontram consagradas.

Da nossa parte, relativamente aos institutos de outras organizações ou confissões religiosas, admitindo aqui o seu substrato ser constituído por um conjunto de bens, fundados, dirigidos ou sustentados por organizações religiosas, e que, dado o seu substrato patrimonial, são equiparados, para efeitos de regime, às fundações de solidariedade social, uma vez que é feita esta equiparação para efeitos de regime, às fundações de solidariedade social, e tendo em mente e em consideração de que as fundações de solidariedade social são consideradas ao abrigo do disposto na alínea *d*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s verdadeiras IPSS`s, defendemos nós que quer no sentido regulamentar (legal), quer no sentido formal e substancial, parece-nos bastante pertinente e aceitável que nos possamos reportar a estes institutos de outras organizações ou confissões religiosas, como se de IPSS`s se tratem, em termos práticos.

Entendemos, ainda, que temos um problema para resolver, na medida em que acrescentamos ao nosso texto que a tutela tal e qual como a conhecíamos foi revogada, havendo (ou podendo haver), julgamos nós, outros poderes administrativos que visem substituir o papel que era desempenhado pela tutela, na medida em que o artigo 79.º do EstIPSS`s se encontra atualmente em desuso, na medida em que foi revogado. Porém, julgamos que o artigo 34.º do EstIPSS`s em vigor, poderá ter, nesta sede, aplicabilidade, uma vez que prevê o poder de fiscalização, em termos que consideramos ser razoáveis, neste aspeto. Assim, o Estado, através dos seus órgãos e serviços competentes, nos termos da lei geral, pratica os poderes de inspeção, auditoria e fiscalização sobre as instituições incluídas no âmbito de aplicação do EstIPSS`s, podendo para o efeito ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias e inspeções. Estes poderes (administrativos) de fiscalização são desempenhados pelos serviços competentes do Ministério responsável pela área da segurança social, nos exatos termos definidos nos respetivos estatutos, por forma a assegurar o efetivo cumprimento dos seus fins no respeito pela lei. Desta feita, parece-

nos que a tutela (administrativa) é aqui substituída pelos poderes de fiscalização do Estado, previstos nos n.ºs 1 e 2, respetivamente, do artigo 34.º do EstIPSS`s atualizado.

Relativamente às casas do povo, da nossa parte, entendemos que esta qualificação de equiparação das casas do povo a instituições de solidariedade social é bastante pertinente e adequada, na medida em que, em Portugal, principalmente nos meios mais pequenos e remotos do País, principalmente no Interior do País, estas casas do povo fazem todo o sentido no auxílio às pessoas mais necessitadas, principalmente em relação a pessoas da terceira idade, na medida em que a atuação das casas do povo dá-lhes uma certa vitalidade e renovação de energias que, por vezes, o isolamento doméstico não lhes faculta. Isto em circunstâncias ditas normais, na medida em que estando em causa a saúde pública este convívio diga-se físico, pessoal e próximo, é desaconselhável, mas com as novas tecnologias de informação poderá a atuação destas casas do povo ser eficaz e eficiente, acompanhando, estas pessoas, mesmo que à distância física. Deve investir-se mais no Interior de Portugal, uma vez que, estas regiões do Interior produzem riqueza que as regiões do Litoral não produzem.

Ora, relativamente às uniões, federações e confederações, da nossa parte, uma crítica que aqui apontamos é a de que se as uniões, federações e confederações são consideradas, para todos os efeitos, associações de solidariedade social, defendemos e julgamos que então, neste caso, as uniões, federações e confederações não são verdadeiras IPSS`s, na medida em que temos sérias dúvidas acerca da classificação e qualificação como IPSS`s das associações de solidariedade social, defendendo ainda nós que o legislador não andou bem ao qualificar na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, as associações de solidariedade social como revestindo a forma de IPSS`s, sugerindo nós, da nossa parte, que o legislador nacional proceda a uma revisão do EstIPSS`s relativamente a esta problemática das associações de solidariedade social, excluindo-as do âmbito de qualificação como IPSS`s.

Mas, julgamos nós, que em situação alguma estas uniões, federações e confederações podem ser verdadeiras IPSS`s, pelos motivos que já aqui justificamos. Que tenham a posição de associações pertencentes ao setor social, até aceitamos nós, mas que se tratem de autênticas IPSS`s a par das mutualidades e das fundações de solidariedade social já nos parece inaceitável.

Da nossa parte, acrescentamos que, tendo em conta os domínios das IPSS`s previstos no artigo 1.º-A do EstIPSS`s, parece-nos que o legislador ordinário andou menos bem, na escrita, ou seja, na positivação legislativa ao visar a concretização dos

objetivos a serem prosseguidos pelas IPSS`s, na medida em que embora não façamos oposição ao elenco dos domínios de atuação das (e pelas) IPSS`s de forma meramente exemplificativa, a verdade é a de que defendemos que este artigo 1.º-A do EstIPSS`s, deverá ser objeto de revisão legal passando na sua formulação escrita a evidenciar-se que: Os objetivos referidos no artigo 1.º deste diploma concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo sempre em vista a prossecução do interesse público e de interesses meramente solidários, designadamente nos seguintes domínios: *a)* “Apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; *b)* Apoio à família; *c)* Apoio às pessoas idosas; *d)* Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; *e)* Apoio à integração social e comunitária; *f)* Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; *g)* Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; *h)* Educação e formação profissional dos cidadãos; *i)* Resolução dos problemas habitacionais das populações; *j)* Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos”. Defendemos esta posição, na medida em que, muito embora as IPSS`s sejam entidades de cariz particular, ou seja, não são pessoas coletivas públicas, a verdade é a de que, aquelas têm por obrigação legal, e acrescentamos até moral, prosseguirem finalidades altruísticas, de cariz social, que não visem jamais, em circunstância alguma o lucro, pelo que têm o dever de prestarem serviços sociais e solidários de utilidade pública, não privilegiando entes privados, visando o enriquecimento nem dos titulares dos seus órgãos nem de pessoas singulares alheias a estas instituições.

Relativamente ao caso à parte da SCML:

Procedemos a um apanhado historicista acerca da SCML.

Constatamos que do disposto no artigo 2.º do diploma preambular do EstIPSS`s, resulta, desde logo, que o EstIPSS`s não é aplicável à SCML. No que à SCML respeita é aplicável o disposto nos estatutos aprovados pelo DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

Nos termos do disposto na alínea *a)*, do artigo 4.º, com a epígrafe «Norma revogatória», do diploma preambular do DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro, tomamos conhecimento de que o DL n.º 322/91, de 26 de agosto, foi revogado pelo DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

Porém, da nossa parte, parece-nos que continua a ser aceitável a qualificação de pessoa coletiva de utilidade pública administrativa à SCML, mas, já não, servindo-se, das disposições do DL ora revogado e aqui citado para os devidos efeitos.

3. O Direito Financeiro e as Instituições Particulares de Solidariedade Social

Neste *item*, vamos abordar a correlação existente entre o Direito Financeiro e as IPSS`s existentes em Portugal, sendo que apesar do presente trabalho investigatório se versar essencialmente sobre o Direito Administrativo Português, a verdade é a de que, em alguns aspetos, não nos podemos descurar da influência na temática das demais ramificações do Direito, como é o caso do Direito Financeiro.

De acordo com José Joaquim Teixeira Ribeiro, “a atividade financeira concretiza-se, (...) em receitas e despesas. O Estado adquire receitas, transforma-as em despesas, e isso dá origem a um complexo de relações entre os particulares e os agentes do Estado, e estes entre si. São relações que, num Estado de direito, e atenta de mais a mais a importância dos interesses em jogo, não podem deixar de encontrar-se submetidas a normas jurídicas. Ora, as normas que regulam a obtenção, a gestão e o dispêndio dos meios financeiros públicos constituem, precisamente, o *direito financeiro* ⁽³⁷⁵⁾”.

Atualmente (2019) em Portugal Continental, existem mais de 5000 (cinco mil) IPSS`s ⁽³⁷⁶⁾.

Antes de explorarmos, de forma mais detalhada, a Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio – doravante LBES), o que aliás vamos fazer mais à frente, cabe-nos previamente, fazer uma breve alusão ao seu Projeto de Lei n.º 68/XII, aprovado na generalidade na Assembleia da República, no dia 2 de setembro de 2011

³⁷⁵ Cfr. José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª Edição, Refundida e Atualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, p. 46. A expressão «*direito financeiro*» foi assim colocada nesta obra, por este autor, em itálico.

³⁷⁶ Em Portugal, em 2019, existem(iam), aproximadamente cinco mil quinhentas e noventa e cinco (5595) IPSS`s: (entre IPSS`s propriamente tidas assim enquanto tal no EstIPSS`s e figuras a si equiparadas) http://www.seg-social.pt/documents/10152/13140219/Listagem_ipss/8371faa4-dea5-4c03-a47f-3446f1f4c6c3 (acesso em: 19.04.2020).

Um exemplo que aqui deixamos, de entre muitos outros, de uma IPSS em Portugal é o do Banco Alimentar contra a fome, na medida em que os Bancos Alimentares são IPSS`s que têm por intuito lutar contra o desperdício de produtos alimentares, encaminhando-os para distribuição gratuita às pessoas carenciadas, que deles mais necessitam. Neste sentido, *vd*, <https://www.bancoalimentar.pt/quem-somos/> (acesso em: 22.05.2020). Ademais, existe, ainda, uma Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares contra a fome. Neste sentido último, *vd*, <https://www.bancoalimentar.pt/federacao/> (acesso em: 25.05.2020).

(³⁷⁷). As leis de bases são leis contempladoras de bases gerais de um determinado regime jurídico, que o governo deverá concretizar mediante decretos de desenvolvimento. Ora, nas palavras de Deolinda Aparício Meira, “definir bases gerais equivale à consagração das opções político-fundamentais, deixando-se ao governo a definição concreta dos regimes jurídico-gerais. Acresce que a lei de bases terá primazia material relativamente aos decretos-lei de desenvolvimento, com a correspondente subordinação destes (³⁷⁸)”.

Contudo, não podemos avançar na temática, sem fazermos menção, ainda que de forma breve, ao papel que a inovação social e o Direito Fiscal aqui desempenham (³⁷⁹). Assim, a definição de inovação social é uma definição extrajurídica (³⁸⁰).

Parafraseando Joaquim Freitas da Rocha: «Resulta da sua essência, (...), que se está a fazer menção, de modo direto ou indireto, às potencialidades da inovação (renovação, experimentação, novidade, mudança de práticas) no domínio amplo das denominadas “finalidades sociais” ou, numa perspetiva mais técnico-financista, de satisfação de necessidades coletivas e da produção de bens públicos, designadamente nos

³⁷⁷ Neste sentido, *vd*, Deolinda APARÍCIO MEIRA, “A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: algumas reflexões críticas”, p. 3, pesquisável em: http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/848/1/COM_DeolinaMeira_2012.pdf, (acesso em: 20.02.2019).

³⁷⁸ Cfr. Deolinda APARÍCIO MEIRA, *ob. cit.*, p. 3, pesquisável em http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/848/1/COM_DeolinaMeira_2012.pdf, (acesso em: 24.09.2019). Tenha-se ainda em linha de conta que, nos dizeres desta autora e com o seu artigo jurídico aqui citado, “uma Lei de Bases deverá assumir-se como uma lei geral, com objetivos muito limitados, que o projeto de *Lei de Bases da Economia Social* assume como sendo o reconhecimento institucional e jurídico explícito do setor da economia social, o que passa fundamentalmente: pela delimitação do âmbito subjetivo dos seus atores e dos princípios em que os mesmos assentam; pela identificação das formas de organização e representação da economia social; pela definição das linhas gerais das políticas de fomento da economia social; pela identificação das vias de relacionamento das entidades da economia social com os poderes públicos”. Cfr. Deolinda APARÍCIO MEIRA, *ob. cit.*, pp. 3 e 4, pesquisável em http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/848/1/COM_DeolinaMeira_2012.pdf, (acesso em: 24.09.2019). Para uma consulta integral do Projeto de Lei n.º 68/XII respeitante à Lei de Bases da Economia Social, *vd*, <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?ID=36468>

³⁷⁹ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Joaquim FREITAS DA ROCHA, “Inovação Social e Direito Fiscal”, pesquisável em *iLAB – Inovação Social nos domínios financeiro, tributário, da segurança social e da economia social*, Paper n.º 6, CEDIS, Lisboa, Novembro de 2015. Versão eletrónica em http://ilab.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2017/10/6_BD_iLab_Cedis_2016.pdf.

³⁸⁰ *Vd*, a propósito e para maiores desenvolvimentos, Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 2. Nas palavras deste autor, a inovação social “trata-se de um enunciado linguístico difuso, disseminado e diluído, que radica no cruzamento de várias coordenadas teóricas e práticas, e que em certa medida se apresenta ainda desprovido de uma base de ancoramento que permita afirmar a sua verdadeira essência e origem. Em todo o caso, do cruzamento dos diversos segmentos de análise e estudo onde esse enunciado tem encontrado algum amparo e espaço de diálogo, ressaltam duas ideias comuns, que podem começar a ser sinalizadas e que terão a potencialidade de se afirmar como pilares de entendimento básico: o pioneirismo a aplicação social”. Em sentido divergente, *vd*, Rita CALÇADA PIRES, “O que é a inovação social? Aproximação ao conceito na sua relevância para os Direito Social, Financeiro e Fiscal”, Paper n.º 1/BD/iLab/Cedis/2015, disponível em <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/artigos-dogmaticos>, p. 4, *apud* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 2. Rita CALÇADA PIRES menciona: «[a necessidade de o Direito se envolver com outras áreas do saber” ou “para o Direito tratar a inovação social (...) é fundamental (...) estar alerta para as interdisciplinaridades naturais que o conceito em si alberga”]».

quadrantes da paz social, da saúde, do assistencialismo, da educação, da capacitação intelectual ou laboral, etc ⁽³⁸¹⁾».

Importa frisar que, e de acordo com Joaquim Freitas da Rocha, vários exemplos podem ser dados, tendo em conta esta amplitude de parâmetros ⁽³⁸²⁾.

Da nossa parte, em contexto de inovação social ⁽³⁸³⁾, acrescentamos que o ensino doméstico, em contexto de descentralização administrativa, e no sentido de evitar e/ou abrandar o abandono escolar ou o respetivo insucesso por parte das crianças e jovens, poderá ser uma solução adequada, levando os serviços públicos educacionais àqueles alunos, num contexto de proximidade populacional, evitando assim um acréscimo da pouca alfabetização populacional, ou, em situações extremas, evitando uma analfabetização da população infanto-juvenil residente nas zonas mais do Interior de Portugal Continental, onde foram, e têm vindo a ser, encerrados diversos estabelecimentos escolares, visando, desta feita, e dentro do possível, uma maior e melhor coesão territorial, num prisma igualitário de oportunidades (dentro dos limites possíveis e casuísticos).

A inovação social, muito em voga, é tida como uma aposta estratégica em Portugal, consistindo na desenvoltura de soluções de cariz inovador para problemas societais, com impacto positivo superior às soluções já existentes (tradicionais), tendo em consideração o custo de oportunidade dos recursos utilizados. Trata-se de um motor

³⁸¹ Neste sentido, *vd.*, Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, pp. 2-3.

Porém, será, importando um conceito já por outrem adiantado, de considerar “*a novel solution to a social problem*”, o que tanto pode surgir por meio de novos atos, procedimentos, serviços ou produtos, como através da incrementação de melhorias significativas nos que já existem». Cfr. James A PHILLS/ Kriss DEIGLMEIER / Dale T MILLER, “Rediscovering Social Innovation”, in *Stanford Social Innovation Review*, 6, 2008, p. 39, *apud* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 3.

³⁸² Como refere o autor, com o qual, desde já, concordamos, «exemplos de inovação social poderão ser, entre muitos outros, a criação e implementação de metodologias de ensino e aprendizagem que tornem a escola mais inclusiva, permitindo aos alunos e encarregados de educação senti-la como “sua”; a implementação, numa cadeia de restaurantes, de uma linha produtiva regular que permita aproveitar desperdícios alimentares e reutilizá-los na produção de refeições a oferecer a pessoas carenciadas; a criação de uma “biblioteca de apontamentos” *online* que permita aos estudantes carenciados, e que não se podem deslocar, aceder ao conhecimento nos mesmos termos que os restantes; a reorganização estrutural de uma unidade de saúde, no sentido de tornar as suas práticas gestionárias mais abertas e mais voltadas para a satisfação dos utentes globalmente considerados; ou a digitalização e simplificação de certos serviços municipais (*smart cities*), criando plataformas de resolução de problemas à distância”. Porém, percorreu, neste posicionamento, o Estado – *lato sensu* –, ao delinear a inovação social como “forma de gerar novas soluções, numa lógica complementar às respostas tradicionais, para a resolução de importantes problemas societais”. Cfr., Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 3, e nota 4, e cfr., Resolução de Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, número 5, a).

³⁸³ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a Descentralização Administrativa em Portugal: que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da SILVA, Edição Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 497-517.

essencial para a melhoria das respostas a problemas sociais, quer a nível do dinamismo e sustentabilidade da economia social quer ao nível inovador em políticas públicas. Atualmente, encontram-se já mapeadas em Portugal mais de 150 iniciativas de inovação e empreendedorismo social (doravante IIES) de elevada potencialidade que precisam de um ecossistema de apoio e financiamento para crescerem e terem um impacto mais significativo ⁽³⁸⁴⁾.

Ora, importantes questões a serem tidas em consideração, reportam-se à função do Direito *lato sensu*, não descurando o papel da ciência jurídica, na modelação dos efeitos da inovação social. Assim, e como bem escreve Joaquim Freitas da Rocha: “Terá o Direito aqui um estatuto relevante a desempenhar? Será esta uma das áreas que merece a intervenção jurídica ou, pelo contrário, serão mais relevantes os *limites da juridificação* ⁽³⁸⁵⁾, em termos de conter tal intervenção, nem que seja apenas no momento presente? ⁽³⁸⁶⁾”.

Para Joaquim Freitas da Rocha: “Metodologicamente, o primeiro passo neste domínio será tentar compreender se existe alguma possibilidade de juridificação, procurando averiguar se a inovação social materializa, ou pode materializar, algum bem jurídico digno de reconhecimento, proteção e amparo legal ⁽³⁸⁷⁾”.

Atentando na reflexão exposta no parágrafo anterior, para Joaquim Freitas da Rocha parece-lhe assertiva tal possibilidade de juridificação ⁽³⁸⁸⁾, considerando a *Doppelnatur des Rechts* (real e ideal-valorativa) ⁽³⁸⁹⁾ ⁽³⁹⁰⁾.

Seguimos o pensamento de Joaquim Freitas da Rocha, ainda, quando este autor conclui que o mundo do Direito se limita a reconhecer a inovação social e a incorporá-la, disciplinando-a em alguns dos seus aspetos, e possivelmente moldando-a normativamente

³⁸⁴ Cfr., <http://inovacaosocial.portugal2020.pt/wp-content/uploads/2016/03/Portugal-Inova%C3%A7%C3%A3o-Social-S%C3%ADntese-27Jan.pdf>, e, para maiores desenvolvimentos, *vd*, <https://inovacaosocial.portugal2020.pt/> (acesso em: 05.02.2020).

³⁸⁵ Neste sentido, *vd*, Gunther TEUBNER, “*Verrechtlichung – Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege*” (trad. Portuguesa de José Engrácia Antunes, e Paula Freitas: “Juridificação – Noções, características, limites, soluções”, *Revista de Direito e Economia (RDE)*, XIV, 1988, p. 17 e ss.

³⁸⁶ Cfr., Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 4.

³⁸⁷ Cfr., Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 4.

³⁸⁸ Cfr., Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 4.

³⁸⁹ *Vd*, neste sentido, Michael KLEIBER, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, p. 43, 44 e acervo bibliográfico lá elencado, *apud* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 4, nota 6.

³⁹⁰ Não resistimos a colocar aqui a nota de rodapé n.º 7 da obra até então citada de Joaquim Freitas da Rocha, na qual é referido que: «O referido no texto não significa a aceitação “da especulação e imposição metafísica”. Trata-se apenas e só de reconhecer como válido o “neopositivismo” e de aceitar o que o próprio autor (Michael Kleiber) refere como sendo *eine Spielart des Nichtpositivismus*». Cfr., Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 4, e da autoria do mesmo autor, *Constituição, ordenamento e conflitos normativos. Esboço de uma teoria analítica da ordenação normativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pp. 56, 57.

(³⁹¹). Seja como for, este afazer de incorporação não deixa de ser relevante, uma vez que possibilita atribuir-lhe alguma aptidão institucional, impedindo que seja percecionada como mera realidade fáctica, livre ou alternativa e até contribuir para a sua implementação e valorização, sensibilizando os diversos atores para a relevância que pode exercer em domínios de relevo da afirmação da dignidade humana, tais como os domínios da educação, laboral, ambiental ou sanitário. Nesta ordem de ideias, sublinhe-se que tal trabalho de “incorporação” já foi começado, aquando da aprovação e entrada em vigor da LBES, sem prejuízos de outra legislação. A LBES tem aqui uma importante função, na medida em que, como se pode extrair da interpretação das alíneas *c*) e *d*), do n.º 2 do seu artigo 10.º, no domínio das suas atribuições em matéria de políticas de incentivo à economia social, devem “facilitar a criação de novas entidades da economia social e apoiar a diversidade de iniciativas próprias deste sector, potenciando-se como instrumento de respostas inovadoras aos desafios que se colocam às comunidades locais, regionais, nacionais ou de qualquer outro âmbito”, assim como “incentivar a investigação e a inovação na economia social, a formação profissional no âmbito das entidades da economia social, bem como apoiar o acesso destas aos processos de inovação tecnológica e de gestão organizacional (³⁹²)”.

Ora, nas palavras de Joaquim Freitas da Rocha (³⁹³), uma vez que “a inovação social materializará uma realidade digna de proteção e tutela jurídica, provavelmente merecedora até de um regime legislativo e regulamentar apartado e sistematicamente autónomo – sem prejuízo da disseminação pelos diversos segmentos materiais aplicáveis -, mas não parece defensável que se possa alargar ou amplificar tal espectro de proteção ao ponto de vislumbrar um bem constitucional que se sobreponha a tantos outros que não viram reconhecido tal estatuto de parametricidade”. A CRP e o Direito Constitucional estão reservados para a consagração e estudo das “estruturas fundamentais da sociedade e do Estado (³⁹⁴)”, pelo que não será o que estaremos aqui abordar (³⁹⁵).

Antes de avançarmos, importa evidenciar que a LBES, de enorme relevância para a temática em análise, é constituída apenas por catorze (14) artigos, sendo-nos dada a definição de economia social no seu artigo 2.º. Assim, nos termos do disposto no n.º 1 do

³⁹¹ Cfr., Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 4.

³⁹² Neste sentido, *vd.*, Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, pp. 4-5, nota 8.

³⁹³ Neste sentido, *vd.*, Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 5.

³⁹⁴ Cfr., J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição (reimpressão), Coimbra, Almedina, 2015, p. 332.

³⁹⁵ Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 5.

artigo 2.º da LBES: “Entende-se por economia social o conjunto das actividades económico-sociais, livremente levadas a cabo pelas entidades referidas no artigo 4.º da presente lei”. Ora, são consideradas entidades da economia social (doravante EES), desde que abrangidas pelo ordenamento jurídico Português as cooperativas, as associações mutualistas, as misericórdias, as fundações, as IPSS`s não abrangidas pelas alíneas *a)*, *b)*, *c)*, e *d)*, do artigo 4.º da LBES, as associações com fins altruísticos cuja atuação seja no âmbito da cultura, recreativo, do desenvolvimento local e desportivo, as entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, inseridos nos termos da Constituição no setor cooperativo e social, e outras entidades munidas de personalidade jurídica, que se norteiem pelos princípios orientadores da economia social (plasmados no artigo 5.º da LBES) e constem de base de dados da economia social (³⁹⁶).

Do disposto no n.º 2 do artigo 2.º da LBES, extrai-se que as actividades económico-sociais *supra* referidas têm por fim a prossecução do interesse geral da sociedade, seja de modo direto seja mediante a prossecução dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando socialmente importantes, sendo que no desenvolvimento das suas actividades, as EES devem garantir os necessários níveis de qualidade, transparência e segurança, como explicita o artigo 8.º da LBES.

Refletindo aqui sobre a LBES, importa ainda fazermos referência ao papel que o financiamento da economia social desempenha. Assim, seguindo os mandamentos de Ana Paula Quelhas, vamos aqui ter em consideração o dito financiamento da economia social e a sua (eventual) sustentabilidade (³⁹⁷). Tendo em conta as conclusões acerca do financiamento da economia social emanadas por esta autora, Ana Paula Quelhas aponta como crítica o facto de lhe parecer permanecer um desfasamento da economia social e a respetiva visibilidade. Ora, a magnitude do setor, isto tendo em mente quer os recursos produzidos quer o nível de emprego gerado, não se coaduna com o retrato lançado para a sociedade em geral, isto é, com o perfil que os cidadãos têm do setor (³⁹⁸).

³⁹⁶ Uma anotação deveras relevante é a que é feita por Apelles J. B. Conceição, ao considerar este autor que: “*Obviamente também integram a economia social os agrupamentos das entidades enumeradas como uniões, federações e confederações*”. Cfr., Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 46.

³⁹⁷ Cfr. Ana Paula QUELHAS, «O Financiamento da Economia Social – De Novo a “Meio Caminho”?», in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, pp. 330-347, e acervo bibliográfico lá exposto.

³⁹⁸ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, Ana Paula QUELHAS, «O Financiamento da Economia Social – De Novo a “Meio Caminho”?», in *A Economia Social e Civil – Estudos*,

Como aduz Joaquim Freitas da Rocha, “a relevância da inovação social resulta claramente demonstrada se for considerado o número e a qualidade dos atores que a sua efetivação implica, seja ao nível básico do planeamento das respetivas ações, seja ao nível mais avançado da sua implementação ou execução na prática, seja até ao nível do controlo dos seus resultados (³⁹⁹)”. Porém, e tendo em conta todas estas dimensões faseadas e sucessivas que a realidade social-inovatória impõe, constata-se sem dificuldade que a par de entidades públicas (por natureza ou por atribuição – Estado central, autarquias locais, institutos públicos, associações públicas, concessionárias de serviços públicos, entre outras - , emergem inumeráveis entidades de cariz privado e misto que se podem qualificar de maneiras variadas, como sejam de “terceiro setor (⁴⁰⁰)”, “co-operative movements (⁴⁰¹)”, ou “de economia social (⁴⁰²)”.

No entanto, focando-nos no que respeita ao setor privado, têm grande significado os cidadãos enquanto tal considerados - quer de um modo isolado quer em associações representativas de interesses, assim como as empresas, podendo ambos intervir ou participar em diversas fases do procedimento inovatório, concebendo ou executando na prática os projeto, ou/e apoiando materialmente projetos concebidos e desenhados idealmente por terceiros, mas também através do suprimento de eventuais falhas de outros atores, podendo-se afirmar que “*the existence of the third sector is caused by the inability of the market exchange mechanism to satisfy certain human needs* (⁴⁰³)”.

Não dizendo apenas respeito às insuficiências mercantis, a verdade é a de que também o Estado, *lato sensu*, tem a sua atuação minada, quer devido às novas retóricas desestadualizantes que corporificam grande parte das soluções normativas e políticas da

Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, p. 345 e ss, e acervo bibliográfico lá exposto.

³⁹⁹ Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 6.

⁴⁰⁰ Neste ponto, reflete Joaquim Freitas da Rocha que: «De um modo simplista, e porventura ligeiro, o “terceiro setor” – em alinhamento com o primeiro (entidades públicas) e o segundo (entidades empresariais ou mercantis) – pode ser sinalizado como o conjunto de pessoas jurídicas de Direito privado (e.g., associações, fundações) que, por lei são reconhecidas como aptas a prosseguir finalidades públicas (designadamente por via de um ato administrativo de reconhecimento de utilidade pública). Naturalmente que se pressupõe que estas entidades, sendo entes jurídicos autónomos, sejam igualmente titulares de autonomia administrativa e financeira (patrimonial, orçamental, creditícia e de tesouraria), sem prejuízo de eventual controlo por parte do Estado e dos órgãos deste (até porque esse mesmo Estado pode contribuir para a sua sustentabilidade)». Cfr. Joaquim REITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 6, nota 10.

⁴⁰¹ Cfr., a título exemplar, Victor A. PESTOFF, “Third Sector and Co-Operative Services – An Alternative to Privatization”, in *Journal of Consumer Policy*, 15, p. 26, *apud* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 6, nota 11.

⁴⁰² Tendo aqui em conta o disposto no artigo 4.º da LBES, já mencionado no texto *supra*.

⁴⁰³ Neste sentido, *vd.*, a título de exemplo, Vladislav VALENTINOV, “The exchange paradigm of constitutional economics: implications for understanding the third sector”, in *Constitutional Political Economics*, 19, 2008, p. 20, *apud* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 6, nota 13.

atualidade, quer devido aos concretos estados de escassez, ou quiçá rutura financeira, com que se defrontam, havendo legitimidade, assim, para se expressar numa “administração da escassez (404)”. Note-se, todavia, que a função dos atores públicos, e especialmente a Estadual, é e deve continuar a ser insubstituível, competindo-lhe não só incentivar (405) e participar nos variados projetos, mas também fiscalizar na íntegra a sua implementação.

Ademais, a alínea c), do n.º 1 do artigo 9.º da LBES, artigo este que tem por epígrafe «Relação entre o Estado e as entidades da economia social», dispõe que: “No seu relacionamento com as entidades da economia social, o Estado deve: c) Desenvolver, em articulação com as organizações representativas das entidades da economia social, os mecanismos de supervisão que permitam assegurar uma relação transparente entre essas entidades e os seus membros, procurando otimizar os recursos, nomeadamente através da utilização das estruturas de supervisão já existentes”. Tendo ainda em conta o disposto no artigo 10.º da LBES, artigo este que tem por epígrafe «Fomento da economia social», é considerado interesse geral o estímulo, a valorização e a desenvoltura da economia social, assim como das organizações que a representam (406). Ora, neste seguimento, os poderes públicos, no âmbito das suas atribuições em matéria de políticas de incentivo à economia social, têm por obrigação: facilitar a criação de novas entidades de economia social e auxiliar a diversidade de iniciativas próprias deste setor, potenciando-se como instrumento de respostas de cariz inovador aos desafios que se impõem às comunidades locais, regionais, nacionais ou de qualquer outro âmbito, removendo os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das tarefas económicas das entidades da economia social plasmadas no artigo 4.º da LBES (407), e promover a investigação e a inovação na economia social, a formação profissional no âmbito das entidades da economia social, assim como apoiar o acesso destas aos processos de inovação tecnológica e de gestão organizacional (408).

⁴⁰⁴ Neste sentido, *vd.*, Luis ARROYO e Dolores UTRILLA (org.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número*, Marcial Pons, Madrid, 2015, *apud* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, pp. 6-7.

⁴⁰⁵ Sobre esta função das entidades públicas no domínio dos incentivos à inovação social e mencionando-se a uma *improved social performance*, *vd.*, Richard B. STEWART, “Regulation, Innovation, and Administrative Law: A Conceptual Framework”, in *California Law Review*, 69, 1981, p. 1281, *apud* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 7. Para Joaquim Freitas da Rocha: “(...) não se pode conceber a execução da inovação social como uma atividade absolutamente *liberalizada* (muito menos desregulada), sob pena de desvirtuamento das suas (valiosas e dignas de proteção) finalidades coletivas essenciais”. *Cfr.* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 7.

⁴⁰⁶ *Cfr.*, o disposto no n.º 1 do artigo 10.º da LBES.

⁴⁰⁷ Neste sentido, *vd.*, a alínea c), do n.º 2 do artigo 10.º da LBES.

⁴⁰⁸ Neste sentido, *vd.*, a alínea d), do n.º 2 do artigo 10.º da LBES.

Não nos podemos (nem devemos) descurar do disposto no artigo 5.º da LBES, onde estão consagrados os princípios orientadores da economia social, sendo que as EES são autónomas e atuam no âmbito das suas tarefas tendo em consideração, para além dos demais princípios plasmados nas diversas alíneas deste artigo, “o controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros (⁴⁰⁹)” e a gestão autónoma e independente das autoridades públicas e das demais entidades exteriores à economia social (⁴¹⁰).

Parafraseando Joaquim Freitas da Rocha, numa perspectiva de âmbito material “será indubitável que a inovação social, enquanto realidade empírica absorvida pelo ordenamento jurídico, encontra ancoramento em diversos princípios estruturantes (⁴¹¹)”. Ora, desta feita, e focando-nos no princípio da dignidade da pessoa humana, este princípio forma a base jurídico-valorativa de qualquer ordenamento jurídico que se pretenda qualificar como um Estado de Direito democrático idóneo (⁴¹²). Posto isto, pode-se aduzir que, e como bem delineia Joaquim Freitas da Rocha, “os projetos respetivos podem permitir aos carenciados ou excluídos o acesso a bens ou serviços essenciais que de outro modo não estariam ao alcance: pense-se em projetos inovadores que envolvem a educação básica de proximidade, o acompanhamento de idosos vulneráveis ou a prestação de cuidados de enfermagem a acamados financeiramente carenciados ou geograficamente isolados. Em todos estes casos, como está bom de ver, a inovação social contribui decisivamente – e porventura tanto quanto os procedimentos convencionais, públicos ou privados – para o desenvolvimento integral da personalidade dos beneficiários, para a sua inclusão social e para o próprio reforço da coesão social objetivamente considerada (⁴¹³)”.

⁴⁰⁹ Neste sentido, *vd.*, a alínea *c*), do artigo 5.º da LBES.

⁴¹⁰ Neste Sentido, *vd.*, a alínea *f*), do artigo 5.º da LBES.

⁴¹¹ *Vd.*, Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 7.

⁴¹² Cfr. Jorge REIS NOVAIS, *A dignidade da pessoa humana. Volume I. Dignidade e direitos fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2015, p. 9. Ainda, como expõe José Guilherme GIACOMUZZI, em “Dignidade Humana e Direito Administrativo no STF: uma breve crítica”, pesquisável em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/7879/4464> (acesso em: 09.08.2019), e disponível em www.univali.br/periodicos, p. 440, “diz Rosen, que devemos apreciar o aparecimento da dignidade nos vários documentos sobre direitos humanos surgidos nos cinco anos posteriores ao fim da Guerra, particularmente a Declaração Universal de Direitos do Homem (1948) e a Lei Fundamental alemã (1949), as quais consagraram a dignidade em posição proeminente, conectando-a com os direitos e com a igualdade”. Do artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) – (sendo que nos referimos a Direitos Humanos na medida em que entendemos que tal expressão tem um cariz mais abrangente e não discriminatório) resulta que: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Os n.ºs 1 e 2, do artigo 1.º da *Grundgesetz* é este: 1. “A dignidade da pessoa humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público. 2. O povo alemão reconhece, por isto, os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana como fundamento de toda comunidade humana, da paz e da justiça no mundo”.

⁴¹³ Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 8.

Ademais, devemos ter em linha de conta ainda o princípio do Estado social na medida em que tal princípio pode formar uma génese quando se busca inserir a nível jurídico e principiológico a denominada inovação social. Contudo, denote-se que tem-se aqui em forte consideração, essencialmente, os direitos à saúde, à habitação, à educação, à proteção na infância e na velhice ⁽⁴¹⁴⁾, assim como defendemos ainda à proteção e auxílio aos portadores das várias modalidades de deficiência, à proteção e amparo dos vários usuários de substâncias psicotrópicas, tendo aqui a socialidade e o denominado terceiro setor um papel preponderante (mais precisamente mediante a interferência e devida atuação por parte de IPSS's), etc ⁽⁴¹⁵⁾ ⁽⁴¹⁶⁾.

Posto o *supra* exposto, verificamos e defendemos que a socialidade anda lado a lado com a solidariedade social aliada a uma ideia de sustentabilidade quer por um lado económico-financeira, quer por outro lado social. Ora, uma vez que a socialidade emerge com uma conceção Constitucional assumindo a natureza de um princípio jurídico-constitucional tem aquela uma proeminência beneficiada quer na esfera dos direitos fundamentais ⁽⁴¹⁷⁾, quer embora de forma especial, no domínio dos direitos económicos, sociais e culturais ⁽⁴¹⁸⁾.

⁴¹⁴ Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 8.

⁴¹⁵ Julgamos que inovar é cada vez mais essencial na prestação de serviços de qualidade por parte do terceiro setor, através da prestação de auxílio de forma devida e adequada a todos os indivíduos que mais necessitam, combatendo desta feita a pobreza, a exclusão social, a pouca alfabetização ou até em casos extremos a analfabetização populacional, sendo que julgamos que cada vez mais a intervenção de ajuda monetária por parte de entes privados (sejam pessoas singulares ou pessoas coletivas) se torna cada vez mais necessária para assegurar a sustentabilidade da intervenção devida por parte das IPSS's, que muito padeceram e padecem de cortes financeiros por parte do Estado devido às crises económico-financeiras em Portugal.

⁴¹⁶ No sentido de que a inovação social pode dar o seu contributo para um melhor prosseguimento dos imperativos da Constituição social, num panorama de “eficácia máxima possível”, *vd*, Paulo CALIENDO, *Direito tributário e análise econômica do Direito. Uma visão crítica*, Editora Campus/Elsevier, Rio de Janeiro, 2008, p. 193, *apud* Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 8.

⁴¹⁷ Para maiores desenvolvimentos, *vd*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª Edição, Almedina, 2012, pp. 163-383.

⁴¹⁸ Assim, e para um maior aprofundamento acerca da temática, *vd*, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 338 e ss, e ainda, *vd*, Jorge REIS NOVAIS, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 291 e ss. Note-se, todavia, que não devemos falar em socialidade e em solidariedade social sem termos em conta o princípio da dignidade da pessoa humana, e neste sentido e para maiores aforamentos, *vd*, Luís Roberto BARROSO, “Princípio da Dignidade da Pessoa Humana: Uma Contribuição para a Densificação do seu Conteúdo”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim GOMES CANOTILHO*, Volume III – *Direitos e Interconstitucionalidade entre Dignidade e Cosmopolitismo*, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, STVDIA IVRIDICA 104 – AD HONOREM – 6, Comissão Redatora Almeida Costa, Ehrhardt Soares, Castanheira Neves, Lopes Porto, Faria Costa e João Loureiro, Redator Delegado João Carlos LOUREIRO Organizadores Fernando ALVES CORREIA, Jónatas E. M. MACHADO e João Carlos LOUREIRO, Coimbra Editora, 2012, pp. 123-150, e ainda, *vd*, Jorge REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana - Dignidade e Direitos Fundamentais*, Volume I, Almedina, 2015, pp. 17-23, e da autoria deste último autor referenciado, *vd*,

Atualmente existe uma ideia moderna de Estado social, mas evidenciam-se que ao longo do Século XIX, perdurava a regra de que o Estado apenas intervinha na vida económica e social quando tal fosse necessário (⁴¹⁹).

Cumpra-se agora fazer um breve apanhado acerca da correlação existente entre o Direito Fiscal (⁴²⁰), a inovação social e as IPSS's, sendo, todavia, de frisar que o presente trabalho de investigação incide maioritariamente sobre o Direito Administrativo.

também, *A Dignidade da Pessoa Humana – Dignidade e Inconstitucionalidade*, Volume II, Almedina, 2016, pp. 95-101.

⁴¹⁹ Neste sentido, *vd.*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O Papel do Estado na Sociedade e na Socialidade”, in *A Economia Social e Civil: Estudos*, Volume I, Coordenação de João Carlos LOUREIRO e de Suzana Tavares da SILVA, SPES, Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, p. 23. Como expõe José Carlos Vieira de Andrade: “A sociedade era concebida politicamente como mundo autónomo, assinalado pela liberdade e propriedade individual, e a solidariedade social manifestava-se nesse contexto privado – cada um era responsável pelo seu sustento e as carências, contingências e reveses da vida resolviam-se através de formas sociais de entreajuda: no seio das famílias, das igrejas, das comunidades locais ou de organizações mutualistas”. Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O Papel do Estado na Sociedade e na Socialidade”, *cit.*, p. 23.

⁴²⁰ Seguimos aqui os ensinamentos de Joaquim Freitas da Rocha. Este autor explicita que “o Direito Fiscal pode desempenhar um estatuto relevante na configuração de determinada realidade social por meio de duas posturas distintas: incentivando ou desincentivando. No primeiro caso, o ordenamento preverá desagravamentos na carga contributiva ou nas obrigações tributárias formais (e.g., isenções, reduções) como modo de não onerar certo ato ou atividade; no segundo caso, cuidará de agravar a tributação (ou, pelo menos, mantê-la), com o fito de desencorajar certo ato ou atividade”. Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 9. Ganham terreno de atuação os benefícios fiscais e a denominada extrafiscalidade, materializados em desvios ao regime comum dos tributos e aos fins clássicos que os mesmos devem seguir, resta saber a influência destes no que concerne às IPSS's em específico. Desta feita, os benefícios fiscais consistem em desagravamentos na tributação, normalmente de cariz não estrutural, que são originados e conferidos para “tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação”. Neste sentido, *vd.*, o n.º 1 do artigo 2.º, do Estatuto dos Benefícios Fiscais (doravante EBF), e também, Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 10.

Ora, de forma abstrata e tipológica, podemos classificar as várias espécies de benefícios fiscais, em quatro categorias, sendo estas a categoria dos benefícios fiscais objetivos e subjetivos por um lado, e por outro a categoria dos designados benefícios fiscais automáticos, e ainda os benefícios dependentes de reconhecimento. Posto isto, quanto aos primeiros, estes são os concernentes a determinado rendimento, ato ou atividade, v.g., de índole artística, cultural. Social). Quanto aos benefícios subjetivos, estes tratam-se dos que têm por referência determinado tipo de entidades, assim como as entidades beneficiárias, de assistência, de cariz recreativo, etc.). Por fim, os benefícios automáticos, são os que resultam diretamente da lei, e os benefícios dependentes de reconhecimento que são os que carecem de um ato administrativo de reconhecimento. Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 10. Antes de avançarmos, deixamos aqui o exposto por Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 10, nota 22: “Neste seguimento, o legislador consagra um procedimento de reconhecimento dos benefícios fiscais, no art.º 65.º do Código de procedimento e de processo tributário – CPPT. Este procedimento de que se vem falando “depende da iniciativa dos interessados, mediante requerimento dirigido especificamente a esse fim”, do qual deve constar a prova da verificação dos requisitos respetivos inerentes. Este requerimento referido deve ser apresentado nos serviços competentes para a liquidação do tributo a que se refere o benefício e dentro do prazo legalmente previsto (n.º 3 do mencionado artigo jurídico). A decisão do órgão administrativo com competência para o efeito tem a forma de despacho, o qual designará as datas do início e do término do benefício fiscal. Caso o pedido venha a ser indeferido, haverá lugar a recurso hierárquico nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 65.º do CPPT. Seja como for, a manutenção dos efeitos de reconhecimento do benefício dependem de o contribuinte disponibilizar à administração fiscal todos os elementos essenciais ao controlo dos seus requisitos de que esta não disponha, nos termos do n.º 5 do artigo supra mencionado. Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, pp. 10 e 11, nota 22.

Ora, de entre uma variada panóplia existente, compõem benefícios fiscais: as denominadas isenções (embora que subjetivas) de IRC reconhecidas às pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, às IPSS`s e entidades legalmente equiparadas – como é o caso das cooperativas de solidariedade social que se regem pelo Código Cooperativo Português ⁽⁴²¹⁾ -, e, ainda, às pessoas coletivas de mera utilidade pública que prossigam, de modo exclusivo ou predominante, finalidades de cariz científico ou cultural, de caridade, de assistência, de beneficiência, de solidariedade social ou defesa do ambiente ⁽⁴²²⁾; as designadas isenções (objetivas) de IRC reconhecidas aos rendimentos diretamente derivados da prática de tarefas culturais, recreativas e desportivas [“desde que tenham por referência associações legalmente constituídas para o exercício dessas atividades e desde que em caso algum distribuam resultados e os membros dos seus órgãos sociais não tenham algum interesse nos resultados de exploração das atividades prosseguidas ⁽⁴²³⁾”]; as isenções de IVA quanto às transmissões de bens e prestações de serviços relacionadas: *a)* à segurança e assistência sociais, efetuadas pelo sistema de segurança social, abrangendo as IPSS`s ou, *b)* às prestações de serviços e as transmissões de bens estreitamente conexas, feitas no exercício da sua atividade normal por creches, jardins-de-infância, centros de atividade de tempos livres, estabelecimentos para crianças e jovens desprovidos de meio familiar normal, lares residenciais, estabelecimentos para crianças e jovens portadores de deficiência, centros de reabilitação de inválidos, lares de idosos, centros de dia e centros de convívio para idosos, colónias de férias, albergues de juventude ou outros equipamentos sociais pertencentes a pessoas coletivas de Direito público ou IPSS`s ou cuja utilidade social seja, em qualquer caso, reconhecida pelas autoridades com a devida competência para os devidos efeitos ⁽⁴²⁴⁾.

Acerca da correlação existente entre o Direito Financeiro e as IPSS`s em Portugal, vamos desenvolver mais a temática no *item*, O papel do Tribunal de Contas, onde vamos abordar a importância que o papel fiscalizador do Tribunal de Contas tem quanto ao controlo jurisdicional das IPSS`s, sendo que consideramos que o artigo 11.º da LBES também releva em termos financeiros, uma vez que se refere ao «Estatuto Fiscal», e sendo as IPSS`s havidas como EES`s, estas “beneficiam de um estatuto fiscal mais favorável

⁴²¹ Observação nossa.

⁴²² Neste sentido, *vd.*, o disposto no artigo 10.º do Código do IRC (também denominado por CIRC), e Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 11, nota 23.

⁴²³ Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, p. 11.

⁴²⁴ Cfr. Joaquim FREITAS DA ROCHA, *ob. cit.*, pp. 11-12, e o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 9.º do Código do IVA – CIVA.

definido por lei em função dos respectivos substrato e natureza”, isto por aplicação do disposto no artigo 11.º da LBES.

3.1. A Lei de Bases da Economia Social – LBES – (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio)

Nos moldes do disposto nas alíneas *a) a h)*, do artigo 4.º da LBES, artigo este cuja epígrafe é «Entidades da economia social», apreendemos, respetivamente, que: “Integram a economia social as seguintes entidades, desde que abrangidas pelo ordenamento jurídico Português: *a) As cooperativas; b) As associações mutualistas; c) As misericórdias; d) As fundações; e) As instituições particulares de solidariedade social não abrangidas pelas alíneas anteriores; f) As associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local; g) As entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, integrados nos termos da Constituição no sector cooperativo e social; h) Outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social previstos no artigo 5.º da presente lei e constem da base de dados da economia social* ⁽⁴²⁵⁾”.

Em 2013, Portugal era um dos únicos países no mundo, e um dos dois na Europa, em que já havia/há uma Lei de Bases da Economia Social, revelando o reconhecimento do valor que esta tinha/tem e o seu fulcral impacto na Pessoa e na Sociedade ⁽⁴²⁶⁾.

⁴²⁵ Cfr., a LBES, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio> (acesso em: 23.09.2020).

⁴²⁶ Cfr., o ponto 4 da “Carta de Cascais para a Economia Social”, in *Conselho Nacional para a Economia Social (CNES)*, Cascais, 28 de junho de 2013, pesquisável em: https://www.cases.pt/wp-content/uploads/Carta_de_Cascais_para_a_Economia_Social_pos_CNES.pdf (acesso em: 18.09.2020).

Para um aprofundamento acerca da economia social em Portugal, *vd*, Rui NAMORADO, “O que é a economia social?”, in *Economia Social em Textos*, n.º 1, Comissão Científica: Álvaro Garrido, Ana Maria Rodrigues, Bernardo Campos, Elísio Estanque, Filipe Almeida, João Pedroso, Maria Elisabete Ramos, Margarida Antunes, Patrícia Moura Sá, Rui Namorado, Sílvia Ferreira e Teresa Carla Oliveira, Cecesfeuc (Publicação do Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, janeiro de 2017, 36 pp., pesquisável em: <https://www.cpalsocial.org/documentos/351.pdf> (acesso em: 18.09.2020).

Referindo-se à economia social, Rui Namorado sublinha que no que concerne à solidariedade, isto é, ao apoio dado a quem dele carece, sem o basear em contrapartidas, a economia social pode ser encarada predominantemente como projeção natural de uma fraternidade vivida, ou como manifestação de uma caridade exercida. Acrescenta ainda o mesmo autor que a economia social pode incluir-se numa perspetiva que vê os seus destinatários como cidadãos, cujos direitos são respeitados mediante a solidariedade, à qual são forçados a recorrer em virtude de um estado de necessidade, gerado pelo funcionamento da sociedade e desejavelmente reversível. Ou pode refletir uma perspetiva que avista os seus destinatários como pobres, encerrados numa situação social tendencialmente permanente, cujo sofrimento é minorado pela generosidade livre dos que os possam e pretendam ajudar. Cfr. Rui NAMORADO, “O que é a economia

De evidenciar que, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010, de 04 de agosto, “cria o Conselho Nacional para a Economia Social (⁴²⁷)” (vulgo CNES), sendo que o CNES “é o órgão consultivo, de avaliação e de acompanhamento ao nível das estratégias e das propostas políticas nas questões ligadas à dinamização e ao crescimento da economia social (⁴²⁸)”.

Ana Paula Quelhas revela que “o maior desafio com o qual a economia social se arrosta no presente não é o da busca de soluções generalizantes, é, antes o da generalização da capacidade de criar soluções adaptadas às particularidades de cada organização (⁴²⁹)”.

social?”, ...cit., pp. 6-7, pesquisável em: <https://www.cpalsocial.org/documentos/351.pdf> (acesso em: 18.09.2020).

⁴²⁷ Cfr., a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010, de 04 de agosto*, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/333501/details/maximized> (acesso em: 20.09.2020). Note-se que, já anteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010, de 4 de março, já havia promovido um conjunto articulado de medidas de estímulo ao desenvolvimento da economia social, através da aprovação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES), lançando-se ainda um programa nacional de microcrédito no montante global de (euro) 15 000 000, como medida de estímulo à criação de emprego e ao empreendedorismo entre as populações com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho. Cfr., o diploma preambular da *Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010*, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/333501/details/maximized> (acesso em: 20.09.2020), e ainda, cfr., a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010*, que: “Aprova o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES)”, e que dita no seu ponto 1 que nos moldes da alínea g), do artigo 199.º da CRP, “o Conselho de Ministros resolve: 1 - Aprovar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES), com o objectivo de permitir o acesso a programas específicos de desenvolvimento das suas actividades de natureza social e solidária às entidades que integram o sector social - as instituições particulares de solidariedade social, as mutualidades, as misericórdias, as cooperativas, as associações de desenvolvimento local e outras entidades da economia social sem fins lucrativos”, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/610262/details/maximized> (acesso em: 20.09.2020).

Nos moldes do disposto na alínea g), do artigo 199.º da CRP, “o Conselho de Ministros resolve: 1 - Criar o Conselho Nacional para a Economia Social, adiante designado por CNES, órgão de acompanhamento e de consulta do Governo no domínio das estratégias e das políticas públicas de promoção e de desenvolvimento da economia social”. Cfr., a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010*, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/333501/details/maximized> (acesso em: 20.09.2020).

⁴²⁸ Cfr., o diploma preambular da *Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010*, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/333501/details/maximized> (acesso em: 20.09.2020).

⁴²⁹ Cfr. Ana Paula QUELHAS, «O Financiamento da Economia Social – De Novo a “Meio Caminho”?», in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, p. 347, e acervo bibliográfico lá exposto. Esta autora defende também que “em guisa de resposta à questão colocada logo em título, o trilho percorrido ao longo do trabalho sugere-nos que as organizações da economia social se colocam não exactamente a “meio caminho”, mas antes numa encruzilhada onde se entrecruzam o cumprimento de objectivos sociais e os constrangimentos de natureza financeira. É, pois, nesta encruzilhada, neste ponto nodal, que o empreendedor social se coloca”. Cfr. Ana Paula QUELHAS, «O Financiamento da Economia Social – De Novo a “Meio Caminho”?», in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, p. 346.

Dos dados obtidos pelo Governo de Portugal, verifica-se que “Portugal, bem recentemente, passou por um difícil ajustamento económico e financeiro. Se, hoje, assistimos a uma recuperação da nossa economia e a uma diminuição do desemprego, não podemos deixar de referir que só foi possível amortecer os impactos mais negativos da recente crise e mantermos durante esse tempo, uma coesão social, em grande parte, devido ao desempenho fundamental que as organizações que compõem a Economia Social, e nomeadamente às que integram a família do sector social e solidário, tiveram junto de todos os portugueses, principalmente aqueles que mais necessitaram da sua intervenção ⁽⁴³⁰⁾”.

Atente-se que “a Economia Social e Solidária (ESS) é o conceito na base do SUSY (Sustainable and Solidarity Economy), um projeto financiado pela União Europeia que reúne mais de 20 associações de 23 países europeus, incluindo o Instituto português Marquês de Valle Flôr, e que já emprega no setor cerca de 11 milhões de pessoas ⁽⁴³¹⁾”.

Em Portugal, existe a Rede Portuguesa da Economia Solidária (doravante RedPES) ⁽⁴³²⁾.

⁴³⁰ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, GOVERNO DE PORTUGAL, in *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, p. XI, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 15.08.2020).

⁴³¹ Cfr. Francisco MARQUES, “Economia Social e Solidária em afirmação na União Europeia”, in *Euronews*, notícia publicada em 10.02.2017 e pesquisável em: <https://pt.euronews.com/2017/02/10/economia-social-e-solidaria-em-afirmacao-na-uniao-europeia> (acesso em: 17.09.2020).

⁴³² A RedPES, agrupa, afirma, ampara e divulga as organizações, grupos informais e pessoas individuais, que se identifiquem com o conceito e as práticas de Economia Solidária, e também, é membro efetivo da RIPESS Europe fazendo parte do seu Comité Coordenador desde o ano de 2019. Acerca da RedPES, vd, <https://www.redpes.pt/a-redpes/> / <https://www.redpes.pt/> (acesso em: 17.09.2020). Sobre a RIPESS Europe, vd, <https://www.ripest.eu/>. A RIPESS Europe - Solidarity Economy Europe trata-se da rede europeia de organizações de Economia Social Solidária (parte da rede RIPESS Intercontinental: <https://www.ripest.eu/tag/ripest-intercontinental/> (acesso em: 17.09.2020), que reúne mais de 40 redes nacionais, setoriais e intersetoriais em vários países da Europa. Tem como fim compartilhar práticas, cooperar e concretizar ações conjuntas que promovam e expandam a visibilidade do movimento da Economia Solidária e contribuam com marcos legais e políticas públicas, sendo ainda, uma organização sem escopo lucrativo legalmente registada em Luxemburgo e no Registo Europeu de Transparência: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_pt, (acesso em: 17.09.2020). Cfr., e para mais desenvolvimentos, <https://www.ripest.eu/about-us/> (acesso em: 17.09.2020). O registo de transparência nada mais é do que uma base de dados que enumera as organizações que buscam influenciar as políticas e o processo legislativo das instituições da UE. O registo fornece informações acerca de que interesses são promovidos, por quem e com que fundos, permitindo aos cidadãos e aos demais grupos de interesses acompanhar as atividades de lóbi e exercer um controlo público das mesmas, estando, s organizações registadas sujeitas a um Código de Conduta comum: código este pesquisável em: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT (acesso em: 17.09.2020).

Uma vez abarcadas pelo ordenamento jurídico luso, consideram-se EES`s (⁴³³) as cooperativas, as associações mutualistas, as misericórdias, as fundações, as IPSS`s ainda não referidas até então, as associações com finalidades altruísticas que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local, as entidades abarcadas pelos subsectores comunitário e autogestionário, inseridos nos termos da Constituição no setor cooperativo e social, e outras entidades abonadas de personalidade jurídica, que obedçam aos princípios orientadores da economia social consagrados no artigo 5.º da LBES (⁴³⁴) e que estejam patentes da base de dados da economia social (⁴³⁵).

⁴³³ Cfr., as alíneas *a)* a *h)*, do artigo 4.º da LBES. Daqui se percebe que as IPSS`s são entidades da economia social, daí a relevância da LBES se aplicar também às IPSS`s, assim como a todas as entidades da economia social, salvaguardando-se, todavia, as “normas substantivas específicas aplicáveis aos diversos tipos de entidades definidas em razão da sua natureza própria” (conforme a segunda parte, do artigo 3.º da LBES). Ora, posto isto, da nossa parte concluímos que o facto de a LBES se aplicar às IPSS`s, não é razão impeditiva de se lhes serem aplicáveis os diplomas legais que lhes são próprios e específicos. Mas, estes diplomas legais próprios das IPSS`s, não nos parece que, salvo motivo e justificação em sentido oposto, façam oposição à aplicação da LBES às IPSS`s, dado que as IPSS`s também são consideradas entidades da economia social. Julgamos tratar-se daquilo a que nós denominamos por dupla proteção legiferante das IPSS`s, na medida em que estas se encontram salvaguardadas quer pelos seus diplomas legais próprios, quer pela LBES, principalmente em termos principiológicos. O que não nos parece que impeça uma possível revisão do diploma, diga-se que de cariz geral, aplicável às IPSS`s na sua generalidade que é o EstIPSS`s nos aspetos aqui retratados e por nós propostos e explorados neste trabalho de investigação.

⁴³⁴ Os princípios orientadores da economia social são sete e são os que estão contemplados nas alíneas *a)* a *g)*, do artigo 5.º da LBES, respetivamente. Refira-se que nos referimos apenas a estes princípios, na medida em que entendemos que a LBES é taxativa neste sentido principiológico. Desta maneira, estes princípios são: o princípio do primado das pessoas e dos fins sociais; o princípio da adesão e participação livre e voluntária; o princípio do controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros; o princípio da conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral; o princípio do respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade; o princípio da gestão autónoma e independência das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social, e por fim, mas não menos importante, o princípio da afetação dos excedentes à prossecução das finalidades das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, salvaguardando-se o respeito pela “especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, constitucionalmente consagrada” (conforme a segunda parte da alínea *g)*, do artigo 5.º da LBES). Cfr., a LBES, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio> (acesso em: 18.09.2020).

Ora, quanto à alínea *g)*, do artigo 5.º da LBES, Deolinda Aparício Meira defende “que a utilização do termo «excedentes» na al. *g)* desta norma [não lhe parece] a mais adequada”. [Sugere esta autora que] “o legislador deveria ter utilizado o termo «resultados», dado que o termo «excedentes» identifica um específico tipo de resultados característico das cooperativas, não sendo, por isso, suficientemente amplo para abranger as demais entidades”, mencionando ainda a mesma autora que “na Lei de Bases para a Economia Social espanhola, a expressão utilizada na al. *b)* do art. 4.º é «aplicação dos resultados» e, na lei francesa o termo utilizado, na al. *s)* do n.º 3 do art. 1.º, é «benefícios» (*bénéfices*)”. Cfr. Deolinda APARÍCIO MEIRA, “A Governação da Economia Social. Uma Reflexão a partir da Lei de Bases da Economia Social Portuguesa”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, pp. 195-229, pp. 214-215, e nota 35, e elenco bibliográfico lá citado.

⁴³⁵ *Vd.*, o disposto no artigo 6.º da LBES.

O artigo 1.º da LBES (⁴³⁶) tem por epígrafe “Objecto”, explanando que a LBES determina, na desenvoltura do consagrado na CRP relativamente ao denominado setor cooperativo e social, as bases gerais do regime jurídico da economia social, assim como as medidas de incentivo/fomento à sua atividade em função dos princípios e das finalidades que lhe são próprias.

Ainda quanto ao mencionado artigo 1.º da LBES, defendemos que ao referir-se ao setor cooperativo, deve respeitar-se e abarcar-se aqui (em nossa observação) as cooperativas de solidariedade social (⁴³⁷) que antes se equiparavam às IPSS`s (IPSS`s estas que se regem por legislação própria – o EstIPSS`s), e que atualmente são verdadeiras IPSS`s previstas como tal na alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, mas cuja prossecução de finalidades visa a solidariedade social em prol da coletividade em geral e dos mais carenciados/necessitados e beneficiários efetivos (devendo nós tê-las aqui também em consideração). Relativamente à referência feita ao denominado setor social no artigo 1.º da LBES, julgamos que as demais IPSS`s propriamente ditas, também se consideram no âmbito deste artigo, na medida em que quer no caso do setor cooperativo quer no caso do setor social entendemos que estamos dentro do âmbito intervencionista do 3.º setor. Vamos ainda mais longe, ao defendermos que as cooperativas de solidariedade social, em bom rigor, nada mais eram do que verdadeiras IPSS`s camufladas, e atualmente são IPSS`s autênticas em sentido amplo.

Doravante, importa enaltecer que o setor cooperativo e social desfruta de salvaguarda num conjunto de preceitos que estão dispersos pela CRP, estando, contudo, numa espécie de relação de interdependência entre si mediante um conjunto principiológico pertinente ou mediante vetores estruturais, e como diz Rui Namorado, como o princípio da coexistência dos três setores (⁴³⁸), isto é, público, privado e cooperativo e social, o princípio da liberdade de iniciativa cooperativa, o princípio da proteção do setor cooperativo e social, o princípio da obrigação do Estado incentivar e apoiar a criação de cooperativas, e o princípio da conformidade com os princípios

⁴³⁶ A LBES é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio> (acesso em: 20.07.2020).

⁴³⁷ Mais à frente, reservamos um tópico exclusivamente para explorar esta matéria do cooperativismo de solidariedade social.

⁴³⁸ Acerca do princípio da coexistência dos três setores, *vd*, Deolinda APARÍCIO MEIRA, “A Governação da economia social. Uma reflexão a partir da Lei de Bases da Economia Social Portuguesa”, pesquisável em: http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/848/1/COM_DeolinaMeira_2012.pdf : (acesso em: 05.02.2020), pp. 196-199.

cooperativos da Aliança Cooperativa Internacional, também conhecida pela sigla ACI (439).

Ora, nos termos do disposto nos números 1, 2 e 3, e ainda nos termos do disposto nas alíneas *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, do n.º 4 do artigo 82.º da CRP, respetivamente, artigo este que tem por epígrafe «Sector de propriedade dos meios de produção», é evidenciado que: 1 - «É garantida a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção. 2 - O sector público é constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas. 3 - O sector privado é constituído pelos meios de produção cuja propriedade ou gestão pertence a pessoas singulares ou colectivas privadas, sem prejuízo do disposto no número seguinte. 4 - O sector cooperativo e social compreende especificamente: *a)* Os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, sem obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza; *b)* Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais; *c)* Os meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores; *d)* Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista (440)».

⁴³⁹ Cfr. Rui NAMORADO, “Cooperatividade e Direito Cooperativos”, in *Estudos e Pareceres*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 81 e ss.

⁴⁴⁰ Na escrita de J. J. GOMES CANOTILHO e de Vital MOREIRA, este é um dos preceitos-chave da “constituição económica» configurada na CRP. Ao garantir a coexistência de três sectores económicos (n.º 1), com a mesma credencial constitucional, e ao delimitar com algum rigor os seus contornos, esta disposição consubstancia um dos princípios fundamentais da organização económica exarados no art. 80.º, conferindo a esta o esqueleto que globalmente a enforma. A institucionalização dos três sectores, no mesmo plano, como estruturas necessárias do sistema económico constitucionalmente desenhado, atribui a este um carácter *sui generis*. O princípio da coexistência dos três sectores é de tal modo relevante, que ele faz parte do elenco dos limites materiais de revisão (art. 288.º/f).

O que está aqui em causa é a propriedade dos meios de produção, o que abrange os bens necessários à produção de (outros) bens e serviços (bens produtivos), ou seja, que são susceptíveis de exploração económica, designadamente a terra e outros recursos naturais (recursos minerais, fontes de energia, etc.) e o capital. Estão portanto compreendidos tanto aos meios ou bens de produção (mas não os bens de consumo) em si mesmos, isoladamente considerados, como as unidades de exploração económica dos mesmos (estabelecimentos, empresas, etc.).

Sob o ponto de vista da constituição económica da EU, este preceito não suscita nenhuma dificuldade. O art. 295.º do TCE estatui sem margem para dúvidas que o Tratado «*em nada prejudica o regime de propriedade dos Estados-membros*». O que a ordem económica comunitária garante é uma economia de mercado, mas esta não é incompatível com outras formas de propriedade económica além da empresa privada, sendo incompatível, isso sim, com situações de exclusivo, de monopólio ou de abuso de posição dominante, sejam elas públicas ou privadas. O que o princípio da economia de mercado quer dizer é que as empresas públicas também estão sujeitas à sua lógica, sem exclusivos nem privilégios. Neste sentido, *vd.* J. J. GOMES CANOTILHO / Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Artigos 1.º a 107.º*, Volume I, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, 2007, pp. 975-976.

Posto isto, relativamente às cooperativas e experiências de autogestão, o artigo 85.º da CRP regula-as. Assim, o Estado incentiva e apoia a criação e a atividade de cooperativas, sendo que competirá à lei definir os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas, assim como condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico. Todavia, são apoiadas pelo Estado as experiências que sejam viáveis de autogestão⁽⁴⁴¹⁾. Tenha-se ainda em atenção que a própria alínea *b*), do artigo 80.º da CRP, artigo este cuja epígrafe é «Princípios fundamentais», nos relata que: “A organização económico-social assenta [no princípio] da coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção⁽⁴⁴²⁾”.

Um aspeto interessante é o de que as entidades da economia social podem “livremente organizar-se e constituir-se em associações, uniões, federações ou confederações que as representem e defendam os seus interesses”, isto nos trâmites do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LBES, artigo este cuja epígrafe é «Organização e representação». Porém, temos aqui uma ressalva a expor que consiste no seguinte: segundo Apelles J. B. Conceição: “*Obviamente também integram a economia social os*

⁴⁴¹ Na doutrina nacional, para maiores desenvolvimentos, *vd*, Maria Elisabete GOMES RAMOS, “Gestão Democrática das Cooperativas – Que Desafios?”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, pp. 129-193, e elenco bibliográfico lá mencionado.

Acerca da socialidade em Portugal e da socialidade na União Europeia, *vd*, Francisco SARFIELD CABRAL, “A Economia Social | Civil – Comentário aos dados da socialidade em Portugal e na EU”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, pp. 43-48.

Francisco Sarsfield aborda nesta sua obra o problema da corrupção ainda muito tolerada, segundo este, no quotidiano português, mas também se debruça acerca da situação a que se assiste no Interior e no Litoral de Portugal, defendendo mesmo que, julga ser necessário “eliminar algumas ilusões, como a crença na possibilidade de manter as nossas aldeias. As aldeias estão condenadas a prazo mais ou menos curto, o que é uma tragédia pessoal para os cada vez menos numerosos velhos que ainda por lá estão”. Refere ainda este autor que: “Mais realista será promover algumas cidades no interior (veja-se Viseu) e algumas vilas com escala suficiente para justificarem equipamentos colectivos, serviços públicos e empresas”. Neste sentido, *vd*, Francisco SARFIELD CABRAL, “A Economia Social | Civil – Comentário aos dados da socialidade em Portugal e na EU”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, pp. 45-46.

Da nossa parte, embora tenhamos a perfeita noção acerca do exposto por Francisco Sarsfield Cabral, a verdade é a de que ainda temos esperança que tal flagelo possa vir a ser combatido, pelo menos em parte, com a descentralização administrativa, mediante a criação de mais emprego local, possibilitando assim às famílias estabelecerem-se nessas zonas mais despovoadas atualmente, e quiçá constituírem lá a sua família, aumentando a natalidade local nas zonas mais despovoadas de Portugal e contribuindo para o nosso PIB e para a nossa economia. Infra, neste nosso trabalho, dedicamo-nos ao estudo da descentralização, apontando medidas que consideramos terem pertinência. Cremos que não devemos, nem podemos ser tão radicais ao ponto de se considerar a abolição total das aldeias portuguesas.

⁴⁴² Cfr., a *Constituição da República Portuguesa*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 16.09.2020).

agrupamentos das entidades enumeradas como uniões, federações e confederações (443)”. Posição esta com a qual concordamos, na medida em que até admitimos que as uniões, federações e confederações se integrem na economia social, na medida em que, e como já defendemos e evidenciamos *supra*, julgamos nós, que em situação alguma as uniões, federações e confederações podem ser verdadeiras IPSS`s, pelos motivos que já aqui justificamos. Que tenham a posição de associações pertencentes ao setor social, até aceitamos nós, mas que se tratem de autênticas IPSS`s a par das mutualidades e das fundações de solidariedade social já nos parece inaceitável. Assim, ao aceitarmos que as uniões, federações e confederações tenham a posição de associações pertencentes ao setor social, defendemos que podemos enquadrá-las no disposto na alínea *h*), do artigo 4.º da LBES assumindo, desta feita, a qualificação como EES`s. Não as enquadramos na alínea *e*), do artigo 4.º da LBES, dado que não consideramos as associações de solidariedade social verdadeiras IPSS`s, e ao assumirmos que as uniões, federações e confederações assumem a posição de associações, julgamos que apenas as podemos enquadrar no disposto na alínea *h*), do artigo 4.º da LBES que nos refere que: «Integram a economia social as seguintes entidades, desde que abrangidas pelo ordenamento jurídico português: “*h*) Outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social previstos no artigo 5.º da presente lei e constem da base de dados da economia social”».

Finalizando este tópico, convém salientar aqui a relevância da alínea *f*), do artigo 5.º da LBES (que aliás é um princípio orientador da economia social), em conjugação com a alínea *c*), do artigo 9.º da LBES (444) (artigo este com a epígrafe «Relação entre o Estado e as entidades da economia social»). Porquanto, a alínea *f*), do artigo 5.º da LBES respeita ao princípio orientador da economia social que é o princípio da gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à

⁴⁴³ Cfr. Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 4.º da Lei de Bases da Economia Social”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, maio, 2015, p.46. A expressão está assim colocada em itálico pelo autor nesta obra aqui citada.

⁴⁴⁴ Quanto às alíneas *a*), *b*) e *d*) todas do artigo 9.º da LBES, frisamos que na sua relação com as entidades da economia social, onde aliás as IPSS`s se incluem, o Estado está adstrito a fomentar e apoiar a criação e a atividade das entidades da economia social (em respeito pelo disposto na alínea *a*), do artigo 9.º da LBES), assegurar o princípio da cooperação, tendo em consideração designadamente, no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, a capacidade instalada material, humana e económica das entidades da economia social, assim como os seus níveis de competência técnica e de inserção no pano económico e social nacional (em respeito pela alínea *b*), do artigo 9.º da LBES), e assegurar a necessária estabilidade das relações trinchadas com as entidades da economia social (em respeito pela alínea *d*), do artigo 9.º da LBES).

economia social. Por sua vez, extrai-se do disposto da alínea c), do artigo 9.º da LBES que: «No seu relacionamento com as entidades da economia social, o Estado deve: “c) Desenvolver, em articulação com as organizações representativas das entidades da economia social, os mecanismos de supervisão que permitam assegurar uma relação transparente entre essas entidades e os seus membros, procurando otimizar os recursos, nomeadamente através da utilização das estruturas de supervisão já existentes”».

Não devemos, todavia, descurar o disposto no artigo 6.º da LBES (que tem por epígrafe «Base de dados e conta satélite da economia social»). Deste modo, cumpre referir que o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da LBES exprime que: “1 - Compete ao Governo elaborar, publicar e manter atualizada em sítio próprio a base de dados permanente das entidades da economia social”.

Já o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da LBES exalta que: “2 - Deve ainda ser assegurada a criação e a manutenção de uma conta satélite para a economia social, desenvolvida no âmbito do sistema estatístico nacional”, devendo este artigo ser conciliado com o disposto no artigo 12.º da LBES referente à «Legislação aplicável» e de onde se extrai que: “As entidades que integram a base de dados prevista no artigo 6.º da presente lei estão sujeitas às normas nacionais e comunitárias dos serviços sociais de interesse geral no âmbito das suas atividades, sem prejuízo do princípio constitucional de proteção do setor cooperativo e social ⁽⁴⁴⁵⁾”.

3.1.1. Breves conclusões

Aqui chegados, cabe-nos indicar as breves conclusões a que chegamos.

Desta feita, relativamente ao Direito Financeiro e às IPSS`s:

Da nossa parte, em contexto de inovação social, acrescentamos que o ensino doméstico, em contexto de descentralização administrativa, e no sentido de evitar e/ou abrandar o abandono escolar ou o respetivo insucesso por parte das crianças e jovens, poderá ser uma solução adequada, levando os serviços públicos educacionais àqueles alunos, num contexto de proximidade populacional, evitando assim um acréscimo da pouca alfabetização populacional, ou, em situações extremas, evitando uma

⁴⁴⁵ Cfr., a LBES, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio> (acesso em: 23.09.2020).

analfabetização da população infanto-juvenil residente nas zonas mais do Interior de Portugal Continental, onde foram, e têm vindo a ser, encerrados diversos estabelecimentos escolares, visando, desta feita, e dentro do possível, uma maior e melhor coesão territorial, num prisma igualitário de oportunidades (dentro dos limites possíveis e casuísticos).

Ademais, devemos ter em linha de conta ainda o princípio do Estado social na medida em que tal princípio pode formar uma génese quando se busca inserir a nível jurídico e principiológico a denominada inovação social. Contudo, denote-se que, tem-se aqui em forte consideração, essencialmente, os direitos à saúde, à habitação, à educação, à proteção na infância e na velhice, assim como defendemos ainda à proteção e auxílio aos portadores das várias modalidades de deficiência, à proteção e amparo dos vários usuários de substâncias psicotrópicas, tendo aqui a socialidade e o denominado terceiro setor um papel preponderante (mais precisamente mediante a interferência e devida atuação por parte de IPSS`s), etc.

Julgamos que inovar é cada vez mais essencial na prestação de serviços de qualidade por parte do terceiro setor, através da prestação de auxílio de forma devida e adequada a todos os indivíduos que mais necessitam, combatendo desta feita a pobreza, a exclusão social, a pouca alfabetização, ou até, em casos extremos a analfabetização.

Verificamos e defendemos que a socialidade anda lado a lado com a solidariedade social aliada a uma ideia de sustentabilidade quer por um lado económico-financeira, quer por outro lado social.

Consideramos que o artigo 11.º da LBES também releva em termos financeiros, uma vez que se refere ao «Estatuto Fiscal», e sendo as IPSS`s havidas como EES`s, estas “beneficiam de um estatuto fiscal mais favorável definido por lei em função dos respectivos substrato e natureza”, isto por aplicação do disposto no artigo 11.º da LBES.

Quanto à LBES (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio), concluímos que:

Da nossa parte concluímos que o facto de a LBES se aplicar às IPSS`s, não é razão impeditiva de se lhes serem aplicáveis os diplomas legais que lhes são próprios e específicos. Mas, estes diplomas legais próprios das IPSS`s, não nos parece que, salvo motivo e justificação em sentido oposto, façam oposição à aplicação da LBES às IPSS`s, dado que as IPSS`s também são consideradas entidades da economia social. Julgamos tratar-se daquilo a que nós denominamos por dupla proteção legiferante das IPSS`s, na medida em que estas se encontram salvaguardadas quer pelos seus diplomas legais próprios, quer pela LBES, principalmente em termos principiológicos. O que não nos

parece que impeça uma possível revisão do diploma, diga-se que de cariz geral, aplicável às IPSS`s na sua generalidade que é o EstIPSS`s nos aspetos aqui retratados e por nós propostos e explorados neste trabalho de investigação.

Ainda quanto ao mencionado artigo 1.º da LBES, defendemos que ao referir-se ao setor cooperativo, deve respeitar-se e abarcar-se aqui (em nossa observação) as cooperativas de solidariedade social que antes se equiparam às IPSS`s (IPSS`s estas que se regem por legislação própria – o EstIPSS`s), e atualmente são verdadeiras IPSS`s, mas cuja prossecução de finalidades visa a solidariedade social em prol da coletividade em geral e dos mais carenciados/necessitados e beneficiários efetivos (devendo nós tê-las aqui também em consideração). Relativamente à referência feita ao denominado setor social no artigo 1.º da LBES, julgamos que as IPSS`s propriamente ditas, também se consideram no âmbito deste artigo, na medida em que quer no caso do setor cooperativo quer no caso do setor social entendemos que estamos dentro do âmbito intervencionista do 3.º setor. Vamos ainda mais longe, ao defendermos que as cooperativas de solidariedade social, em bom rigor, nada mais eram do que verdadeiras IPSS`s camufladas, e atualmente são IPSS`s autênticas em sentido amplo, estando inclusive previstas e classificadas como IPSS`s, na alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s.

Ao aceitarmos que as uniões, federações e confederações tenham a posição de associações pertencentes ao setor social, defendemos que podemos enquadrá-las no disposto na alínea *h*), do artigo 4.º da LBES assumindo desta feita a qualificação como EES`s. Não as enquadrámos na alínea *e*), do artigo 4.º da LBES, dado que não consideramos as associações de solidariedade social verdadeiras IPSS`s, e ao assumirmos que as uniões, federações e confederações assumem a posição de associações, julgamos que apenas as podemos enquadrar no disposto da alínea *h*), do artigo 4.º da LBES.

4. A importância da Descentralização Administrativa

Num contexto introdutório, cabe-nos mencionar que julgamos que a descentralização administrativa beneficia, e pode(rá) continuar a beneficiar, a sustentabilidade económico-financeira das IPSS`s, em Portugal, em clima de crises, dado que através da descentralização administrativa para as autarquias locais e para as entidades equiparadas, julgamos que se torna possível e razoável a celebração de acordos de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s, assim como tal também se vislumbra

possível ocorrer entre as entidades equiparadas e as IPSS`s, no sentido de auxiliar as IPSS`s a conseguirem manter a sua sustentabilidade económico-financeira em contexto de crises, vislumbrando-se, ainda, o enriquecimento dos serviços públicos locais. Julgamos que tais fatores podem contribuir para a sustentabilidade (económico-financeira) das IPSS`s.

Ora, importa ainda realçar que correlacionamos aqui a figura da descentralização administrativa com a temática apresentada, sendo que, desta feita, articulamos aqui a figura da descentralização no quadro de uma descentralização funcional, na medida em que funciona como um conceito mais funcional, fugindo ao paradigma clássico de descentralização.

Temos ainda em consideração a figura da descentralização administrativa, tendo em conta o Direito comparado.

4.1. A experiência do Reino Unido

O Reino Unido ⁽⁴⁴⁶⁾ não tem uma Constituição positivada, o mesmo é dizer escrita e, portanto, as autarquias locais ⁽⁴⁴⁷⁾ não o são de direito. Tendo sido criadas por estatuto, são as suas fronteiras, poderes e funções determinados pelo poder central ⁽⁴⁴⁸⁾ ⁽⁴⁴⁹⁾.

⁴⁴⁶ Acerca da reforma administrativa no Reino Unido, *vd.*, Marcelo ERNANDEZ MACEDO/ Andrea Moraes ALVES, “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido” / “Administrative reform: the UK experience”, in *Revista do Serviço Público (RSP)*, Ano 48, N.º 3, Enap, Set-Dez de 1997, pp. 62-83, pesquisável em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/389/395> <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/74> (acesso em: 04.08.2020).

⁴⁴⁷ Numa outra perspetiva, em sede comparatística, *vd.*, por exemplo, o caso brasileiro. No Brasil existe poder legislativo municipal que é exercido pelas Câmaras Municipais, sendo que as Câmaras Municipais são compostas por vereadores (eleitos pelos eleitores locais). Os vereadores e deputados são escolhidos de forma similar., ou seja, a/o eleitor(a) vota na/o candidata/o a vereador(a), e simultaneamente, “dá legenda ao partido a que o candidato pertence”. Cfr. Elenir Lúcia CERICATTO, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.ª edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011, p. 69.

⁴⁴⁸ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS) [Online]*, N.º 77, junho 2007, pp. 59-79, p. 62, colocado *online* no dia 01 outubro 2012, criado a 09 dezembro 2018. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/782>; DOI: 10.4000/rccs.782. Este texto também se encontra disponível *online*, e é pesquisável em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et-al..pdf> (acesso em: 19.10.2019), tradução de Vivina Figueiredo.

⁴⁴⁹ Acerca da descentralização administrativa, numa perspetiva de Direito Comparado, *vd.*, entre outros, A.A.V.V., *Monografías de Gobiernos Locales, Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, Director / Dirección: Federico A. Castillo Blanco, Coordinación: Javier E. Quesada Lumbreras / Fatima E. Ramallo López, UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas, IUT – Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Granada, España, Imprime: Gráficas Alhambra. Granada, 2008.

Historicamente falando, o Estado Britânico trata-se de uma monarquia constitucional parlamentar e, portanto, o poder está aglutinado nas mãos do Parlamento, onde existe um Chefe de Governo, o Primeiro-Ministro, membro do Parlamento Britânico, e um Chefe de Estado, o Monarca inglês⁽⁴⁵⁰⁾ (⁴⁵¹). Como referem Marcelo Hernandez Macedo e Andrea Moraes Alves: “Com a eleição de um Governo conservador em 1979, a Inglaterra assumiu a reforma administrativa como prioridade. Embora já constituísse tema de discussões desde os anos 60, a reforma da Administração Pública jamais havia alcançado tamanha valorização. Para a compreensão das propostas e medidas adotadas pelo Governo Thatcher, as quais provocaram modificações substanciais na configuração do serviço público inglês, não podemos desprezar as especificidades desse País no que se refere às características do seu sistema político e ao estado anterior de sua Administração Pública⁽⁴⁵²⁾”.

Julgamos, da nossa parte, todavia que não devemos ignorar a atual situação britânica. Deste modo, a 31 de janeiro de 2020, o Parlamento Britânico procedeu à aprovação da legislação para formalizar o *Brexit*, tendo aprovado na especialidade a proposta de lei que regula o designado Acordo de Saída do Reino Unido da União Europeia (UE), abrindo portas para o «*Brexit*» a 31 de janeiro de 2020. Ora, a proposta de lei, denominada por «*Withdrawal Agreement Bill*», já havia sido aprovada na

⁴⁵⁰ Atualmente, a Rainha do Reino Unido e de quinze outros Estados independentes (Reinos da Comunidade de Nações, além de chefe da *Commonwealth* formada por 53 estados) é a Rainha Isabel II (também chamada por Elizabeth II). O itálico é nosso.

⁴⁵¹ Cfr. Marcus SEIXAS SOUZA, “Reino Unido: nova forma de Estado?”, in *Teoria do Estado, Modelos de Estado*, publicado *online* em 11.2008, e atualizado em 04.2009, pesquisável em: <https://jus.com.br/artigos/12033/reino-unido-nova-forma-de-estado> (acesso em: 17.08.2020). Como, neste escrito, especifica este autor, o Parlamento Britânico legisla em certas matérias, e apenas os devolved powers, aqui traduzidos como “poderes concedidos”, “devolvidos”, em vernáculo, podem ser alvo de deliberação pelo Parlamento Escocês. A tradução é de Marcus Seixas Souza.

Ora, citando Manoel Jorge e SILVA NETO, *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 347, Marcus Seixas Souza, no seu escrito, referida nesta nota de rodapé, delinea que a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes expandem o seu poder de escrutínio dos atos do Executivo (“necessidade contínua do Parlamentarismo”) não só ao Governo Central do Reino Unido, mas para os Governos das regiões com poderes delegados, Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales.

Citando Manoel Jorge e SILVA NETO, *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 349, Marcus Seixas Souza menciona que: “O Parlamento Britânico está localizado, desde a sua criação, com os Atos de União de 1707, na Inglaterra. A tradição parlamentarista do Reino Unido contribuiu para que, por imposições históricas, se originasse um bicameralismo aristocrático”, onde o Parlamento se divide na Câmara dos Comuns e na Câmara dos Lordes. Cfr. Marcus SEIXAS SOUZA, “Reino Unido: nova forma de Estado?”, in *Teoria do Estado, Modelos de Estado*, publicado *online* em 11.2008, e atualizado em 04.2009, pesquisável em: <https://jus.com.br/artigos/12033/reino-unido-nova-forma-de-estado> (acesso em: 17.08.2020).

⁴⁵² Neste sentido, *vd.*, Marcelo ERNANDEZ MACEDO / Andrea Moraes ALVES, “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido” / “Administrative reform: the UK experience”, in *Revista do Serviço Público (RSP)*, Ano 48, N.º 3, Enap, Set-Dez de 1997, p. 62, pesquisável em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/389/395> / <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/74> (acesso em: 18.08.2020).

generalidade no dia 20 de dezembro de 2019 por 358 votos a favor e 234 contra, mas o «*Brexit*» pode vir a ser muito dispendioso para a Inglaterra, dado que «poderá vir a “custar” em quatro anos o equivalente ao PIB português». Neste seguimento, é de frisar que o Acordo de Saída do Reino Unido da União Europeia, que formaliza a saída do Reino Unido em 31 de janeiro de 2020, às 23:00 (locais e GMT) da UE, após 47 anos como Estado-Membro, protege os direitos dos cidadãos Europeus e Britânicos, define uma compensação financeira do Reino Unido e compreende um Protocolo para evitar uma fronteira física entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda (⁴⁵³).

Num plano mais recente, a Inglaterra desvinculou-se da União Europeia, com o propósito de deixar de ser um Estado-Membro da União Europeia: o denominado «*Brexit*».

Em 2015, a classe média quase que não tinha melhorado de nível de vida, aproximadamente, desde os transatos 40 anos, nos EUA, algo muito similar tendo ocorrido na Grã-Bretanha e na Alemanha na última década. Ora, numa época em que o Estado social está a ser atingido por problemáticas de cariz financeiro crescentes, inclusive por motivos de ordem demográfica, esta é uma das maiores aflições e problemáticas a nível social e político em pleno Século XXI, e que, não deixará Portugal impune (⁴⁵⁴). No entanto, em Portugal, julgamos da nossa parte que tentativas estão a ser feitas, com a criação de novos diplomas legais de descentralização administrativa, no sentido de colmatar, ou/e pelo menos amenizar esta problemática da descida do nível de vida populacional. Devido ao facto destes diplomas legais serem ainda recentes, pensamos da nossa parte que resta-nos aguardar para constarmos como tudo se irá processar na prática, e se terá sido uma boa prática legiferante a sua criação. O tempo o dirá! Até porque, se na prática, as medidas legislativas não funcionarem, de nada terá valido nem a intenção, nem o esforço do legislador nacional em descentralizar (ainda mais do que antes) administrativamente.

⁴⁵³ Cfr., notícia da *LUSA*, intitulada “Parlamento britânico aprova legislação para formalizar *Brexit* a 31 de janeiro”, de 09 de janeiro de 2020, publicada *online* às 18:07, e <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/detalhe/parlamento-britanico-aprova-legislacao-para-formalizar-brexit-a-31-de-janeiro> (acesso em: 17.08.2020). Os itálicos são nossos.

⁴⁵⁴ Cfr. Francisco SARSFIELD CABRAL, “A Economia Social | Civil – Comentário aos dados da socialidade em Portugal e na EU”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, p. 48.

Ora, também no que respeita à Inglaterra, vigora uma espécie de Serviço Nacional de Saúde: o “*Health and Social Care Act*” (⁴⁵⁵), sobre o qual nos vamos debruçar, (num diâmetro de Direito comparado), aquando do estudo da (nova) Lei de Bases da Saúde Portuguesa e a sua cooperação no domínio da ação social em Portugal.

Posto isto, neste *item*, vamos apenas incidir sobre a descentralização administrativa em Inglaterra (⁴⁵⁶) propriamente dita.

Assim, historicamente falando, a realidade descentralizadora inglesa é diferente da realidade descentralizadora portuguesa, muito embora tenhamos bebido influências inglesas no fenómeno descentralizador, verificando-se semelhanças, designadamente na fragmentação do poder local (⁴⁵⁷). Fora isto, julgamos que no demais, Portugal na prática apenas adotou e adota a terminologia de descentralização administrativa, dado que ambos os países são díspares quer em termos políticos, quer em termos jurídicos e sociais. Note-se que, ao passo que em Portugal existe uma verdadeira República democrática, na Inglaterra ainda existe uma Monarquia em pleno Século XXI.

Todavia, como atualmente vivemos na era das tecnologias, cumpre-nos ainda fazer uma lembrança acerca das relações existentes entre as tecnologias da informação, ou seja, entre o mundo digital e a descentralização administrativa. Neste prisma, “mesmo tendo em conta as diferenças de organização política entre Portugal e o Reino Unido, bem como a respetiva dimensão (Portugal tem cerca de 10,3 milhões de habitantes e Inglaterra

⁴⁵⁵ Acerca do caso inglês na saúde, mais especificamente do “*Health and Social Care Act*”, *vd*, Jonathan FILLIPPON / Ligia GIOVANELLA / Mariana KONDER / Allyson M. POLLOCK, «A “liberalização” do Serviço Nacional de Saúde ad Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde”, in *Cadernos de Saúde Pública*, N.º 8, Volume XXXII, Rio de Janeiro, 2016, pp. 1-15, e referências bibliográficas lá feitas, pesquisável em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2016000802001&script=sci_abstract&tlng=pt / <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716> (acesso em: 07.08.2020).

A expressão inglesa “*Health and Social Care Act*”, aqui adotada teve a sua origem em: *Department of Health. Health and Social Care Act of 2012*. London: Department of Health; 2012, citação esta feita por Jonathan FILLIPPON / Ligia GIOVANELLA / Mariana KONDER / Allyson M. POLLOCK, «A “liberalização” do Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde”, in *Cadernos de Saúde Pública*, N.º 8, Volume XXXII, Rio de Janeiro, 2016, p. 2, e referências bibliográficas lá feitas, pesquisável em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2016000802001&script=sci_abstract&tlng=pt / <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716> (acesso em: 07.08.2020).

⁴⁵⁶ Acerca das reformas no Reino Unido, *vd*, o escrito da autoria de Marcus SEIXAS SOUZA, “Reino Unido: nova forma de Estado?”, in *Teoria do Estado, Modelos de Estado*, publicado *online* em 11.2008, e atualizado em 04.2009, pesquisável em: <https://jus.com.br/artigos/12033/reino-unido-nova-forma-de-estado> (acesso em: 08.08.2020).

⁴⁵⁷ Neste sentido, e para mais desenvolvimentos acerca da temática, *vd*, a notícia intitulada: “As Tecnologias na Reforma do Poder Local”, publicada a 03.07.2017, e elenco bibliográfico lá elencado, disponível para pesquisa *online* em: http://comunidade.global/comunidade/displayArticles?numero=37343&tecnologias_reforma_poder_loca (acesso em: 11.08.2020).

e Gales, combinados, têm cerca de 53 milhões), o certo é que se verificam semelhanças, nomeadamente na fragmentação do poder local: Portugal tem 308 municípios” (458).

Por conseguinte, e focando-nos no caso inglês, há 386 (trezentas e oitenta e seis) autarquias principais em Inglaterra. O atual sistema é complexo, abarcando dois sistemas paralelos: um sistema binário no qual as funções são divididas entre condados e distritos, enroupando 47% da população, e um sistema unitário em que a autarquia possui a responsabilidade de todas as funções do poder local. Existem três espécies de sistema unitário: distritos metropolitanos, *boroughs* de Londres e as autoridades unitárias criadas em 1994, responsáveis por todas as funções da autarquia local nas respetivas áreas. Relativamente ao sistema unitário, este vigora em 43 das 56 principais áreas urbanas em Inglaterra, mas não incorpora a área urbana na íntegra (459).

Marcus Seixas Souza defende que: “Certamente se trata (...) de uma forma híbrida de Estado. Ao mesmo tempo em que se pretende uno, o Estado Britânico reconhece as formações internas dos antigos países que ocupavam as Ilhas Britânicas, suas culturas, idiossincrasias e interesses próprios. Conferir poderes, mesmo que delegados, representa

⁴⁵⁸ Neste sentido, *vd.*, a notícia intitulada: “As Tecnologias na Reforma do Poder Local”, publicada a 03.07.2017, e elenco bibliográfico lá contido, disponível para pesquisa *online* em: http://comunidade.global/comunidade/displayArticles?numero=37343&tecnologias_reforma_poder_local (acesso em: 11.08.2020).

Tenha-se em atenção, todavia, que no Reino Unido (onde aliás se integra a Inglaterra), a fragmentação de *hardware*, *software* e aplicativos nos vários patamares de poder levou ao aumento de custos e à menor qualidade dos serviços aos cidadãos. “A solução está na interoperabilidade de meios”. Cfr. “As Tecnologias na Reforma do Poder Local”, publicada a 03.07.2017, e elenco bibliográfico lá contido, disponível para pesquisa *online* em: http://comunidade.global/comunidade/displayArticles?numero=37343&tecnologias_reforma_poder_local (acesso em: 11.08.2020).

⁴⁵⁹ Cfr. Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS)* [Online], N.º 77, junho 2007, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 09 dezembro 2018. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/782>; DOI: 10.4000/rccs.782, pp. 62-63. Este texto também se encontra disponível *online*, e é pesquisável em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et-al..pdf> (acesso em: 17.08.2020), tradução de Vivina Figueiredo. Quanto às autarquias locais inglesas, existem lá 34 Condados, com uma dimensão populacional de 308.000 – 1.542.000, contendo entre 42 – 84 vereadores. Quanto aos Distritos não-metropolitanos há na Inglaterra 238, com uma dimensão populacional entre 24.000 – 181.000, e contendo entre 21-60 vereadores. No que aos boroughs (= bairros) de Londres (englobando a City) respeita existem 33, com uma dimensão populacional entre 133.000 – 314.000, e contendo entre 50 – 71 vereadores. No que concerne aos Distritos metropolitanos (unitários), há em Inglaterra 36, com uma dimensão populacional entre 152.000 – 961.000, e contendo entre 48 – 117 vereadores. Por fim, na Inglaterra também existem 46 Concelhos unitários, com uma dimensão populacional entre 35.000 – 400.000, e contendo entre 20 – 80 vereadores. Cfr. Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS)* [Online], N.º 77, junho 2007, colocado *online* no dia 01 outubro 2012, criado a 09 dezembro 2018. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/782>; DOI: 10.4000/rccs.782, p. 63. Este texto também se encontra disponível *online*, e é pesquisável em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et-al..pdf> (acesso em: 18.08.2020), tradução de Vivina Figueiredo. O *italico* é nosso.

para essas regiões, mais do que nunca, preocupação com a satisfação ampla dos nacionais - e a ruptura com o modelo tradicional de Estado Unitário.

Como é fácil perceber, esse esforço descentralizador tem como escopo conferir maior autonomia àquelas regiões do Reino Unido que já foram independentes da Inglaterra e que se viam marginalizadas pela massa de poder centralizado em Londres (460)».

De referir ainda que “os bairros têm participado activamente nos entendimentos e arranjos da governação urbana desde 1997. A participação dos bairros na governação decorre de duas fontes: através de comissões de área e fóruns de área criados pelo poder local com o objectivo de tomar decisões relativas à área e funcionarem como órgãos consultivos; e através de iniciativas de revitalização provenientes dos bairros, financiadas pelo governo central e tendentes a produzir resultados renovadores em vários domínios. As comissões e os fóruns de área não estão limitados às áreas urbanas, mas as parcerias estabelecidas ao nível dos bairros com objectivos de revitalização localizam-se sobretudo nas grandes cidades (461)».

⁴⁶⁰ Cfr. Marcus SEIXAS SOUZA, “Reino Unido: nova forma de Estado?”, in *Teoria do Estado, Modelos de Estado*, publicado online em 11.2008, e atualizado em 04.2009, pesquisável em: <https://jus.com.br/artigos/12033/reino-unido-nova-forma-de-estado> (acesso em: 17.08.2020).

Citando uma informação obtida no site na Internet da rede britânica de notícias "BBC" (em inglês): < http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82358.stm >, acessada em 22 de novembro de 2008, Marcus Seixas Souza, refere que: “Um fator que não pode passar despercebido: a Inglaterra não tem parlamento próprio com poderes devolvidos. Isso levou a um paradoxo chamado de West Lothian Question”. Este tem essa nomenclatura porque o primeiro membro do Parlamento a suscitar a questão era deste distrito eleitoral. Basicamente, deriva da factualidade de Westminster ter a competência para legislar sobre todos os assuntos ingleses, mas entre seus integrantes constarem escoceses, galeses e irlandeses do norte. Já no que respeita aos assuntos destes, os parlamentares ingleses não votam, porque eles têm os seus próprios parlamentos com poderes devolvidos. Tal motiva alguma insatisfação nos parlamentares e no povo inglês. Cfr. Marcus SEIXAS SOUZA, “Reino Unido: nova forma de Estado?”, in *Teoria do Estado, Modelos de Estado*, publicado online em 11.2008, e atualizado em 04.2009, pesquisável em: <https://jus.com.br/artigos/12033/reino-unido-nova-forma-de-estado> (acesso em: 17.08.2020).

⁴⁶¹ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS)* [Online], N.º 77, junho 2007, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 09 dezembro 2018. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/782>; DOI: 10.4000/rccs.782, p. 67 e ss, e elenco bibliográfico lá contido. Este texto também se encontra disponível online, e é pesquisável em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et-al..pdf> (acesso em: 25.08.2020), tradução de Vivina Figueiredo.

Referem estes três autores que: “É, talvez, um facto revelador que apesar da concepção de poder local promovida pelo Novo Partido Trabalhista, atrás dilucidada, não se tem considerado como sendo papel da autarquia local aglutinar os vários parceiros em presença; em vez disso, a autarquia aparece como um de muitos parceiros que é preciso coordenar. Cfr. Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: ... cit.,” p. 69 (acesso em: 25.08.2020). Estes autores citando JOHNSTONE, C. / WHITEHEAD, M; (2004), “Horizons and Barriers in British Urban Policy, in C. Johnstone; M. Whitehead (orgs.), *New Horizons in British Urban Policy*. Aldershot: Ashgate., e ainda, STEWART, M. (2003), “Towards Collaborative Capacity”, in M. Boddy (org.), *Urban Transformation and Urban Governance*. Bristol: Policy Press., revelam que: “As Parcerias Locais Estratégicas têm dois importantes papéis a desempenhar: simplificar o “sistema” cada vez mais complexo e confuso da

De entre as conclusões de Rob Atkinson, Ian Smith e David Sweeting, destacamos aqui que “mais recentemente, a cidade-região e o bairro surgiram como instâncias fundamentais da intervenção política (urbana), o que tem levantado questões importantes sobre a natureza da governação nas cidades inglesas. No entanto, falta-nos ainda uma perspectiva clara sobre o que tem realmente acontecido quer no plano empírico, quer no plano teórico (⁴⁶²)”. Concluem ainda, de entre outras conclusões, estes autores que “uma diferença importante a salientar é que a governamentalidade reconhece que governar foi sempre algo complexo e que envolveu múltiplos órgãos não estatais, ao passo que as teorias da governação sugerem que se trata de um fenómeno relativamente recente.

Da perspectiva da governamentalidade, esta viragem rumo ao bairro e à comunidade representa, pelo menos em parte, uma tentativa de reconstituir comunidades socialmente excluídas bem como os espaços onde vivem e o modo como vivem as suas vidas. Tal passa pela reestruturação do modo como são governadas e do modo como se governam a si mesmas, mas há que ter em mente que este não é um processo simples, de

governação local (Stewart, 2003; Johnstone e Whitehead, 2004) e desenhar um mapa estratégico das necessidades da cidade bem como o modo de lhes dar resposta”, apontando ainda uma crítica no sentido de que «no que respeita à responsabilização, o melhor que o Livro Branco parece ser capaz de sugerir é que o governo “garantirá que as PLE são responsáveis perante as populações locais, reforçando o envolvimento dos membros eleitos nas funções executivas e de controlo” (DCLG, 2006: 97), o que pouco ou nada contribui para a ligação entre os bairros e as PLE». Cfr., *apud*, Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: ... cit.,” pp. 69-70 (acesso em: 25.08.2020). Estes autores utilizam a sigla «PLE» para se referirem às Parcerias Locais Estratégicas.

⁴⁶² Cfr. Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: ... cit.,” p. 73, (acesso em: 25.08.2020). Estes autores, citando LE GALES, P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press, ATKINSON, R. (2001), “The Emerging ‘Urban Agenda’ and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?”, *European Planning Studies*, 9(3), 385-406., e o OPDM, 2006^a, 2006b e 2006c, expõem que: «Ao longo dos últimos dez anos, e em simultâneo com estes desenvolvimentos, surgiu também um crescente interesse sobre o papel da cidade-região na economia global, assumindo-se esta cada vez mais como foco natural das políticas de desenvolvimento económico (Le Gales, 2002: 156-159). As cidades são hoje geralmente consideradas “os motores do crescimento económico” (Atkinson, 2001) e a busca de “competitividade urbana” tornou-se no mais recente graal do desenvolvimento urbano. O Novo Partido Trabalhista tem vindo a realçar o impacto que uma liderança estratégica, melhores sistemas de governação e a prestação de serviços pela autarquia local podem ter no crescimento e na competitividade económica de uma cidade-região (OPDM, 2006a, 2006b e 2006c). O que ainda não ficou claro é até que ponto as mudanças na governação urbana conduziram a uma capacidade acrescida de efectiva intervenção ao nível da cidade-região. O problema da legitimidade das instituições/organizações responsáveis pela governação da cidade-região não recebeu praticamente nenhuma atenção e a questão de saber qual a entidade perante a qual elas são responsáveis também continua por resolver, tanto na teoria como na prática. Além disso, “... ainda não há concordância sobre o que a cidade-região engloba nem nenhuma certeza sobre como o conceito pode – e, o que é mais importante, por que razão deve – ser operacionalizado” (ODPM, 2006c: 13)». Cfr., *apud* Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: ... cit.,” p. 70, (acesso em: 25.08.2020).

sentido único e dirigido de cima para baixo. No processo da participação da comunidade, inscrevem-se oportunidades de resistência ⁽⁴⁶³⁾”.

Por fim, na situação das parcerias NDC (Novo Acordo para as Parcerias de Comunidade), o inequívoco intuito do programa é levar o Governo a propiciar, através de programas *mainstream*, recursos adicionais de apoio e reforço das atividades de cada parceria. Cada parceria fica legitimada para exigir ao poder local e regional que inflita ou “dê a volta” a esses programas *mainstream* de maneira a complementarem as suas actividades, sendo ainda de esperar que o poder local e regional aprenda e interiorize lições do facto de as Parcerias prestarem serviços que satisfazem melhor as necessidades dos indivíduos e das comunidades socialmente excluídos. É de esperar que essas instâncias governativas interiorizem os discursos da revitalização propalados pelas comunidades e reorganizem as suas relações internas e externas, obrigando-se a analisar as respetivas condutas internas e a forma como se governam e se relacionam com o mundo externo, assim como a desenvolver tecnologias governativas apropriadas à realização de intervenções concretas nesse mundo ⁽⁴⁶⁴⁾.

⁴⁶³ Cfr. Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: ... cit.,” pp. 74-75, (acesso em: 25.08.2020).

⁴⁶⁴ Cfr. Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: ... cit.,” p. 75, (acesso em: 25.08.2020). A expressão *mainstream* está colocada em itálico por estes autores, neste seu escrito aqui citado.

Apontam estes autores que existem, certamente, perigos inerentes a este processo. Não só causa a fragmentação das relações entre as cidades, as autarquias locais e as comunidades e promove a competição entre elas, como lhes exige que demonstrem que interiorizaram o discurso da concorrência fomentado pelo governo e reestruturaram (ou “modernizaram”) as suas estruturas internas em consonância. Em contrapartida, tal obriga a desenvolver tecnologias e programas capazes de se traduzirem em projetos e atingirem resultados. Caso não atinjam esta finalidade, correm o risco de serem identificadas como autarquias ou cidades ou comunidades fracassadas e terem de aceitar que instâncias do governo central venham dirigir os serviços (da educação, por exemplo) ou que lhes seja retirado o financiamento para projectos específicos (como por exemplo o NDC). Desta feita, se retoma o paradoxo da descentralização e da (re)centralização: as autarquias, comunidades ou bairros “de sucesso” poderão almejar à autogovernação, ao passo que os que fracassarem terão de se sujeitar a níveis ainda mais elevados de intervenção e controlo. Cfr. Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: ... cit.,” pp. 75-76, (acesso em: 25.08.2020). As expressões entre aspas estão assim colocadas pelos autores.

4.2. A Descentralização Administrativa em Portugal (A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto)

Neste ponto, abordamos o papel que a descentralização administrativa ⁽⁴⁶⁵⁾ exerce nas IPSS's (em Portugal), tendo em conta a recente reforma legislativa neste sentido ⁽⁴⁶⁶⁾.

Vamos abordar neste nosso trabalho a Lei-quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto [doravante Lei-quadro: «Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais ⁽⁴⁶⁷⁾»] e, propomo-nos a analisar alternativas e sugestões possíveis, visando melhorar o papel dos serviços públicos locais [mais propriamente nos domínios da educação ⁽⁴⁶⁸⁾ e do apoio social] em coadjuvação com o papel da descentralização administrativa num contexto de crises económico-financeiras em Portugal Continental ⁽⁴⁶⁹⁾.

⁴⁶⁵ Como bem explicita José Carlos Vieira de Andrade, a descentralização em sentido estrito reporta-se ao reconhecimento, por lei, de atribuições próprias a administrações de comunidades (agregados de pessoas) distintas da comunidade nacional, implicando a instituição de pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia e a previsão de competências próprias e exclusivas aos respetivos órgãos, em regra eleitos pelos membros dessas comunidades – que aconteceu primeiro quanto a comunidades territoriais, e se estendeu depois a comunidades profissionais ou funcionais.

Este mesmo autor ainda explica que, a descentralização, em sentido rigoroso, não envolve apenas o reconhecimento da personalidade jurídica autónoma e a concessão de poderes exclusivos, mas, carateristicamente, o reconhecimento de interesses e fins próprios das comunidades cuja autonomia estabelece. Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Coimbra Jurídica, Imprensa da Universidade de Coimbra / Coimbra University Press, dezembro 2017, p. 106.

Em Portugal, existe a ANIMAR (Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local), criada em setembro de 1993, e que defende que a descentralização tem de ser associada a uma política de governança e ordenamento do território MULTINIVEL, que preconize o desenvolvimento integrado dos territórios, assegurando a articulação entre as estratégias intramunicipais e intermunicipais, regionais e nacionais, assim como o envolvimento e participação dos díspares atores sociais, económicos e institucionais. Cfr. <https://www.animar-dl.pt/> / <https://associativismo.cm-vfxira.pt/index.php/animar-associacao-portuguesa-para-o-desenvolvimento-local/111-arquivo/911-animar-associacao-portuguesa-para-o-desenvolvimento-local-historia> (acesso em: 18.09.2020).

⁴⁶⁶ Assim, *vd*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE [et al], A.A.V.V, *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

⁴⁶⁷ A Lei-quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2932A0021&nid=2932&tabela=leis.&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao= (acesso em: 17.08.2020).

⁴⁶⁸ Vamos debruçar-nos acerca da educação e do seu diploma legal setorial no *item* que se segue a este.

⁴⁶⁹ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 498.

No que respeita ao domínio da ação social, as finalidades das IPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo em conta o artigo 1.º do EstIPSS`s, mais precisamente nos domínios de apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; apoio à família; apoio às pessoas idosas; apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; apoio à integração social e comunitária; proteção social dos cidadãos na doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; educação e formação profissional dos cidadãos; resolução dos problemas habitacionais das populações; outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos (⁴⁷⁰).

⁴⁷⁰ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 509.

No ordenamento jurídico espanhol os serviços sociais e o domínio da ação social também lá relevam. Neste sentido, *vd.*, Jesús LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, *Autonomía y Descentralización Local*, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2003, pp. 191-194. Em Espanha a legislação também reconhece as competências às autarquias locais para a prestação de serviços sociais e de promoção de reinserção social. Assim, vislumbra-se que também no ordenamento jurídico espanhol as IPSS`s têm um papel predominante no domínio da ação social. À semelhança de Portugal no que concerne à transferência de competências em contexto de descentralização administrativa, também em Espanha tal transferência de competências do Estado nas autarquias locais é aconselhável, devendo estas assumir a gestão e o funcionamento dos serviços públicos (sociais) locais, que são: os serviços sociais gerais os que abarcam os serviços informativos, de valoração e de orientação, os serviços de ajuda ao domicílio, os serviços de alojamento alternativo, os programas de fomento de voluntariado, associativismo e participação social, os programas de prevenção da criminalidade e de inserção social dos indivíduos e da coletividade e os programas de acolhimento familiar; centros de acolhimento, cuja função é a da responsabilidade municipal de possibilitar às mulheres, menores e utentes/transeuntes e indigentes os cuidados necessários visando a reabilitação destas pessoas e a sua reintegração social; habitações tuteladas a pessoas adultas, incapazes, jovens inadaptados ou mulheres, para pessoas que por qualquer motivo, não têm uma convivência normal no seio familiar ou não tenham família, as habitações tuteladas são um recurso de grande utilidade, mais humanizado que as grandes residências permitindo a continuidade dos indivíduos no seu quotidiano; centros de dia, e demais centros destinados à população em geral ou mais e concretamente aos idosos, jovens, incapazes, crianças, etc, visando as relações interpessoais, a criação de grupos de ajuda mútua, etc; centros de reabilitação para toxicodependentes e os correspondentes programas de reabilitação psicossocial, possibilitando assim a integração social das pessoas que superarão a dependência/o vício das drogas através da ajuda dos recursos mais próximos e normais possíveis, sendo assim a intervenção municipal essencial; e os serviços destinados a pessoas portadoras de deficiências físicas, mentais ou sensoriais, no sentido de que as autarquias locais devem contar com competências e recursos idóneos suficientes para facilitar a integração social e profissional destas pessoas, através da criação de Centros Especiais de Emprego, Centros Ocupacionais, Cooperativas e outras formas de trabalho associado, assim como a supervisão de barreiras arquitetónicas e a adaptação devida dos transportes públicos urbanos, permitindo e facilitando assim um

Prevê o disposto no artigo 12.º da Lei-quadro que compete aos órgãos municipais garantir o serviço de atendimento e de acompanhamento social; redigir as Cartas Sociais Municipais, abrangendo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais; asseverar a articulação entre aquelas Cartas e as prioridades definidas a nível nacional e regional; fazer os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de cariz eventual em casos de risco social e de carência económica; a elaboração e o acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção; sistematizar a execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, em articulação com os Conselhos Locais de Ação Social; emanar parecer sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos, com natureza vinculativa quando desfavorável; introduzir atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentem o ensino pré-escolar, que correspondam à componente de apoio à família, e fomentar programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, nomeadamente em articulação com entidades públicas, IPSS's ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos ⁽⁴⁷¹⁾.

desenvolvimento normal e integrativo destas pessoas na comunidade a que pertençam. Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 509-510, nota 19.

⁴⁷¹ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 511.

Adotando as nossas próprias palavras expressas na nota de rodapé n.º 21, no nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 511, salientamos que o artigo 72.º da CRP evidencia que os idosos têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social, englobando a política de terceira idade medidas de natureza económica, social e cultural tendentes a proporcionar aos idosos oportunidades de realização pessoal, mediante uma participação ativa na vida da coletividade em que estão inseridos. Um dos grandes flagelos nas regiões do Interior do país é a solidão das pessoas idosas, e o seu abandono, além das fracas condições económicas e de habitabilidade com que muitos se deparam, estando dependentes de uma reforma irrisória e de habitações sem os mínimos necessários para uma vida humana condigna. Em algumas habitações ainda não há saneamento básico, havendo casos até em que muitas pessoas não têm casa de banho nas suas habitações, pelo que as autarquias locais devem atuar no sentido de colmatar tais falhas.

Com o artigo 29.º da Lei-quadro, admite-se delegação de competências nos órgãos das freguesias, podendo os órgãos dos municípios através da celebração de contrato interadministrativo, delegar competências nos órgãos das freguesias em todos os domínios dos interesses próprios daquelas pessoas, efetuando-se a delegação nos termos consagrados na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro com as posteriores alterações legislativas. Esta delegação de competências respeita os princípios da universalidade e da equidade, de forma, a que, em regra, todas as freguesias do mesmo município possam tirar proveito das mesmas competências e, de modo proporcional, de recursos semelhantes, estando esta delegação de competências proibida de estabelecer um aumento da despesa pública global prevista no ano de realização. Abrangendo todo o mandato autárquico via de regra, as delegações de competências entre municípios e freguesias, podem cessar antes do fim daquele quando haja casos de não cumprimento grave, através de decisão tomada pela assembleia municipal, desde que haja maioria dos membros em efetividade de funções ⁽⁴⁷²⁾.

Atualmente, todos os Estados exercem a descentralização administrativa ou devolução de poderes ⁽⁴⁷³⁾.

Mas, em pleno Século XXI, Portugal ainda é um dos Estados-Membros da União Europeia mais centralizados. Os dados do Eurostat e da OCDE demonstram que o peso da Administração Local na globalidade da Administração Pública (doravante AP) era, em 2011, em média 10 pontos percentuais inferior à média da União Europeia, havendo aqui uma forte necessidade de descentralização administrativa de competências (em bom rigor, atribuições) nas autarquias locais, mais especificamente nos municípios e nas freguesias ⁽⁴⁷⁴⁾.

O artigo 237.º da CRP refere-se à descentralização administrativa, tendo esta uma poderosa consagração constitucional. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 237.º da CRP:

⁴⁷² Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 504.

⁴⁷³ Cfr. Maria Manuela MAGALHÃES SILVA / Dora RESENDE ALVES, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, Editora: Rei dos Livros, 2000, p. 340.

⁴⁷⁴ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 502.

“As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”. Ora, é da competência da assembleia da autarquia local o exercício dos poderes conferidos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento. Relativamente às polícias municipais, estas devem cooperar na manutenção da paz pública e na proteção das comunidades locais, isto em respeito pelo disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 237.º da CRP. Nesta continuidade, o n.º 1 do artigo 6.º da nossa Lei Fundamental transmite-nos que “o Estado é unitário⁽⁴⁷⁵⁾ e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”, devendo este preceito ser conciliado com o disposto no n.º 1 do artigo 237.º da CRP, na medida em que as atribuições das autarquias locais são definidas harmonicamente com os princípios da descentralização administrativa – mediante a transferência de um núcleo substancial de trabalhos do Estado para as autarquias locais, com a finalidade de reforçar a sua atuação, aprimorar a participação dos cidadãos na vida pública, promover a eficácia e a eficiência da gestão pública e garantir os direitos dos particulares -, e da subsidiariedade – baseado no reconhecimento de que as funções administrativas devem ser desempenhadas pelo nível da Administração melhor colocado para os prosseguir com proximidade das populações, eficácia e com racionalidade⁽⁴⁷⁶⁾.

De destacar que existem três formas de descentralização administrativa em Portugal, e que são a descentralização territorial (que é aquela que origina a existência de

⁴⁷⁵ Conforme Marcello Caetano, Estado unitário é o Estado em que existe um único centro de decisão política, um conjunto único de instituições de governo e um único ordenamento jurídico originário ou Constituição. Há um único poder político para a totalidade do território. Cfr. Marcello CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, Coimbra, Almedina, 1992, p. 134, *apud* Maria Manuela MAGALHÃES SILVA / Dora RESENDE ALVES, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, Editora: Rei dos Livros, 2000, p. 340.

Citando Jorge Reis Novais, Maria Manuela Magalhães Silva e Dora Resende Alves, referem ainda que: “Pode, contudo, exercer as suas funções de: forma centralizada, quando os fins públicos são prosseguidos apenas pelo Estado e seus órgãos que estendem o poder de forma exclusiva a todo o território; forma descentralizada, quando além do Estado há outras entidades com personalidade jurídica própria prosseguindo os fins públicos”. Cfr. Jorge REIS NOVAIS, *Ciência Política e Direito Constitucional*, Apontamentos Policopiados, Porto, 1990, p. 77, *apud* Maria Manuela MAGALHÃES SILVA / Dora RESENDE ALVES, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, Editora: Rei dos Livros, 2000, p. 340.

⁴⁷⁶ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 501-502.

autarquias locais), a descentralização institucional (que é a que origina os institutos públicos e as empresas públicas), e a descentralização associativa (que é aquela que origina as associações públicas). Esta era a terminologia adotada por Diogo Freitas do Amaral, mas este mesmo autor não considerava esta terminologia como sendo a melhor, tendo por preferência a utilização de «descentralização» somente para a descentralização territorial (aquela que Diogo Freitas do Amaral denominava por “descentralização em sentido estrito”, referindo-se à designação de «devolução de poderes» quando se reportava à descentralização institucional e à descentralização associativa⁽⁴⁷⁷⁾).

Transcrevendo Vital Moreira, este autor refere que: “a ideia de descentralização democrática da Administração Pública” enquanto descentralização funcional mediante corporações de Direito Público e figuras afins passou a achar uma “concretização explícita” com a expressa contemplação pela revisão constitucional portuguesa de 1982 das “associações públicas e a auto-administração das universidades”⁽⁴⁷⁸⁾.

O regime jurídico dos serviços públicos locais⁽⁴⁷⁹⁾ rege-se por princípios fundamentais, alguns dos quais são os de que o serviço público releva de uma pessoa

⁴⁷⁷ Neste sentido, *vd.*, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Volume I, (11.^a Reimpressão da 2.^a Edição de 1994), Almedina, janeiro de 2006, pp. 697-698. Este autor, colocou as expressões «descentralização» e «devolução de poderes», entre aspas na sua obra e página aqui citadas. Acerca dos graus da descentralização e suas especificidades, *vd.*, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Volume I, (11.^a Reimpressão da 2.^a Edição de 1994), Almedina, janeiro de 2006, p. 698.

⁴⁷⁸ Cfr. Vital MOREIRA, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra, 1997, p. 454, *apud* João PACHECO DE AMORIM, “Associações Públicas e Liberdade de Associação”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume I, Coordenação: Jorge Miranda, Edição: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2011, p. 347.

⁴⁷⁹ Nas palavras de Pedro Costa Gonçalves: «Não existe no direito português uma definição normativa geral de serviço público ou de serviço público local». Não obstante a ausência de uma definição, o conceito de serviço público é utilizado na Constituição da República Portuguesa, a respeito de um “serviço público de rádio e televisão” cuja existência e funcionamento são assegurados pelo Estado (cf. Artigo 38.º, n.º 5; outras referências ao mesmo serviço surgem no artigo 40.º, n.ºs 1 e 2). Além disso, trata-se de um conceito também utilizado pela lei ordinária: veja-se, entre muitos outros exemplos, o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e que aliás define serviço público de transporte de passageiros) ou a Lei n.º 50/2018, de 16/08, sobre a transferência de competência para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (que, por ex., estabelece um princípio de igualdade de oportunidades de acesso ao serviço público). Veja-se ainda a designada Lei dos Serviços Públicos Essenciais, que, claro, também utiliza o conceito de serviço público». Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, “Serviços Públicos Locais e Regulação Económica”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 305-306.

Acerca dos serviços públicos locais, Marcello Caetano deixou-nos importantes ensinamentos. *Vd.* Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.^a edição, 9.^a reimpressão da 10.^a edição (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, Almedina, 2008, p. 1067.

Marcello Caetano também designava os serviços públicos por «serviços administrativos», e defendia este autor que, o serviço público é o modo de atuar da autoridade pública “a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade

coletiva pública, vinculando-se aquele na prossecução dos interesses públicos. De evidenciar que é da competência legislativa a criação ou extinção dos serviços públicos, e a sua organização interna deve ser feita por decreto-regulamentar. A modificabilidade do regime de organização e funcionamento de qualquer serviço público também constitui princípio fundamental. Em Portugal, há uma obrigatoriedade da manutenção da continuidade dos serviços públicos, existindo uma forte vinculação ao princípio da igualdade plasmado no artigo 13.º da CRP, no sentido de que a prestação de tratamento e de serviço, pelos serviços públicos, deve ser garantida de forma igualitária a todos os cidadãos. A utilização destes pelos particulares, é em princípio, onerosa, sendo que os serviços públicos apenas visam o lucro quando integrados em empresas públicas. Aliada à ideia de serviços públicos, está cada vez mais em voga a figura da descentralização administrativa, uma vez que quanto maior for a proximidade dos serviços públicos às comunidades locais, mais benefícios estas terão, tendo assim a descentralização administrativa um papel fulcral nas autarquias locais ⁽⁴⁸⁰⁾.

A DUDH, no n.º 2 do seu artigo XXI expõe que: “Todo o ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país ⁽⁴⁸¹⁾”.

Considerava Diogo Freitas do Amaral que os serviços públicos são “organizações que levam a cabo as tarefas de preparação e execução das decisões dos órgãos das pessoas colectivas públicas, a par do desempenho – que asseguram – das tarefas concretas em que se traduz a prossecução das atribuições dessas pessoas colectivas ⁽⁴⁸²⁾”.

Ora, os serviços públicos locais em Portugal têm uma organização e que se processa em determinados moldes, ou seja, no que à sua organização concerne, num plano horizontal, os serviços públicos organizam-se em razão da matéria ou da finalidade; num prisma territorial organizam-se em razão do território; e, relativamente à sua verticalidade, os serviços públicos locais organizam-se em razão da hierarquia. Note-se

colectiva individualmente sentida”. Cfr. Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.ª edição, 9.ª reimpressão da 10.ª edição (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, Almedina, 2008, p. 1067.

⁴⁸⁰ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 497- 498.

⁴⁸¹ Cfr., a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, UNIC/ Rio/ 005. Janeiro 2009 (DPI/ 876), p.11, pesquisável em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> (acesso em: 20.09.2020).

⁴⁸² Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Vol. I, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 620-621.

que estamos aqui a referir-nos à hierarquia administrativa dos serviços públicos locais, relevando, na doutrina nacional, em termos de hierarquia de serviços públicos locais, autores como Marcello Caetano e Cunha Valente (⁴⁸³).

Destaque-se que Portugal segue o modelo vertical de hierarquia administrativa, dizendo-se interna a hierarquia de agentes, uma vez que nesta nos deparamos essencialmente com vínculos de superioridade e subordinação entre agentes administrativos, tratando-se aqui da divisão de trabalho entre agentes, e externa uma hierarquia orgânica, uma vez que os vínculos de superioridade e subordinação se estabelecem entre órgãos da Administração Pública (⁴⁸⁴).

Ainda relativamente aos serviços públicos locais, Pedro Costa Gonçalves posiciona-se no sentido de que o ponto de partida adotado é abertamente subjetivo. Ou seja, “o serviço público é uma actividade pública (⁴⁸⁵)”, e ainda para este mesmo autor, “a sustentação da tese subjectivista implica a recusa da aplicação do conceito de serviço público às *actividades do sector privado por cuja existência e resultados a Administração é responsável* (⁴⁸⁶)”.

⁴⁸³ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 514-515.

Em termos hierárquicos, memorando Marcello Caetano, “a hierarquia dos serviços consiste no seu ordenamento em unidades que compreendem subunidades de um ou mais graus e podem agrupar-se em grandes unidades, escalonando-se os poderes dos respectivos chefes de modo a assegurar a harmonia de cada conjunto. (...) A esta hierarquia de serviços corresponde a hierarquia das respectivas chefias. Há em cada departamento um chefe superior, coadjuvado por chefes subalternos de vários graus pelos quais estão repartidas tarefas e responsabilidades proporcionalmente ao escalão em que se acham colocados. (...) O poder típico da superioridade na ordem hierárquica é o poder de direcção”. Cfr. Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, I, 10.^a ed., 1973 (há reimpressões), p. 245, *apud* Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.^a ed., Vol. I, Coimbra, Almedina, 2006, p. 632.

Por seu turno, temos o legado de Cunha Valente, no sentido de que para Cunha Valente, a hierarquia é “o conjunto de órgãos administrativos de competências diferenciadas mas com atribuições comuns, ligados por um vínculo de subordinação que se revela no agente superior pelo poder de direcção e no subalterno pelo dever de obediência”. Cfr. Luiz Costa da CUNHA VALENTE, *A hierarquia administrativa*, Coimbra, 1939, p. 45.

⁴⁸⁴ Em sentido díspar temos Cunha Valente, dado que este autor não aceita tal distinção de espécies de hierarquia, admitindo tão só a existência de uma hierarquia administrativa interna. *Vd.*, Luiz Costa da CUNHA VALENTE, *ob. cit.*, pp. 9-10.

⁴⁸⁵ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 35 e ss.

⁴⁸⁶ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 35.

Na nossa perspetiva, sugerimos, que em termos de prestação de serviços públicos, apesar de já existirem IPSS's (⁴⁸⁷) para o efeito, deve investir-se num maior número de meios técnicos comparticipados pelo Estado no apoio aos idosos, crianças e pessoas carenciadas, no que diz respeito à educação, creches com apoios públicos, ao direito à habitação, aos cuidados de saúde, ao direito a uma vida condigna. Defendemos que a terceirização tem assim um importante papel neste âmbito. Ou seja, em vez de serem as pessoas a deslocarem-se aos serviços públicos nos grandes centros, devem os serviços públicos deslocarem-se até às pessoas (às suas localidades), suprimindo assim as suas necessidades tidas por mais básicas, evitando assim um êxodo rural ao extremo, e permitindo a constituição e fixação de famílias nessas zonas (⁴⁸⁸).

Da nossa parte, no que aos serviços públicos locais respeita, defendemos que cada vez mais se afigura necessária a expansão dos serviços públicos locais, visando satisfazer as necessidades dessas populações locais, e a criação de mais emprego local. Devido ao número elevado de desemprego e à alta taxa de emigração, cada vez mais assistimos ao despovoamento do Interior do País, sendo que tal região não assegura um bom nível de vida aos seus habitantes locais, o que os leva a emigrar ou a mudarem-se para o Litoral de Portugal. Tenha-se em atenção que, há alguns anos atrás, tal êxodo rural tinha resultados positivos, mas, hoje em dia, e muito devido às crises económico-financeiras, já nem o Litoral do país garante emprego para todos (⁴⁸⁹).

⁴⁸⁷ Acerca das IPSS's, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009.

⁴⁸⁸ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, "Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação", in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 498-499.

⁴⁸⁹ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, "Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação", in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 512. Desta feita, entendemos que a geração portuguesa mais qualificada de sempre emigra, mas contrariamente ao que acontecia no passado, muitas dessas pessoas já não tencionam regressar a Portugal, não contribuindo assim nem para a natalidade do país, nem para a economia do país, o que consequentemente conduz ao aumento da velhice e da pobreza nacional. A continuarmos assim, provavelmente as gerações futuras estarão suscetíveis à pobreza e na velhice não terão sequer direito a uma reforma, ou pelo menos a uma reforma condigna. Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, "Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação", in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 512-513.

Da nossa parte, entendemos que existe uma forte necessidade de adoção de medidas práticas, eficientes e eficazes, no sentido de “convencermos” os habitantes locais a estabelecerem-se nas suas localidades, através da criação de mais emprego local, mediante um aumento dos serviços públicos locais, passando a ser favorável para todos o aumento da descentralização administrativa, e a criação de oportunidades para todo o País, e não apenas para as zonas mais metropolitanas e cosmopolitas ⁽⁴⁹⁰⁾.

Ainda quanto aos serviços públicos em Portugal, não sendo dotados de personalidade jurídica, aqueles são apenas um elemento inserido na organização interina de determinada pessoa coletiva pública, e muito relevantes nas localidades, garantindo uma maior proximidade às populações ⁽⁴⁹¹⁾.

Neste contexto, como explicita Suzana Tavares da Silva: «ninguém sabe ao certo quanto tempo pode durar o estado de emergência económico-financeira e, neste entretanto, é imprescindível ter também um *programa de acção social* que não seja um mero *manifesto assistencialista*, mas sim um *programa estruturado* capaz de refrear o impulso de “*brasilianização*” social a que inevitavelmente se tenderá a assistir». Neste sentido, *vd*, Suzana TAVARES DA SILVA, “Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise”, in *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*, (Coord. José Casalta Nabais e Suzana Tavares da Silva), Almedina, 2011, p. 84 e ss.

⁴⁹⁰ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 513.

⁴⁹¹ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 514.

Relativamente à sua classificação, numa perspectiva funcional, concordando com Diogo Freitas do Amaral na perspectiva funcional, vemos os serviços públicos como unidades funcionais, diferenciando-se de acordo com as suas finalidades que podem ir desde a saúde à educação. Baseando-nos em tal critério dividem-se as várias direções-gerais dos ministérios, e dentro de cada uma delas, os respetivos serviços executivos (repartições, divisões, ...), e na perspectiva estrutural, os serviços públicos diferenciam-se conforme o tipo de atividade que desenvolvem. Estes serviços são verdadeiras unidades de trabalho, cujo objetivo é o de levar a cabo variadas atividades úteis para a prossecução regular e normal das atribuições da pessoa coletiva pública em que se integram. ~

No que à sua tipologia respeita, são principais os serviços públicos que desempenham as atividades correspondentes às atribuições da pessoa coletiva pública a que pertencem; e são auxiliares aqueles que desempenham atividades de cariz secundário ou instrumental, que visam permitir ou tornar mais eficiente o funcionamento dos primeiros.

Transcrevendo as nossas próprias palavras: De entre os serviços principais há que distinguirmos os burocráticos dos operacionais. Quando nos referimos aos primeiros, aqueles são os que podem ser definidos como os serviços principais que lidam por escrito com os obstáculos relacionados de modo direto com a preparação e execução das decisões dos órgãos da pessoa coletiva que integrem. Dentro destes, há três subespécies: os serviços de apoio (tratam-se dos serviços burocráticos que estudam e preparam as decisões dos órgãos administrativos - gabinetes de estudos e planeamento); os serviços de controle (são os que fazem a fiscalização da atuação dos demais serviços públicos - as inspeções-gerais e as inspeções superiores), e os serviços executivos [são aqueles a que incumbe executar as leis e os regulamentos aplicáveis, assim como as decisões dos órgãos dirigentes das pessoas coletivas que integram (a generalidade das direções gerais dos ministérios)]. Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a

Em Portugal Continental, as autarquias locais são as freguesias, os municípios⁽⁴⁹²⁾ e as regiões administrativas (nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 236.º da CRP), embora estas últimas ainda não tenham sido instituídas em concreto (nos termos do disposto nos artigos 255.º e 256.º, ambos da CRP)⁽⁴⁹³⁾. Desta feita, o artigo 236.º da CRP tem por epígrafe «Categorias de autarquias locais e divisão administrativa», e de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 236.º da CRP, tomamos conhecimento de que: “No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”

Porém, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira⁽⁴⁹⁴⁾, e tendo em conta o princípio da tipicidade das autarquias locais, estas lá correspondem às freguesias e aos municípios. Assim advém do disposto no n.º 2 do artigo 236.º da CRP, que: “As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios”.

Atente-se que, tal organização da Administração local vigente nos nossos dias, em Portugal, tem as suas origens na Revolução Liberal de 1820 (Século XIX), e ainda, das

descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 514.

⁴⁹² Por seu turno, no Brasil embora lá também existam municípios, há diferenças relativamente ao poder local Português, mais especificamente relativamente aos municípios. No Brasil, Elenir Lúcia Cericatto, faz uma correlação entre a cidadania e os municípios. No Brasil, os municípios são dotados de autonomia política e administrativa, e os municípios são regidos por Leis Orgânicas Municipais, e cada município vota a sua própria Lei Orgânica. No plano municipal, lá o poder executivo, exerce-se pelo prefeito, e cabe ao prefeito escolher os seus auxiliares diretos que são os secretários municipais, cabendo ainda ao prefeito escolher os dirigentes dos órgãos descentralizados da administração municipal (fundações municipais, autarquias municipais, entre outros). A partir do momento que os eleitores elegem diretamente o prefeito municipal, aqueles também escolhem o vice-presidente. Cfr. Elenir Lúcia CERICATTO, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.ª edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011, pp. 68-69.

⁴⁹³ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 498.

⁴⁹⁴ Um aspeto interessante a ser tido em consideração relativamente às Regiões Autónomas prende-se com o defendido por Manuel Afonso Vaz. Para Manuel Afonso Vaz, “(...) a regionalização, eventualmente total, é compaginável com a descentralização parcial, pelo que pode haver regionalização total e descentralização parcial, ou até, a descentralização não poderá deixar de ser parcial”. Assim, *vd*, Manuel Afonso VAZ, “Regionalização total ou descentralização parcial?”, in *Direito e Justiça*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Volume X, Tomo I, Fundador: João de Castro Mendes, Diretor: Germano Marques da Silva, Conselho de Redação: Miguel Pedrosa Machado, Rui Medeiros, Maria Clara Sottomayor, Mário Aroso de Almeida e Henrique Sousa Antunes, 1996, p. 91.

decorrentes reformas havidas na primeira metade do Século XIX em Portugal ⁽⁴⁹⁵⁾ ⁽⁴⁹⁶⁾ ⁽⁴⁹⁷⁾ ⁽⁴⁹⁸⁾ ⁽⁴⁹⁹⁾ ⁽⁵⁰⁰⁾ ⁽⁵⁰¹⁾.

⁴⁹⁵ Neste sentido, *vd*, António Cândido DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a edição, Coimbra Editora, 2013, pp. 11 e ss.

⁴⁹⁶ Note-se, porém, e a título de mera curiosidade que, no que à regionalização diz respeito, Manuel Afonso Vaz entende que a regionalização é a autonomia que é atribuída constitucionalmente aos entes públicos territoriais em ordem à prossecução de interesses próprios das respetivas populações. Neste sentido, *vd*, Manuel Afonso VAZ, “Regionalização total ou descentralização parcial?”, *cit.*, p. 91.

⁴⁹⁷ A título de curiosidade, acerca da regionalização administrativa, *vd*, entre outros, António Cândido DE OLIVEIRA, “A Regionalização Administrativa na Constituição da República Portuguesa”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho*, Organização: Escola de Direito a Universidade do Minho, Coordenação: António Cândido de Oliveira, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Governo Civil do Distrito de Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, Cejur – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Edição: Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2006, 08 de março de 2007, pp. 300-308; Luís SALGADO DE MATOS, “Regionalização: Sim ou Não?”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho*, Organização: Escola de Direito a Universidade do Minho, Coordenação: António Cândido de Oliveira, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Governo Civil do Distrito de Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, Cejur – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Edição: Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2006, 08 de março de 2007, pp. 308-315. Tendo em conta este seu escrito, Luís Salgado de Matos posiciona-se contra a regionalização. *Cfr.* Luís SALGADO DE MATOS, *ob. cit.* pp. 308-315.

Por sua vez, António Cândido Oliveira, refere que a CRP nos engana ao aclamar a regionalização. Refere ainda que: “a existência de numerosos preceitos constitucionais sobre a regionalização administrativa em Portugal tem o efeito de, pelo menos, a tornar mais difícil”. Ora, tendo ainda em conta o defendido por António Cândido Oliveira acerca da regionalização, nos dizeres deste autor, “(...) a regionalização deve ser adoptada se contribuir para melhorar o funcionamento da nossa Administração Pública, como julgo que melhorará. Se tal não suceder, então deve ser abandonada. Esta é também uma das razões pelas quais me parece que a Constituição deveria interferir menos nesta matéria. Não só torna difícil a criação, como depois torna difícil a extinção das regiões, pois seria necessária uma revisão constitucional para proceder a esta”. *Cfr.* António Cândido DE OLIVEIRA, “A Regionalização Administrativa na Constituição da República Portuguesa”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho*, Organização: Escola de Direito a Universidade do Minho, Coordenação: António Cândido de Oliveira, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Governo Civil do Distrito de Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, Cejur – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Edição: Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2006, 08 de março de 2007, p. 303.

⁴⁹⁸ Ainda a título de curiosidade acerca da regionalização, *vd*, Diogo FREITAS DO AMARAL / Jorge PEREIRA DA SILVA (Doutores em Direito Público), *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização*, Volume I – *Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização*, Apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, Lisboa, 9 de julho de 2019, pp. 9-350, pesquisável em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf (acesso em: 04.08.2020). Nas palavras de Diogo Freitas do Amaral e de Jorge Pereira da Silva: “Conceito recentemente surgido no domínio jurídico, a deslocalização é definida neste Estudo como «a opção política que consiste em instalar um ou mais serviços públicos de âmbito nacional em localidades situadas fora da capital do país». Não se trata de «descentralização», porque não implica transferência de poderes do Estado para as autarquias locais ou para institutos públicos com autonomia garantida pela Constituição; e não se trata de «desconcentração», porque não consiste em criar serviços locais do Estado, ou em aumentar as competências dos seus órgãos, mas sim em transferir para fora de Lisboa serviços públicos nacionais, incluindo os respetivos órgãos dirigentes”. *Cfr.* Diogo FREITAS DO AMARAL / Jorge PEREIRA DA SILVA (Doutores em Direito Público), *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização*, Volume I – *Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização*, Apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, Lisboa, 9 de julho de 2019, p. 349, pesquisável em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf (acesso em: 04.08.2020).

Porém, em relação à deslocalização, estes dois autores citados não são a favor da mesma, uma vez que exprimem que: “A deslocalização superveniente, pelo contrário, é fortemente desaconselhada, não só pelo seu excessivo custo financeiro, mas também pelos inúmeros problemas de pessoal que cria e que são muito difíceis de gerir, atendendo a que a grande maioria dos funcionários públicos (nomeadamente os que trabalham em institutos públicos nacionais) não tem, pelo seu estatuto jurídico, a obrigação de aceitar a sua transferência, e da sua família, para locais diferentes daquele para onde foi nomeada ou contratada. Ressalvam-se situações excepcionais, dependentes de resolução do Conselho de Ministros, em que poderá ser decidida – dentro de certos limites e condições – uma deslocalização superveniente.

Neste contexto, propõe-se ainda que a definição e execução de uma política nacional de deslocalização – fundamentalmente destinada a valorizar e desenvolver o interior do país – seja estudada e proposta, em cada legislatura, pela já mencionada «Comissão Interministerial de Reforma da Administração Local do Estado». Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL / Jorge PEREIRA DA SILVA (Doutores em Direito Público), *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização*, Volume I – *Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização*, Apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, Lisboa, 9 de julho de 2019, p. 350, pesquisável em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf (acesso em: 04.08.2020).

⁴⁹⁹ Diogo Freitas do Amaral e Jorge Ferreira da Silva, ainda evidenciam (no caso de Diogo Freitas do Amaral evidenciava) no seu estudo a figura da deslocalização, referindo, contudo, e numa perspetiva comparatística que: “A história portuguesa mais recuada apresenta vários exemplos interessantes de deslocalização relativamente bem sucedidos. A tendência inverteu-se com o Estado Novo e, após o 25 de abril, são pontuais os casos de entidades administrativas criadas de raiz fora da capital.

Noutros países, porém, como a Alemanha, a França, a Inglaterra ou os Estados Unidos, importantes instituições públicas – desde tribunais, a escolas superiores e centros de investigação – têm a sua sede longe da capital”. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL / Jorge PEREIRA DA SILVA (Doutores em Direito Público), *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização*, Volume I – *Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização*, Apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, Lisboa, 9 de julho de 2019, p. 349, pesquisável em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf (acesso em: 04.08.2020).

⁵⁰⁰ Da nossa parte, também nos posicionamos relativamente à regionalização. Sabemos que as regiões administrativas, estão consagradas constitucionalmente na CRP, mais precisamente ao longo dos artigos 255.º a 257.º, todos da CRP. Porém, também é do nosso conhecimento que, em termos práticos, as regiões administrativas ainda são uma realidade utópica, na medida em que não se encontram até aos nossos dias, instituídas em concreto. O que, da nossa parte confessamos que nos causa alguma estranheza e até confusão. Se a própria Lei Fundamental as consagra e legaliza, pensamos que as mesmas podem e devem estar instituídas em concreto, até para, como pensamos, fomentar e desenvolver as economias mais locais, sugerindo mesmo da nossa parte, que a instituição em concreto das regiões Fundamental as consagra e legaliza, pensamos que as mesmas podem e devem estar instituídas em concreto, até para, como pensamos, fomentar e desenvolver as economias mais locais, sugerindo mesmo da nossa parte, que a instituição em concreto das regiões administrativas podem/rão ser uma forte aliada à descentralização das regiões administrativas podem/rão ser uma forte aliada à descentralização administrativa. Esta é a nossa posição, salvo melhor entendimento acerca deste quesito da regionalização. Aliás, já nos debruçamos em outro escrito acerca da figura da regionalização, tendo citado para os devidos efeitos Fernando Alves Correia. Assim, e recitando, em língua francesa, Fernando ALVES CORREIA, “Le point sur ... Le Portugal, une régionalisation sans régions administratives?”, in *Revue française d'administration publique*, N.º 156, 2015, p. 960: “cette collectivité local intermédiaire entre la commune et l'État n'existe toujours pas sur le continent portugais. Le débat sur la création de régions administratives a été, à certaines époques, très intense, mais, actuellement, étant donné la profonde crise économique et financière, il est pratiquement tombé dans l'oubli. Les raisons d'une telle inaction sont diverses. La plus importante a peut-être été celle de sa délimitation territoriale”.

⁵⁰¹ Para Diogo Freitas do Amaral e para Jorge Pereira da Silva, a regionalização administrativa trata-se de uma modalidade de descentralização. Pode haver descentralização em relação a todos os níveis de administração abaixo do Estado: regiões autónomas, regiões administrativas, municípios e freguesias (artigo 237.º da CRP). Falar em regionalização é, falar da decisão político-legislativa que consiste em criar um certo número de regiões administrativas, erigidas em autarquias locais e, portanto, de base eletiva. Essencialmente, trata-se de dividir o território nacional (nos casos português, dinamarquês ou francês, o

Posto isto, a organização democrática Estadual abarca a existência de autarquias locais, sendo as autarquias locais pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das suas populações, sendo verdadeiras pessoas coletivas de população e território (nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 235.º da CRP). Embora a CRP, desde a sua versão originária, preveja a existência das freguesias, dos municípios e das regiões administrativas como autarquias locais em Portugal Continental (de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 236.º da CRP), facto é que desde a data da CRP de 1976, em Portugal Continental ainda não foi criada uma autarquia local que se possa denominar de intermédia entre o município e o Estado, o que dá que pensar que precisará de ser feita uma reforma administrativa neste sentido, dado que as regiões administrativas ainda não foram instituídas em concreto (isto em respeito pelo disposto nos artigos 255.º e 256.º, ambos da CRP) ⁽⁵⁰²⁾ ⁽⁵⁰³⁾.

Há que promover medidas quer de estabelecimento de ensino público, quer de estabelecimento habitacional da população nos meios mais despovoados do País, gerando, desta forma, mais emprego, aumento da natalidade, e crescimento da economia, aproveitando os recursos que nos são disponibilizados pelas localidades em questão ⁽⁵⁰⁴⁾. Readotando as nossas próprias palavras, é de destacar que o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios constam das Leis n.º 75/2013, de 12 de setembro (que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprova o Estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o Regime Jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades

território continental) em, digamos, 5, 7, 9 ou mais regiões administrativas, situadas acima dos municípios – serão autarquias supramunicipais – e abaixo do Governo e da respetiva administração central. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL / Jorge PEREIRA DA SILVA (Doutores em Direito Público), *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização*, Volume I – *Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização*, Apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, Lisboa, 9 de julho de 2019, p. 12, pesquisável em: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral-Jorge-Silva.pdf> (acesso em: 04.08.2020).

⁵⁰² Cfr. Fernando ALVES CORREIA, “Le point sur ... Le Portugal, une régionalisation sans régions administratives?”, in *Revue française d'administration publique*, n.º 156, 2015, p. 960 e ss.

⁵⁰³ Cfr. Fernando ALVES CORREIA, “Os Memorandos de Entendimento entre Portugal, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a Reforma do Poder Local”, in *As Reformas do Sector Público: (Perspectiva Ibérica no Contexto Pós-crise)*, coord. José Carlos Vieira de Andrade / Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, p. 31.

⁵⁰⁴ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 498.

intermunicipais e aprova o Regime Jurídico do associativismo autárquico) e n.º 169/99, de 18 de setembro (Lei das Autarquias Locais), com as posteriores modificações, nas partes que não foram revogadas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Em conformidade com o exposto, Portugal tem 308 municípios, 278 no Continente e 30 nas ilhas (11 na Madeira e 19 nos Açores) (⁵⁰⁵).

Temos em conta neste *item* a Lei-quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto (doravante Lei-quadro) que determina o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, dando concretização aos princípios da subsidiariedade (⁵⁰⁶), da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, alertando para o facto de que apenas nos debruçamos sobre as autarquias locais, e a transferência das novas competências tem a sua concretização através de diplomas legais setoriais (de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei-quadro) (⁵⁰⁷).

⁵⁰⁵ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 503.

Ora, nos moldes do disposto no artigo 112.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (que prevê o reforço da descentralização administrativa, no seu Título IV), tal reforço tem por finalidade “a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis”. No seu artigo 113.º constata-se que “o Estado concretiza a descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais”. Um pequeno aviso deve ser feito quanto aos artigos 128.º a 136.º desta Lei, uma vez que também consagra a delegação de competências dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias. Porém, a Lei-quadro visa no seu artigo 41.º a revogação dos artigos 132.º a 136.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sem prejuízo de se asseverar a manutenção dos acordos de execução ao seu abrigo até à integral concretização da transferência das novas competências, e visa também a revogação do Decreto-Lei (DL) n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, (concretizada pelo artigo 40.º da Lei-quadro) que aprofundou e desenvolveu, mediante a celebração de contratos interadministrativos, o regime da delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais do Estado, mais propriamente no domínio da segurança social, da saúde, da cultura e da educação.

⁵⁰⁶ Como evidencia Fernanda Paula Oliveira: “Um Estado só é verdadeiramente descentralizado quando reconhece a existência de uma *Administração autónoma*, isto é, de uma Administração que cuida de interesses específicos de uma comunidade que se auto organiza, segundo princípios eletivos e representativos, para o efeito”. Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Transferência de competências para os Municípios nas áreas da proteção civil”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 205. Explica a mesma autora, no que concerne ao princípio da subsidiariedade, que “(...) o Estado deve, como petição de princípio, atuar subsidiariamente em relação às administrações *infra estaduais*”. Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Transferência de competências ... cit.,” p. 209.

⁵⁰⁷ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de

No entanto, Fernanda Paula Oliveira julga que: “Deve, no entanto, rejeitar-se, em geral, uma ligação direta e necessária entre o princípio da descentralização e o princípio da subsidiariedade. Neste último, o Estado só deve ocupar-se daquilo para que não sejam aptas as coletividades territoriais ou profissionais, devendo ser transferidas para estas a gestão de *todos os interesses que sejam melhor prosseguidos neste nível administrativo*, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia, independentemente de se tratar de interesses específicos destas entidades. Estando em causa *interesses específicos das respetivas coletividades* o princípio que deve valer é já o da descentralização e não o da subsidiariedade (508)”. Fernanda Paula Oliveira defende que: “Por força do princípio da subsidiariedade a Administração autónoma deve gerir os interesses que se considere serem mais eficazmente geridos por ela (mesmo que se trate de interesses gerais que caberia ao Estado prosseguir (509); por força do princípio da descentralização devem ser prosseguidos pela Administração autónoma os interesses específicos da coletividade que a sustenta (510)”.

Nas palavras de Isabel Celeste M. Fonseca, quanto aos desígnios, “a lei define como resultado ir ao encontro da concretização gradual dos princípios da Autonomia local, descentralização e subsidiariedade, todos com consagração constitucional. Esta é, na verdade, a razão principal do diploma, dando assim concretização à Constituição da República Portuguesa, à Carta Europeia de Autonomia Local e à Lei n.º 75/2013.

Cumprir propósitos de eficiência administrativa, maximizada pela proximidade do executante da competência, traduzida na oferta de melhores serviços públicos aos cidadãos, e de eficácia da gestão pública, através do balanceamento de custos/benefícios

Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 498.

⁵⁰⁸ Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Transferência de competências ... cit.,” p. 209. Note-se que para dar maior significado ao que defende, Fernanda Paula Oliveira trilha dois caminhos distintos: um para o princípio da subsidiariedade e outro para o princípio da descentralização. No que concerne ao primeiro, para a autora: “O princípio da subsidiariedade apresenta-se, assim, como importante princípio de repartição de tarefas entre a Administração estadual e a Administração autónoma, baseado em critérios de *eficácia*, sendo, por isso, independente da natureza dos interesses em causa (que podem ser gerais/nacionais); ao contrário, o princípio da descentralização aponta para a necessidade de os interesses específicos de uma coletividade serem geridos por ela mesma”. Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Transferência de competências ... cit.,” p. 209.

⁵⁰⁹ Ao falar-se em princípio da subsidiariedade, para Fernanda Paula Oliveira, de modo resumido, “de acordo com este princípio, as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível de Administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos”. Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Transferência de competências ... cit.,” p. 210, última parte da nota 8.

⁵¹⁰ Cfr. Fernanda Paula OLIVEIRA, “Transferência de competências ... cit.,” p. 210.

e da racionalização da despesa pública empregue na oferta daqueles serviços, prometendo a oferta de melhor serviço a mais baixo custo, são, pois, objetivos identificados na lei.

Promover a coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidade no acesso ao serviço público são igualmente desígnios do diploma (⁵¹¹)”.

Porém, o fenómeno da descentralização administrativa também tem (e está a ter) fortes repercussões em Espanha, mais precisamente em aspetos como os relacionados com a gestão dos serviços públicos municipais em Espanha (⁵¹²).

No que à descentralização respeita, Itália, a título de exemplo, tem a constituição e organização do seu sistema administrativo local dividido em um nível constituído pelas denominadas regiões (existindo, de momento, 20 regiões em Itália que não possuem todas o mesmo estatuto), um nível formado pelas províncias (províncias estas que funcionando como um nível intermédio de administração, sendo que perfazem lá uma totalidade de

⁵¹¹ Cfr. Isabel Celeste M. FONSECA, “A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das Autonomias Locais”, in *Estudos de Democracia e Poder Local: a descentralização em curso*, Coleção Estudos Jurídicos – Mestrado em Direito Administrativo, Coordenação: Isabel Celeste M. Fonseca, NEDip (Núcleo de Estudos de Direito *Ius Publicum*), AEDUM (Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho), 2019, p. 13.

⁵¹² Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ, “La gestión de los servicios públicos municipales. Situación tras la aprobación de la ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de contratos del sector público”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 11-30. Evidencia este autor que: «En relación con esta modalidad de negocios jurídicos excluidos, una de las novedades de la LCSP consistió precisamente en permitir la interposición del recurso especial en materia de contratación frente a la formalización de encargos a medios propios “[...] en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales” (art. 44.2 letra e). En virtud de esta nueva vía de recurso, los operadores económicos interesados en la gestión del servicio podrán acudir, en defensa de sus intereses, a los diferentes órganos administrativos especializados e independientes encargados de la resolución de este recurso». Cfr. Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ, “La gestión de los servicios públicos ... cit.”, p. 16. O itálico está assim colocado pelo autor, neste seu escrito aqui referido. Expõe ainda este mesmo autor que: “el contrato de concesión de servicios no se encuentra limitado a aquéllos que puedan ser calificados como servicios públicos, por lo que resulta indiferente determinar cuáles de los citados servicios municipales puedan ser calificados como servicios públicos – conforme al criterio tradicionalmente aceptado, esto es, comprender prestaciones directas a favor de los ciudadanos – a efectos de la aplicabilidad de este tipo contractual”.

“Parece claro que algunos de los servicios públicos municipales (...) comprenden prestaciones directas a favor de los ciudadanos, por lo que pueden ser considerados como servicios públicos, como el (...) servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, la recogida de residuos, el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros o los servicios de carácter social. En estos casos deberá aplicarse el régimen jurídico del *subtipo* del contrato de servicios, esto es, el contrato de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía”. Cfr. Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ, “La gestión de los servicios públicos ... cit.”, pp. 24-25.

No que respeita à articulação da contratação pública em Portugal com os serviços públicos locais, *vd.*, Pedro COSTA GONÇALVES, “Serviços Públicos Locais e Regulação Económica”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 305-327.

107, tendo sido quanto às províncias criadas 7 (sete) em 2000, situando-se 4 destas na Sardenha) e um nível formado pelos Municípios. O País Italiano é um Estado democrático, unitário descentralizado Europeu, e possui uma Constituição, sendo que o início de vigência da sua Constituição atual data de 1 de janeiro de 1948 (Século XX). No âmbito Europeu, a Itália é a quarta Nação com maior número populacional, havendo lá mais de 60 milhões de habitantes e um território estimado em 30.338 Km². Quanto às províncias há uma tendência e intuito de se abolirem na Itália (⁵¹³). Note-se, todavia, que muito mais havendo a desenvolver acerca do fenómeno italiano, a verdade é a de que neste trabalho, estamos a focar-nos, pormenorizadamente e essencialmente, no caso Português.

Ora, quando nos reportamos ao fenómeno da descentralização administrativa em Portugal, temos em mente as empresas (públicas) locais e a sua pertinente atuação para o desenvolvimento das regiões onde se encontrem inseridas. É sabido que o Estado Português desempenha um papel preponderante nos auxílios (financeiros) a tais empresas locais (⁵¹⁴).

Contudo, não nos apraz ser atendível tratarmos aqui o assunto da descentralização administrativa, e respetivas alterações legislativas, sem termos em linha de conta a correlação existente e deveras, porventura, articulada com o Direito da União Europeia (⁵¹⁵), até porque Portugal é Estado-Membro da União Europeia desde 1986, sugerindo da

⁵¹³ Neste sentido, *vd*, António Cândido DE OLIVEIRA, Capítulo 14: “Descentralização e Municipalismo na Itália”, in *Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*, Municipalismo, Coordenadores: António Cândido de Oliveira e Ricardo Hermany, FLACMA – Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, AChM – Asociación Chilena de Municipalidades, CNM – “Município forte. Brasil forte”. – Confederação Nacional de Municípios, Brasília: CNM, 2017, pp. 333-334. Para maiores desenvolvimentos acerca desta temática italiana, *vd*, a mesma obra, da mesma autoria, e elenco bibliográfico lá citado, pp. 333-341, obra pesquisável em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3046> (acesso em: 06.08.2020).

⁵¹⁴ Acerca dos auxílios Estaduais às empresas locais, *vd*, e para maior aprofundamento da temática, Licínio LOPES MARTINS, “Auxílios de Estado e empresas locais: breves nótuas”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 293-304.

⁵¹⁵ *Vd*. Rui GUERRA DA FONSECA, “Sobre uma hipotética harmonização europeia ao nível dos campos de aplicação da descentralização territorial”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Volume V, 2008, pp. 395-415.

Rui Guerra da Fonseca faz alusão ao princípio da neutralidade, alegando que (...) o princípio da neutralidade não é tão neutro como afirma ser”. Neste sentido, *vd*, Rui GUERRA DA FONSECA, “Le modèle portugais”, in *Concorrenza e Sussidiarietà nei Servizi Pubblici Locali. Modelli europei a confronto – Atti del Convegno A.I.D.E.*, Siena, 2 dicembre 2005, a cura di Laura Ammannati e Fabiana Di Porto, Giuffrè Ed., Milano, pp. 147 ss, e nota 36, *apud* Rui GUERRA DA FONSECA, “Sobre uma hipotética harmonização europeia ao nível dos campos de aplicação da descentralização territorial”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Volume V, 2008, p. 411. Continuando com a exposição do defendido por Rui Guerra da Fonseca, efetivamente, o dever que recai sobre os Estados-membros de

nossa parte que não nos parece descabido que também se possa vir a aliçercar um fenómeno ao qual denominamos por *processo de descentralização Europeia* (denominação e itálico nossos), tendo em conta, inclusive, a intenção de lá se enquadrar o aspeto solidário, expandindo-o também neste âmbito Europeu.

Descentralizar precisa-se! De que maneira a descentralização administrativa beneficia a sustentabilidade das IPSS`s em clima de crise?

Respondendo, desde já, a esta questão, julgamos que a descentralização administrativa beneficia, e pode(rá) continuar a beneficiar, a sustentabilidade económico-financeira das IPSS`s, em Portugal, (em clima de crises), dado que através da descentralização administrativa para as autarquias locais e para as entidades equiparadas, julgamos que se torna possível e razoável a celebração de acordos de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s, assim como tal também se vislumbra possível ocorrer entre as entidades equiparadas e as IPSS`s, no sentido de auxiliar as IPSS`s a conseguirem manter a sua sustentabilidade económico-financeira (em contexto de crises), vislumbrando-se, ainda, o enriquecimento dos serviços públicos locais. Julgamos que tais fatores podem contribuir para a sustentabilidade (económico-financeira) das IPSS`s. Neste prisma, importa realçar que correlacionamos aqui a figura da descentralização administrativa com a temática apresentada, sendo que, desta feita, articulamos aqui a figura da descentralização no quadro de uma descentralização funcional, na medida em que funciona como um conceito mais funcional, fugindo ao paradigma clássico de descentralização.

executar e cumprir o Direito Comunitário tem intensos reflexos revérberos no campo da sua organização político-administrativa interna, e em especial na distribuição dos trabalhos públicos. Neste sentido, *vd*, Rui GUERRA DA FONSECA, “Sobre uma hipotética harmonização europeia ao nível dos campos de aplicação da descentralização territorial”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Volume V, 2008, p. 411.

Em sentido divergente, *vd*, Arnaud RACLET, *Droit communautaire des affaires et prérogatives de puissance publique nationales*, Dalloz, Paris, p. 29. Ora, segundo Arnaud Raclet, o Direito Comunitário tem de ser neutro relativamente à conformação ou concretização orgânicas da descentralização no cerne dos Estados-membros da EU: trata-se do princípio da autonomia institucional e da neutralidade, de acordo com o qual “l’État ne peut pas être défini au niveau communautaire”. Neste sentido, *vd*, Arnaud RACLET, *Droit communautaire des affaires et prérogatives de puissance publique nationales*, Dalloz, Paris, p. 29, *apud* Rui GUERRA DA FONSECA, “Sobre uma hipotética harmonização europeia ao nível dos campos de aplicação da descentralização territorial”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Volume V, 2008, p. 410.

Mas em que medida? Com respeito a que princípios e com que fundamentos? Deve(re)mos descentralizar tendo em mente a necessidade da desconcentração administrativa (⁵¹⁶) também? Questões e mais questões que aqui colocamos, e que na medida do possível, e do nosso pensamento, nos propomos responder, tendo em conta, também, o Direito comparado (⁵¹⁷), propondo soluções e fazendo críticas construtivas.

Quando se fala em descentralização administrativa, frise-se, no entanto, que a reforma legislativa ocorrida em 2018, que aliás trouxe grandes alterações e revogações de anteriores diplomas legais, apesar disto não foi a primeira reforma legislativa no âmbito da descentralização administrativa que (des)assombrou Portugal. Em 2013, ou seja, num passado não muito longínquo, já havia ocorrido uma reforma legislativa no âmbito da descentralização administrativa, muito embora, e como nos atrevemos a expressar, não tão radical quanto a de 2018.

Mas, não só em Portugal houve reformas legislativas no âmbito da descentralização administrativa. Também no resto da Europa, como por exemplo, na Dinamarca tal ocorreu, muito embora, nas devidas situações a si ajustadas e aplicáveis (⁵¹⁸).

⁵¹⁶ Relativamente à desconcentração administrativa, embora que recentemente, há propostas apontadas por Diogo Freitas do Amaral e por Jorge Pereira da Silva no sentido de que “a desconcentração originária, desde que devidamente estudada e preparada, afigura-se desejável, devendo constituir o conteúdo principal da política nacional de deslocalização, a fim de valorizar a província e, em particular, o interior”. Ou seja, estes autores defendem, sendo que Diogo Freitas do Amaral (defendia) a desconcentração nestes moldes. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL / Jorge PEREIRA DA SILVA (Doutores em Direito Público), *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização*, Volume I – *Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização*, Apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, Lisboa, 9 de julho de 2019, p. 350, pesquisável em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf (acesso em: 04.08.2020).

⁵¹⁷ Em França, cronologicamente, a descentralização concretiza-se numa esfera política que visa a redução das diferenças existentes entre Paris e a província para a implementação nas regiões de equipamentos/aparelhos de ordem cultural, tais como as denominadas «Maisons de la Culture» (em bom português, as designadas «Casas da Cultura»). Cfr. Patrick BALEYNAUD, “Chroniques Administratives – La culture: L’oubliée de la décentralisation?”, in *Revue du Droit Public (ReDP)*. Tome 107, 1, Jan./Fév. 1991), p. 156. A tradução da língua francesa para a língua portuguesa é da nossa inteira responsabilidade.

⁵¹⁸ Vd, António Cândido DE OLIVEIRA, “A Dinamarca: duas profundas reformas territoriais da administração local autónoma (1970 e 2007). Brevíssimo cotejo com a reforma portuguesa de 2013”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Comissão Organizadora: Fernando Alves Correia, João Calvão da Silva, José Carlos Vieira de Andrade, José Joaquim Gomes Canotilho e José Manuel M. Cardoso da Costa, Almedina, Outubro, 2013, pp. 107-119.

Na Dinamarca existe uma Administração Local autónoma com dois níveis que são o municipal e o regional. Com a reforma territorial de 2007, verifica-se que a Dinamarca tem apenas 98 municípios, tendo como órgãos uma assembleia municipal (havendo ainda comités executivos constituídos por membros designados pela assembleia municipal por um período de 4 anos, que prestam assistência à assembleia na preparação das decisões, havendo de modo obrigatório um comité executivo financeiro), formada de membros eleitos por sufrágio universal e direto de acordo com o sistema proporcional e por um período de 4 anos, e o presidente do município que é eleito pela assembleia e assume a frente da

Fora da Europa, mais precisamente em Angola, (no Continente Africano), os fenómenos da desconcentração e da descentralização administrativa também ocorrem, embora com as devidas especificidades a si aplicáveis (⁵¹⁹). Neste contexto, e mais especificamente no que à descentralização administrativa em Angola respeita, Ovídio Pahula escreve que: “O texto constitucional Angolano prevê o princípio da descentralização político-administrativa no seu n.º 1 do artigo 213.º; o que nos leva a inferir, desde já, que a actual constituição de Angola permite o surgimento, no território angolano, de regiões autónomas (⁵²⁰)”.

administração municipal, competindo-lhe presidir ainda à assembleia municipal. Com o resultado da reforma dinamarquesa territorial, constatou-se que não existem grande discrepâncias relativamente ao período transato a esta reforma territorial de 2007. Os municípios permanecem também a desempenhar poderes tributários. Entre as suas atribuições estão patentes o ensino primário, os cuidados prestados às crianças e pessoas de idade, o saneamento básico, a proteção do ambiente e gestão dos resíduos, a assistência aos desempregados, a integração dos refugiados e imigrantes, o desenvolvimento económico e cultura e desporto.

A Dinamarca tem apenas 5 regiões, sendo que a mais pequena tem aproximadamente 600 mil habitantes e a maior 1.700.000 (sendo a da capital do reino e tem simultaneamente menor área), tendo as três restantes aproximadamente 1.000.000 de habitantes. De frisar que cada região é dotada de uma assembleia regional formada por 41 membros eleitos por sufrágio universal por um mandato de 4 anos, de acordo com o sistema proporcional. Trata-se do órgão deliberativo, tendo um presidente da assembleia regional eleito pelos membros da assembleia que dirige a administração da região. A assembleia procede à eleição de comissões executivas, por um mandato de 4 anos, que vigiam a administração da região e auxiliam a assembleia na preparação e execução das suas deliberações. As regiões não são dotadas de poderes tributários próprios, sendo financiadas mediante contribuições Estaduais e dos municípios. Entre as suas atribuições avolumam as concernentes à saúde, tendo a seu cargo os hospitais. Porém, operam ainda noutros domínios como a saúde mental, os serviços sociais e ensino especializado, o desenvolvimento regional, o turismo, a natureza e ambiente, o emprego, a cultura, os transportes e a poluição dos solos. Cfr. António Cândido DE OLIVEIRA, “A Dinamarca: duas profundas reformas territoriais da administração local autónoma (1970 e 2007). Brevíssimo cotejo com a reforma portuguesa de 2013”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Comissão Organizadora: Fernando Alves Correia, João Calvão da Silva, José Carlos Vieira de Andrade, José Joaquim Gomes Canotilho e José Manuel M. Cardoso da Costa Almedina, Outubro, 2013, pp. 115-116, e nota 18.

⁵¹⁹Vd., Ovídio PAHULA, “A Desconcentração e a Descentralização em Angola” / “The Deconcentration and decentralization in Angola”, in *Revista do Direito de Língua Portuguesa (ReDiLP)*, Ano II, N.º 4, Propriedade e Editor IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Julho. Dezembro de 2014, pp. 109-126. Em Angola, quando se fala em desconcentração, há um autor Angolano, de entre muitos outros, que evidencia e demarca bem o fenómeno da desconcentração naquele país. Referimo-nos a Lazarino POULSON, *As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano – Esboço de uma Teoria subjectiva do poder Local* – casa das ideias – 1.ª edição – Janeiro de 2009. Vd., ainda acerca da desconcentração em Angola, Ovídio PAHULA, *Estudos sobre o sistema Jurídico – Económico Angolano* – 1.ª edição – Principia – Portugal – Janeiro de 2008.

⁵²⁰ Cfr. Ovídio PAHULA, “A Desconcentração e a Descentralização em Angola” / “The Deconcentration and decentralization in Angola”, in *Revista do Direito de Língua Portuguesa (ReDiLP)*, Ano II, N.º 4, Propriedade e Editor IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Julho. Dezembro de 2014, pp. 121-122.

Ademais, relativamente à descentralização administrativa, em Angola, esta abrange a institucionalização de autarquias locais, o reconhecimento das instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos (⁵²¹).

Transcrevendo o disposto nos números 1 e 2, respetivamente, do artigo 213.º da Constituição da República de Angola, artigo este que tem por epígrafe «Órgãos autónomos do Poder Local», verificamos que: “1 - A organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local, nos termos da presente Constituição. 2 - As formas organizativas do poder local compreendem as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei”.

Outro artigo da Constituição da República de Angola que também releva no que ao poder local respeita, é o artigo 215.º da Constituição da República Angolana, cuja epígrafe é «Âmbito da autonomia local». Do disposto no n.º 1 do artigo 215.º da Constituição da República Angolana extrai-se que: “Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados”. Já do disposto no n.º 2 do artigo 215.º da Constituição da República Angolana extrai-se que: “A lei estabelece que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e de impostos locais”.

Todavia, nos termos do disposto no artigo 216.º da Constituição da República de Angola, que tem por epígrafe «Garantias das Autarquias Locais»: “As autarquias locais têm o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na lei”. Ora, o Capítulo II da Constituição da República de Angola dedica-se, como aliás, decorre da epígrafe do Capítulo II assim como do artigo 217.º da Constituição da República de Angola às autarquias locais (de Angola). Assim, o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4, respetivamente, do artigo 217.º da Constituição da República de

⁵²¹ Cfr., o disposto no n.º 2 do artigo 213.º (cuja epígrafe deste artigo 213.º é «Órgãos autónomos do Poder Local») da Constituição da República Angolana: “As formas organizativas do poder local compreendem as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei”.

A Constituição da República de Angola foi «vista e aprovada pela Assembleia Constituinte, aos 21 de Janeiro de 2010 e, na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º111/2010, de 30 de Janeiro, aos 03 de Fevereiro de 2010», tendo sido promulgada em 05 de fevereiro de 2010, é pesquisável em: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/ao001pt.pdf> (acesso em: 19.12.2020).

Angola dita que: “1 - As Autarquias Locais são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos das respectivas populações. 2 - A organização e o funcionamento das Autarquias Locais, bem como a competência dos seus órgãos, são regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. 3 - A lei define o património das Autarquias Locais e estabelece o regime de finanças locais tendo em vista a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, a necessária correcção de desigualdades entre autarquias e a consagração da arrecadação de receitas e dos limites de realização de despesas. 4 - As Autarquias Locais dispõem de poder regulamentar próprio, nos termos da Lei”.

Todavia, relativamente às categorias de autarquias locais em Angola, releva o artigo 218.º da Constituição da República de Angola, na medida em que as autarquias locais organizam-se nos municípios, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 218.º da Constituição da República de Angola. Por sua vez, tendo em conta as especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento, existe a possibilidade de serem constituídas autarquias de nível supramunicipal (conforme o disposto no n.º 2 do artigo 218.º da Constituição da República de Angola). Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 218.º da Constituição da República de Angola: “A lei pode ainda estabelecer, de acordo com as condições específicas, outros escalões infra-municipais da organização territorial da Administração local autónoma”.

Posto isto, sabemos de antemão que todo o processo e procedimento da descentralização se iniciou na Inglaterra (⁵²²), tendo em linha de conta as discrepâncias existentes e também as similitudes existentes que conhecemos em Portugal. No entanto, a ideia central de descentralização bebe fontes da descentralização inglesa, mas da nossa parte julgamos que em grande parte em termos terminológicos, e já não em termos formais, materiais nem tão-pouco práticos, na medida em que na Inglaterra nem sequer existe uma Constituição escrita, existindo lá condados.

⁵²² Acerca da descentralização em Inglaterra, *vd.*, e para maiores desenvolvimentos, Rob ATKINSON / Ian SMITH / David SWEETING, “A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS)* [Online], N.º 77, Junho 2007, pp. 59-79, colocado *online* no dia 01 outubro 2012, criado a 09 dezembro 2018. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/782> ; DOI: 10.4000/rccs.782. Este texto também se encontra disponível *online*, e é pesquisável em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et-al..pdf> (acesso em: 03.08.2020).

Ora, as contemporâneas propensões internacionais em direção à descentralização administrativa espelham a necessidade de as entidades locais – os municípios, no caso de Portugal - planearem, financiarem e gerirem as suas responsabilidades. A descentralização administrativa busca redistribuir poder de decisão, responsabilidade e recursos financeiros para a prestação de serviços públicos entre diferentes níveis de Governo, seja ele regional ou local. Porém, o sucesso desta missão depende de como forem aplicadas as ferramentas tecnológicas que estão ao dispor da Administração Local, havendo também a necessidade de uma reforma do poder local, nesta sede, como entendemos que bem defende Marcelo Rebelo de Sousa (⁵²³).

Um parêntesis que aqui fazemos, prende-se com o Brasil (⁵²⁴), uma vez que lá também (se fala em) (e) existem municípios, pese embora a atuação daqueles municípios seja díspar da atuação dos municípios em Portugal. Em Portugal, o seu XXII Governo através da implementação do Programa de Estabilização Económica e Social para 2020 e 2021 (vulgo PEES), está a introduzir o programa «Trabalhar no Interior» que estipula um conjunto de medidas para estimular a criação de emprego e a fixação dos trabalhadores e das suas famílias nos territórios do Interior do País. Entre estas destacam-se as iniciativas para reforço dos incentivos à “mobilidade geográfica de trabalhadores (medida «Emprego Interior MAIS» – Mobilidade Apoiada para um Interior Sustentável”, e ainda, à “dinâmica do mercado de emprego nos territórios do interior, decisiva para a alavancagem dos fatores de atratividade e retenção de pessoas e empresas (⁵²⁵)”. No entanto, da nossa parte temos uma crítica a apontar ao Governo, na medida em que “não vale a pena chorar sobre o leite derramado”, ou seja, o Governo tinha a obrigação de já ter tomado tais

⁵²³ Cfr. “As Tecnologias na Reforma do Poder Local”, publicada a 03.07.2017, e elenco bibliográfico lá contido, disponível para pesquisa *online* em: http://comunidade.global/comunidade/displayArticles?numero=37343&tecnologias_reforma_poder_loca (acesso em: 11.08.2020).

⁵²⁴ No Brasil, o município não tem poder judiciário, e nesta aresta, os juízes de Direito, que atuam nas comarcas, estão inseridos no poder judiciário Estadual brasileiro. Cfr. Elenir Lúcia CERICATTO, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.ª edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011, p. 69.

⁵²⁵ Cfr. XXII GOVERNO DE PORTUGAL, “Teletrabalho”, in *PEES: Programa de Estabilização Económica e Social (para 2020 e 2021)*, República Portuguesa, p. 40, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8> (acesso em: 24.08.2020).

Esta medida «Emprego Interior MAIS» destina-se a famílias que queiram residir e trabalhar em concelhos do interior/baixa densidade, sendo o apoio para as despesas de mobilidade de territórios que não são de interior para territórios do interior, e como tal formam um incentivo para o teletrabalho nestes territórios. As verbas financeiras disponibilizadas neste sentido competem ao FSE, sendo os responsáveis para tal os MTSSS/MCT, e a sua quantia é de 3 M€, tendo, evidentemente como destinatários os “trabalhadores e suas famílias que queiram deslocar-se do litoral para trabalhar no interior”. Cfr. XXII GOVERNO DE PORTUGAL, “Teletrabalho”, in *PEES ... cit.*, p. 40.

medidas há mais tempo, evitando assim a pobreza de muitas famílias e a emigração quase que forçada devido à falta de oportunidades de emprego no nosso País. Outra crítica que aqui apontamos é a de que na teoria, embora que tarde, o Governo está a agir, mas será que na prática tudo se irá processar nestes moldes? Fica a questão aqui em aberto, uma vez que apenas o futuro ditará a resposta adequada à mesma. Não estamos contra a medida adotada, apenas defendemos que tal medida já deveria ter sido implementada há mais tempo para diminuir, ou pelo menos, tentar diminuir a pobreza e as desigualdades sociais existentes.

Um apontamento que aqui também fazemos é o de que, também no Continente Norte Americano, mais precisamente nos Estados Unidos da América (USA), também lá releva o «Local Government» ⁽⁵²⁶⁾.

Considerando ainda, numa perspetiva de Direito comparado a descentralização administrativa, vamos referir-nos aqui à situação da América Latina ⁽⁵²⁷⁾. Em

⁵²⁶ Neste sentido, e para maior aprofundamento da temática, *vd*, Jack M. BEERMANN, “The Law and Politics of Local Government in the United States”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho*, Organização: Escola de Direito a Universidade do Minho, Coordenação: António Cândido de Oliveira, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Governo Civil do Distrito de Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, Cejur – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Edição: Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2006, 08 de março de 2007, pp. 330-351.

⁵²⁷ Neste sentido, *vd*, entre outros, A.A.V.V., *Monografías de Gobiernos Locales, Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, Director / Dirección: Federico A. Castillo Blanco, Coordinación: Javier E. Quesada Lumbreras / Fatima E. Ramallo López, UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas, IUT – Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Granada, España, Imprime: Gráficas Alhambra. Granada, 2008.

Mais recentemente, em Espanha, Federico A. CASTILLO BLANCO pronunciou-se acerca das competências provinciais em Espanha, no seu escrito intitulado “Las Competencias Provinciales: ¿ Resultan la Solución Adecuada a los Problemas de Nuestra Planta Local?”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 161-203.

Como relata este autor: “el artículo 37 de la LRBRL prevé que las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. Y, en cuanto al Estado, asimismo se contempla que, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, éste pueda delegar en las diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios. Remitiéndose, en ambos supuestos, en cuanto al régimen de ejercicio a lo dispuesto en el artículo 27”. Cfr. Federico A. CASTILLO BLANCO, “Las Competencias Provinciales: ¿ Resultan la Solución Adecuada ... cit.”, p. 196.

Em Espanha, sobre a posição jurisprudencial acerca das competências municipais, *vd*, a título de exemplo, Encarnación MONTOYA MARTÍN, “Las Competencias Municipales en el Ordenamiento Jurídico Español: Evolución y Jurisprudencia del TC. Balance del Grado de Sensibilidad del Estado y de las CCAA Hacia el Gobierno Municipal”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 111-159.

conformidade, Federico A. Castillo Blanco exprime que “los municipios latinoamericanos, en el marco de los procesos de democratización y Descentralización emprendidos en esta región, se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluían la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les planteaba la sociedad y que les demandaban en forma creciente los ciudadanos (⁵²⁸)”. Aínda considerando a América Latina, Rossana González González,

Dita esta autora que: “La LRSAL nace en el marco de las propuestas de reforma de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (CORA) y de la crisis económica con la consiguiente necesidad de consolidación fiscal, por lo que la alusión a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se repiten en la Ley como una letanía”. Cfr. Encarnación MONTOYA MARTÍN, “Las Competencias Municipales ... cit.”, p. 114.

Esclarece esta autora aínda que: «Puede constarse el fracaso completo de la reforma de la LRSAL al menos es uno de sus objetivos principales: la “reordenación de las competencias municipales” en un sentido claramente reductor encaminado a limitar la lista de materias de competencia local y, prohibir el ejercicio de actividades complementarias tal y como se infiere de las distintas versiones de la reforma proyectada (anteproyectos y proyectos de ley), el ulterior desarrollo normativo autonómico que há jugado en favor de “dejar todo como está o desactivar la reforma” y, finalmente, la doctrina del TC en las sentencias dictadas con ocasión de los recursos plantados contra la Ley a partir de la sentencia 41/2016.

Además, la reforma ha introducido confusión en la aplicación del régimen de las competencias distintas de las propias y delegadas, es decir, de las ante denominadas actividades complementarias del art LBRL ahora derogado que en la reforma no se prohíben pero quedan constreñidas por las exigencias del cumplimiento de la inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera. El gran déficit de la legislación básica estatal en el art 7.4 LBRL há sido renunciar deliberadamente a un asunto capital como es definir cuándo se considera que hay duplicidade prohibida y cuándo, por el contrario, actividad municipal complementarias defiriendo este asunto al legislador autonómico. Hasta ahora el TC en la sentencia 107/2017 lo que há constatado es la obviedad de que actividad complementaria no es sinónimo de competencia duplicada y, por ende, prohibida». Cfr. Encarnación MONTOYA MARTÍN, “Las Competencias Municipales ... cit.”, p. 158.

⁵²⁸ Cfr. Federico A. CASTILLO BLANCO, “Reflexiones sobre los Procesos de Descentralización en América Latina y el Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales Iberoamericanos”, in *Monografías de Gobiernos Locales, Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, Director / Dirección: Federico A. Castillo Blanco, Coordinación: Javier E. Quesada Lumbreras / Fatima E. Ramallo López, UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas, IUT – Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Granada, España, Imprime: Gráficas Alhambra. Granada, 2008, p. 13 e ss. Mas, este autor aínda explana que: “crear las condiciones de espacios con alta calidad, integrados por una pluralidad de colectivos con identidad propia pero compartiendo códigos comunes, es una tarea para la que el gobierno local dispone de indiscutible ventaja comparativa y que es necesario potenciar”. Cfr. Federico A. CASTILLO BLANCO, “Reflexiones sobre los Procesos de Descentralización en América Latina y el Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales Iberoamericanos”, cit., p. 30.

Com o objetivo de se erradicar a exclusão social, a pobreza e de se respeitar a dignidade da pessoa humana, as Nações Unidas através da Resolução da Assembleia Geral A/55/L.2, de 8 de setembro de 2000, instigaram a comunidade internacional neste sentido. Contudo, em Espanha, mais precisamente em Salamanca, foi criado e aprovado um outro diploma legal, embora este último de cariz regional, mas em que também lá se estabelecem princípios fundamentais que visam combater a exclusão social, referindo-nos assim à «Declaración Final de Salamanca, aprobada por la XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones el 15 de octubre de 2005 en la ciudad de Salamanca (España), onde se estableció la necesidad de reforzar las democracias como factor de cohesión del espacio iberoamericano y de realizar esfuerzos de fortalecimiento institucional con el fin de diseñar e implementar políticas públicas de inclusión social para enfrentar los desafíos de la pobreza y la desigualdade». Neste sentido, vd, Rossana GONZÁLEZ GONZÁLEZ / Fátima E. RAMALLO LÓPEZ / Javier E. QUESADA LUMBRERAS, “Exclusión Social y Procesos de Descentralización”, in *Monografías de Gobiernos Locales, Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, Director / Dirección: Federico A. Castillo Blanco, Coordinación: Javier E. Quesada Lumbreras / Fatima E.

Fátima E. Ramallo López e Javier E. Quesada Lumbreras, sugerem que: “Es preciso fomentar, por tanto, la institucionalización de procesos políticos más igualitarios, transparentes y participativos que, en definitiva, redundarán en la mejora de la gestión de los asuntos públicos. Esto es así en la medida en que, como es conocido por todos, en América Latina, la corrupción política y la decadência del imperio del derechos on los crisoles donde se reflejan todos los males que acechan la falta de desarrollo de la región (529)”.

Mas, há uma particularidade que queremos referir neste nosso trabalho, que se prende com a descentralização no setor público na comunidade autónoma do País Basco («Pais Vasco» em espanhol), em Espanha. Desta feita, citando Maria Carmen Gallastegui: “the reform has been useful in providing a uniform increase in the revenues of the Autonomous Communities but has not worked in the direction of increasing responsibility. The incentives to collect taxes have not changed and there is no real involvement of the Communities in tax collection (530)”.

Recapitulando, tendo em consideração o *supra* exposto, e em jeito de conclusão: descentralizar precisa-se!

O regime jurídico dos serviços públicos locais rege-se por princípios fundamentais, alguns dos quais são os de que o serviço público releva de uma pessoa coletiva pública, vinculando-se aquele na prossecução dos interesses públicos. De

Ramallo López, UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas, IUT – Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Granada, España, Imprime: Gráficas Alhambra. Granada, 2008, p. 354 e ss.

⁵²⁹ Neste sentido, *vd.*, Rossana GONZÁLEZ GONZÁLEZ / Fátima E. RAMALLO LÓPEZ / Javier E. QUESADA LUMBRERAS, “Exclusión Social y Procesos de Descentralización”, in *Monografías de Gobiernos Locales, Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, Director / Dirección: Federico A. Castillo Blanco, Coordinación: Javier E. Quesada Lumbreras / Fatima E. Ramallo López, UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas, IUT – Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Granada, España, Imprime: Gráficas Alhambra. Granada, 2008, p. 355.

⁵³⁰ Cfr. Maria Carmen GALLASTEGUI, “The Decentralization of the Public Sector in Spain: the Case of the Basque Country / La décentralisation du secteur public: le cas du Pays basque”, in *Révue d'économie politique*, Directeur da la publication: Ch. VALLÉE, 106 année (1), Éditions Dalloz, Paris, janv.-févr. 1996, p. 172.

Como relata Maria Carmen GALLASTEGUI, “The Decentralization of the Public Sector in Spain: the Case of the Basque Country / La décentralisation du secteur public: le cas du Pays basque”, in *Révue d'économie politique*, Directeur da la publication: Ch. VALLÉE, 106 année (1), Éditions Dalloz, Paris, janv.-févr. 1996, p. 161: “In the Basque Country there are four levels of Government (Central Government, Basque Government, the government of the historical territories and local government) and the distribution of functions is similar to that which exists in federal organizations. Consequently the functions performed by the Central Government cover mainly international relations, defence and the army, railroads and road transport when they affect more than one region and, of course, monetary policy.

The Basque Government in turn has three types of function: «exclusive functions» including education, industry, housing, savings banks and public works, functions which involve only regulation and execution, such as environment policy and fisheries, credit and banking, and functions which it can only execute, such as labour market regulations and intellectual property”.

evidenciar que é da competência legislativa a criação ou extinção dos serviços públicos, e a sua organização interna deve ser feita por decreto-regulamentar. A modificabilidade do regime de organização e funcionamento de qualquer serviço público também constitui princípio fundamental. Em Portugal, há uma obrigatoriedade da manutenção da continuidade dos serviços públicos, existindo uma forte vinculação ao princípio da igualdade plasmado no artigo 13.º da CRP, no sentido de que a prestação de tratamento e de serviço, pelos serviços públicos, deve ser garantida de forma igualitária a todos os cidadãos. A utilização destes pelos particulares, é em princípio, onerosa, sendo que os serviços públicos apenas visam o lucro quando integrados em empresas públicas. Aliada à ideia de serviços públicos, está cada vez mais em voga a figura da descentralização administrativa, uma vez que quanto maior for a proximidade dos serviços públicos às comunidades locais, mais benefícios estas terão, tendo assim a descentralização administrativa um papel fulcral nas autarquias locais (⁵³¹).

Mas em que medida?

Licínio Lopes Martins expressa que: “Os instrumentos contratuais de cooperação são, sem dúvida, os meios privilegiados de convocação das organizações particulares para o exercício de tarefas públicas. (...) também no domínio da acção social a figura contratual, e sem prejuízo das particularidades que a caracterizam, constitui o meio normal ou mais frequente de delegação de tarefas públicas (⁵³²)”. Ou seja, a cooperação dos municípios com as IPSS`s é relevante para a criação de um maior apoio aos idosos no seu conforto habitacional, sendo-lhes assim prestados todos os apoios de que estes necessitem, incluindo afetos, combatendo a solidão e a tristeza extrema. Também através da criação e manutenção de lares dedicados à terceira idade, centros de dia, será possível garantir um maior conforto e sociabilidade com os seus semelhantes, e não só, aos idosos, em coadjuvação com entidades públicas, IPSS`s ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos (em respeito pelo disposto na alínea g), do artigo 12.º da Lei-

⁵³¹ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola - Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 497- 498.

⁵³² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2000, p. 315 e ss.

quadro). Julgamos ainda, e tendo em atenção tudo o que defendemos até então, que as autarquias locais devem promover a celebração de festas e romarias locais que, numa vertente lúdica ajudará à distração dos idosos, permitindo um maior convívio entre eles, e garantindo-lhes uma melhor qualidade de vida. Não nos referimos apenas ao conforto a um nível económico e de bem-estar patrimonial, mas também ao nível das relações humanas, sendo a inserção de idosos em lares, muitas vezes, um meio idóneo para colmatar tais situações referidas, possibilitando aos mesmos uma maior interação com os seus pares, evitando o isolamento e exclusão social (⁵³³).

Com respeito a que princípios e com que fundamentos?

No que ao modelo de repartição de competências concerne, quando as (novas) competências também sejam conferidas aos municípios, o modelo de repartição de competências entre os municípios e as freguesias fixa-se mediante celebração de contrato interadministrativo (que se figurar-se-á de forma flexível permitindo a viabilidade da harmonização entre os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade e as exigências de eficácia e de unidade da ação administrativa, respeitando os princípios da universalidade e da equidade), devendo autorizar uma melhor afetação de recursos humanos e financeiros (⁵³⁴).

Deve(re)mos descentralizar tendo em mente a necessidade da desconcentração administrativa também?

Respondendo, ou pelo menos tentando responder a esta questão, julgamos da nossa parte que sim. Defendemos que a descentralização administrativa para ser mais eficiente e mais eficaz pode e/ou deve ser acompanhada por um processo de

⁵³³ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 510.

⁵³⁴ Cfr., o nosso Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 517.

desconcentração administrativa. A desconcentração administrativa, trata-se de uma repartição de poderes do Órgão de topo para Órgãos subalternos na estrutura vertical da hierarquia de cada entidade administrativa. Desta maneira, reforçar-se-ão as competências próprias/delegadas havendo um exponencial aumento da prossecução dos interesses públicos. Via de regra, cada órgão subalterno continuará a responder a todos acima de si. Trata-se de um processo de descongestionamento de competências (⁵³⁵).

Defendemos, da nossa parte que, embora a descentralização administrativa [sendo que neste quesito estamos de acordo com Diogo Freitas do Amaral quando este autor referia que: «A existência constitucional de autarquias locais, e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder, fazem parte da própria essência da democracia, e traduzem-se no conceito jurídico-político de *descentralização*» (⁵³⁶)] se distinga da desconcentração administrativa, a verdade é que nos parece aceitável que ambas se coadjuvem reciprocamente (⁵³⁷).

Em jeito de conclusão, apontamos algumas medidas a seguir em contexto de descentralização administrativa em Portugal (Continental). Desta feita, em termos de cuidados de saúde, apesar de já existirem IPSS's para o efeito, deve investir-se num maior número de meios técnicos comparticipados pelo Estado no apoio aos idosos, crianças e pessoas carenciadas, ou seja, em vez de serem as pessoas a deslocarem-se aos serviços médicos nos grandes centros urbanos, virem os serviços até elas (às suas localidades, às suas habitações gerando-lhes um maior conforto) (⁵³⁸).

⁵³⁵ Acerca da desconcentração administrativa em Portugal, cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 503.

⁵³⁶ Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Volume I, Coimbra, Almedina, 2006, p. 422.

⁵³⁷ Um mero parêntesis que aqui fazemos prende-se com a nossa posição relativamente à regionalização, tendo exposto, todavia, as variadas posições a respeito de diversos autores. Deste feita, da nossa parte, também nos posicionamos relativamente à regionalização. Sabemos que as regiões administrativas estão consagradas constitucionalmente na CRP, mais precisamente ao longo dos artigos 255.º a 257.º, todos da CRP. Porém, também é do nosso conhecimento que, em termos práticos, as regiões administrativas ainda são uma realidade utópica, na medida em que não se encontram até aos nossos dias, instituídas em concreto. O que, da nossa parte confessamos que nos causa alguma estranheza e até confusão. Se a própria Lei Fundamental as consagra e legaliza, pensamos que as mesmas podem e devem estar instituídas em concreto, até para, como pensamos, fomentar e desenvolver as economias mais locais, sugerindo mesmo da nossa parte, que a instituição em concreto das regiões administrativas podem/rão ser uma forte aliada à descentralização administrativa. Esta é a nossa posição, salvo melhor entendimento acerca deste quesito da regionalização.

⁵³⁸ Cfr., o nosso Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa* /

Com o elevado encerramento de escolas primárias nas aldeias, que muito se deveu à acentuada redução da taxa de natalidade local, agravada com o elevado número de emigração populacional, as crianças residentes nas localidades situadas mais no Interior do País viram-se e vêem-se obrigadas a fazerem enormes sacrifícios para poderem ter acesso ao ensino, tendo de acordar a horas impróprias para chegarem a horas aos estabelecimentos de ensino situados muito longe das suas residências. Parece-nos aqui que o elevado encerramento de escolas nas zonas do Interior tem prejuízos graves para estas crianças, que devido ao encerramento daqueles estabelecimentos em grande aglomerado, podem(rão) abandonar a escola cedo de mais, tendo neste aspeto a descentralização administrativa um papel importantíssimo, na medida em que se forem criadas as condições devidas de empregabilidade nessas regiões, as famílias ao ali se estabelecerem criam lá as suas raízes familiares. Certo é, que ao nível do ensino superior, e respetivo acesso e frequência, já foram tomadas algumas medidas no sentido de se abrirem mais vagas de acesso ao ensino superior nas regiões mais interiores do país, procurando assim atrair mais população jovem para essas localidades, fomentando o desenvolvimento mercantil daquelas zonas, assim como consequentemente o aumento do nível de vida daquelas pessoas e daquela economia local (⁵³⁹).

Com a adoção de novas medidas de descentralização administrativa, também se poderá combater a solidão da população mais idosa (que é elevada em Portugal), criando uma maior dinamização entre as pessoas, através da criação de mais IPSS's, centros recreativos com apoio do Estado, fomentando uma maior sociabilidade e integração entre as pessoas das variadas faixas etárias, criando assim um ambiente populacional equilibrado e salutar (⁵⁴⁰).

Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 515-516.

⁵³⁹ Cfr., o nosso Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 516.

⁵⁴⁰ Cfr., o nosso Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 516.

Ainda é preciso adotar muitas soluções eficazes para que o País consiga evoluir, e de forma mais igualitária, tendo em vista a descentralização administrativa. Ainda há muita desigualdade, nos vários setores registados em Portugal, pelo que cada vez mais a descentralização administrativa deve acontecer de forma progressiva, no sentido de proporcionar melhores condições, e de forma mais equitativa a toda a população, e não apenas a alguns, tentando assim assegurar-se a coesão social (⁵⁴¹).

Relativamente às freguesias, autarquias locais cujos órgãos têm maior proximidade populacional, também aqui se pretende um desenvolvimento do Interior do País, tendo em conta a coesão territorial, com a criação de estabelecimentos de ensino público ou de reconstrução/reparação daquelas instituições. O que se pretende aqui também com a transferência de competências é o reforço das suas competências próprias, muito embora, de acordo com os casos especificamente retratados em diploma próprio, em articulação constante com os municípios (⁵⁴²).

No domínio da ação social, as IPSS`s têm aqui um papel fulcral nos domínios da educação e da ação social, na medida em que podem prestar cuidados/serviços sociais, auxiliadas financeiramente pelo Estado (e municípios que podem delegar naquelas funções sociais), mas também sugerindo e incentivando o contributo monetário e a cooperação por parte de privados (⁵⁴³).

Concluindo, descentralizar precisa-se, dado que, julgamos que a descentralização administrativa beneficia, e pode(rá) continuar a beneficiar, a sustentabilidade económico-financeira das IPSS`s, em Portugal, (em clima de crises), uma vez que através da descentralização administrativa para as autarquias locais e para as entidades equiparadas,

⁵⁴¹ Cfr., o nosso Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 516-517.

⁵⁴² Cfr., o nosso Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 517.

⁵⁴³ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 517.

Julgamos que se torna possível e razoável a celebração de acordos de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s, assim como tal também se vislumbra possível ocorrer entre as entidades equiparadas e as IPSS`s, no sentido de auxiliar as IPSS`s a conseguirem manter a sua sustentabilidade económico-financeira (em contexto de crises), vislumbrando-se, ainda, o enriquecimento dos serviços públicos locais. Julgamos que tais fatores podem contribuir para a sustentabilidade (económico-financeira) das IPSS`s. Neste prisma, importa realçar que correlacionamos aqui a figura da descentralização administrativa com a temática apresentada, sendo que, desta feita, articulamos aqui a figura da descentralização no quadro de uma descentralização funcional, na medida em que funciona como um conceito mais funcional, fugindo ao paradigma clássico de descentralização.

4.3. A Lei de Bases do Sistema Educativo e a sua correlação com a ação social

A educação não pode ser classificada como um bem público puro (⁵⁴⁴).

A criação da Lei-quadro da descentralização administrativa (doravante Lei-quadro) - Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, determina o quadro de transferência de competências (em bom rigor, atribuições) para as autarquias locais [(municípios, freguesias e regiões administrativas) (⁵⁴⁵)], e para as entidades intermunicipais (áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa), concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

O ensino rege-se pelos princípios da universalidade e da gratuidade plasmados na CRP. Apesar de a alínea f), do artigo 9.º da CRP garantir o ensino e a valorização permanente, defender o uso e fomentar a difusão internacional da língua portuguesa, nada impede o recurso a entes privados ou organizações sociais na educação, isto é, tal é possível, mas a responsabilidade constitucional pela sua efetivação (a de assegurar o ensino) mantém-se no Estado Central (⁵⁴⁶).

⁵⁴⁴ Cfr. Joseph STIGLITZ, *Economics of the Public Sector*, 3.ª ed., Nova Iorque, W.W. Norton & Company, 2000, p. 426.

⁵⁴⁵ Desde a data da CRP de 1976, em Portugal Continental ainda não foi criada uma autarquia local que se possa designar de intermédia entre o município e o Estado, o que dá que pensar que precisará de ser feita uma reforma administrativa neste sentido, dado que as regiões administrativas ainda não foram instituídas em concreto. Cfr., os artigos 255.º e 256.º da CRP.

⁵⁴⁶ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa /*

Ora, cumpre-nos neste trabalho, exprimir a correlação articulada existente entre a educação (⁵⁴⁷) e as IPSS`s. Assim, e sem mais delongas, relativamente ao domínio educacional, os órgãos municipais são competentes para participarem no planeamento, na gestão e na realização de investimentos respeitantes às escolas públicas pertencentes ao 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, secundário, incluindo o profissional, designadamente na sua construção, equipamento e preservação. É ainda da competência dos órgãos municipais, no que concerne à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional auxiliar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar (em respeito pelo disposto na alínea *b*), do n.º 2 do artigo 11.º da Lei-quadro), tendo aqui a ação social, e podendo ter o terceiro setor, um papel relevante quer através da atribuição de subsídios, por parte dos municípios, aos alunos provenientes de famílias mais carenciadas para evitar o abandono escolar precoce, ou portadores de algum tipo de deficiência, quer através da delegação de competências por parte dos municípios em IPSS`s que ajudem a assegurar o ensino e a manutenção de atividades recreativas a todos os alunos, garantindo assim uma igualdade de oportunidades no acesso ao ensino a todos e não apenas a alguns (respeitando aqui o teor dos artigos 13.º, 73.º, e 74.º, todos da CRP). Note-se que as competências são dos municípios. É vetado ao Estado, porém, programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas,

Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 505-506.

⁵⁴⁷ Na doutrina, relativamente à educação, *vd*, Carla AMADO GOMES, “Descentralização, autonomia e garantia da qualidade de ensino nas escolas do ensino básico e secundário portuguesas”, in *Separata da Revista O Direito*, Ano.º 140.º, I, Almedina, 2008, e bibliografia lá citada, pp. 243- 277.

Defende Carla Amado Gomes que, “a autonomia de gestão traduz-se na capacidade de os membros da coletividade escolar tomarem decisões que afectam a vida na escola”. Cfr. Carla AMADO GOMES, “Descentralização administrativa e garantia da qualidade de ensino ... cit.”, p. 252.

Esta autonomia pedagógica, no entanto, também acarreta riscos e os seus termos devem ser minuciosamente considerados pelo órgão competente, de acordo com a CRP. O cariz lúdico de inter-relacionamento entre os membros da escola, alunos, professores, etc embora revista um carácter importante como idas ao cinema, ao teatro, quer a participação em visitas de estudo a tribunais, fábricas, etc pode ter uma grave consequência que é a dispersão do foco essencial dos alunos (que deve ser a aprendizagem escolar).

De mencionar que o art. 77.º da Lei fundamental portuguesa consagra a participação democrática no ensino permitindo aos professores e alunos o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei, regulando as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de cariz científico na definição da política de ensino.

Vd., também, Inês PISCO BENTO, “Da descentralização administrativa à «fragmentação funcional»: contributo para a análise da provisão pública da Educação”, in *Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, n.º 327, Tomo LX, Setembro - Dezembro 2011, pp. 521-554.

Citando Inês Pisco Bento, “a educação pode ser classificada como um bem de mérito. Efetivamente, o que define o carácter público da educação é o facto de o Estado a avocar a si, invocando o interesse público na qualidade do ensino e na sua universalidade”. Cfr. Inês PISCO BENTO, *ob. cit.*, p. 536.

políticas, ideológicas ou religiosas (o Estado é laico e o ensino também o deve ser). Porém, é garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas (nos moldes do disposto no n.º 4 do artigo 43.º da CRP), sendo também garantida a liberdade de aprender e de ensinar (nos moldes do disposto no n.º 1 do artigo 43.º da CRP). A própria Lei de Bases do Sistema Educativo = LBSE - Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as posteriores alterações, assevera que todos os cidadãos têm direito à educação e à cultura, nos moldes constitucionais (nos moldes do disposto no n.º 1 do artigo 2.º da LBSE) ⁽⁵⁴⁸⁾.

A Administração Local é constituída pelas autarquias locais, que são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das suas populações, tratando-se de verdadeiras pessoas coletivas de população e territórios (conforme o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 235.º da CRP), pelas entidades intermunicipais (áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa) e pelas comunidades intermunicipais, pelas associações de fins específicos de municípios e freguesias e pelas empresas locais (sendo que estas últimas visam o lucro). Porém, o nosso foco vai incidir sobre as autarquias locais - municípios e freguesias -, em Portugal Continental ⁽⁵⁴⁹⁾.

Note-se que, sendo Estado-Membro da União Europeia desde 1986, Portugal ainda hoje é um dos Estados-Membros da União Europeia mais centralizados.

Como decorre da interpretação do disposto no artigo 11.º da Lei-quadro, artigo este cuja epígrafe é «educação», compete aos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos concernentes aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, incluindo o profissional (novidade que passa agora para a competência dos órgãos municipais – o ensino profissional),

⁵⁴⁸ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 504-505.

Atente-se que o DL n.º 115-A/98, de 4 de maio aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos. No n.º 1 do seu artigo 3.º refere que “autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados”.

⁵⁴⁹ Portugal tem 308 municípios – 278 no Continente e 30 nas Ilhas (11 na Madeira e 19 nos Açores).

designadamente na sua construção, equipamento e manutenção. Cabe ainda aos órgãos municipais, no que respeita à rede pública de educação pré-escolar (infantários) e de ensino básico e secundário, incluindo o profissional apoiar as crianças e os estudantes no domínio da ação social escolar. Atente-se que estamos a reportar-nos ao ensino público, e vamos ter em atenção, também os regimes autónomo, de administração e de gestão dos estabelecimentos públicos educativos nos âmbitos pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário, bem como dos respetivos agrupamentos de escolas, não descurando o respeito pelos princípios da universalidade e da gratuitidade do ensino público em contexto igualitário de oportunidades.

O diploma setorial da educação é o DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que contém setenta e seis (76) artigos, contém várias novidades, e, em traços generalistas, o regime lá estabelecido redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, baseado nos princípios e regras previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo (doravante LBSE) - Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário – DL n.º 75/2008, de 22 de abril, sendo de sublinhar a salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, tenramente reforçada pelo poder concedido às escolas para gerir parcialmente o currículo dos ensinos básico e secundário norteando-se pelas matrizes curriculares-base, e pela consideração dos direitos de participação dos docentes no processo educativo – consagrados no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário - DL n.º 139-A/90, de 28 de abril.

O Estado pode delegar nas IPSS`s tarefas, mediante a celebração de acordos contratuais cooperativos, no sentido daquelas, o auxiliarem, desempenhando as tarefas a que se propõem. As IPSS`s são verdadeiras EES`s, regendo-se pelos princípios da LBES⁽⁵⁵⁰⁾. As IPSS`s são pessoas coletivas particulares, não visando o lucro, mas o exercício da ação social na educação. As IPSS`s têm funções colaborativas em centros especiais educacionais, atuando em ATL`s, e em colégios privados, assim como em estabelecimentos de ensino público, e agrupamentos de escolas, tendo aqui um papel empreendedor⁽⁵⁵¹⁾.

⁵⁵⁰ A Lei de Bases da Economia Social é a Lei n.º 30/2013, de 8 de maio – doravante LBES.

⁵⁵¹ Neste sentido, *vd.*, o nosso, Patrícia PINTO ALVES, “O Acesso à Educação e a Influência Empreendedora do Domínio da Ação Social na Educação em Portugal”, in *Educação de Qualidade e*

Vamos retratar o papel empreendedor que o terceiro setor, mais precisamente através da atuação de IPSS's, tem e/ou poderá vir a ter na educação ⁽⁵⁵²⁾ e no ensino público, sugerindo algumas medidas que poderão ser adotadas neste âmbito, não deixando de fazer menção à inovação social.

Há dois artigos, em específico, consagrados na LBSE que relevam imenso na presente temática, e que são os artigos 16.º e 18.º do diploma legal citado. Assim, o artigo 16.º da LBSE, consagrado na Subsecção IV – relativa às «Modalidades especiais de educação escolar» – tendo este artigo 16.º por epígrafe «Modalidades», refere ao longo

Desenvolvimento na Lusofonia, Coordenação: Francisco Pereira Coutinho, Maria João Carapêto e Emellin de Oliveira, Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 – Educação de qualidade, Edição: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito, CEDIS (Centro de I & D sobre Direito e Sociedade), Lisboa, abril, 2020, pp. 159-173, pesquisável em: http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2020/04/Educa%C3%A7%C3%A3o-de-Qualidade-e-Desenvolvimento3-min.pdf?fbclid=IwAR0H-Uwy1ayvCuKY_1vwKtsGf1wZaZ2J23ZKBvtaetkfezDcplXwIAco1UM (acesso em: 21.04.2020).

Cabe ainda aos órgãos municipais, garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como opção ao transporte escolar; garantir as tarefas de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escola; incentivar o cumprimento da escolaridade obrigatória e atuar na organização da segurança escolar. Estas competências praticam-se no respeito das competências dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. Porém, parece-nos admissível, em situações devidamente justificadas, e para evitar o abandono escolar a admissibilidade do denominado ensino doméstico. De enaltecer que: “A CRP e a lei ordinária portuguesa não consagram o direito do estudante em regime de ensino doméstico assistir às aulas no estabelecimento de ensino onde se encontra matriculado, nem proíbem essa possibilidade. Neste contexto devem prevalecer, salvo erro grosseiro ou critério manifestamente injustificável no caso, as conceções pedagógicas e educativas do Ministério da Educação, por ser organismo da administração executiva do Estado a quem compete a administração e gestão do sistema educativo segundo os princípios gerais estabelecidos pelo artigo 1.º/5 da LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO, Lei n.º 49/2005 de 30 de Agosto e artigos 1º, 2.º e passim, da LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO aprovada pelo Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro”, neste sentido *vd.*, o acórdão do TCAN, de 11.09.2015, processo n.º 01187/15.3BEPRT, cujo relator foi o Sr. Dr. João Beato Oliveira Sousa e o recorrente o aluno APM representado pelos seus pais e o recorrido o Ministério da Educação e outros, disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/96f017d9dc4545f980257efb005cf490?OpenDocument&Highlight=0,autonomia,das,escolas>. Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 507, e nota 17.

Um apontamento que ainda aqui delineamos é o de que, em Portugal, o artigo 38.º da Lei-quadro, mais precisamente nas alíneas *f*) e *g*) do seu n.º 1 refere respetivamente que os órgãos das freguesias têm competências nas áreas de realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, e na manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos educativos pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico. As transferências destas novas competências serão diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, tendo em consideração a população e capacidade de execução. Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 507.

das alíneas *a)* a *e)*, do seu n.º 1, respetivamente, que: “1 - Constituem modalidades especiais de educação escolar: *a)* A educação especial; *b)* A formação profissional; *c)* O ensino recorrente de adultos; *d)* O ensino à distância; *e)* O ensino português no estrangeiro”. Todavia, o disposto no n.º 2 do artigo 16.º da LBSE frisa que: “Cada uma destas modalidades é parte integrante da educação escolar, mas rege-se por disposições especiais”.

Por sua vez, o artigo 18.º da LBSE, tem por epígrafe «Organização da educação especial», e o disposto nos n.ºs 1 a 8 do artigo 18.º da LBSE, explana, respetivamente, que: “1 - A educação especial organiza-se preferencialmente segundo modelos diversificados de integração em estabelecimentos regulares de ensino, tendo em conta as necessidades de atendimento específico, e com apoios de educadores especializados. 2 - A educação especial processar-se-á também em instituições específicas quando comprovadamente o exijam o tipo e o grau de deficiência do educando. 3 - São também organizadas formas de educação especial visando a integração profissional do deficiente. 4 - A escolaridade básica para crianças e jovens deficientes deve ter currículos e programas devidamente adaptados às características de cada tipo e grau de deficiência, assim como formas de avaliação adequadas às dificuldades específicas. 5 - Incumbe ao Estado promover e apoiar a educação especial para deficientes. 6 - As iniciativas de educação especial podem pertencer ao poder central, regional ou local ou a outras entidades colectivas, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social. 7 - Ao ministério responsável pela coordenação da política educativa compete definir as normas gerais da educação especial, nomeadamente nos seus aspectos pedagógicos e técnicos, e apoiar e fiscalizar o seu cumprimento e aplicação. 8 - Ao Estado cabe promover, a nível nacional, acções que visem o esclarecimento, a prevenção e o tratamento precoce da deficiência”.

Posto isto, sendo o direito ao ensino um direito universal, ou seja, que assiste a todos os cidadãos, o artigo 74.º da CRP frisa no seu n.º 1 que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades”, incumbindo ao Estado na concretização da política de ensino assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito (isto em respeito pelo disposto na alínea *a)* do artigo 74.º da CRP, e no n.º 1 do artigo 6.º da LBSE), e criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar. Traduzindo-se o direito ao ensino num direito de acesso à escola (em respeito pelo disposto no n.º 1 do artigo 74.º da CRP), este é um direito de liberdade análogo aos

direitos, liberdades e garantias, gozando do mesmo regime legal (⁵⁵³). Ora, decorre da alínea f), do artigo 9.º da CRP (artigo este com a epígrafe «Tarefas fundamentais do Estado») que: «São tarefas fundamentais do Estado: “f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa (⁵⁵⁴)”».

Da nossa parte, defendemos, pois que se o acesso ao ensino (diga-se obrigatório) não fosse gratuito, mas sim oneroso haveria certamente uma desistência mais acentuada da escola pelas crianças e jovens dos 6 aos 18 anos, pelo facto das suas famílias, economicamente desfavorecidas, não poderem assegurar-lhes a formação educacional, o que parece-nos que induziria numa forte violação do princípio da igualdade e levaria a uma forte analfabetização da população. O que se pretende com as medidas adotadas de descentralização administrativa é assegurar o acesso equitativo de todos à educação num contexto de igualdade de oportunidades. Assim, se uma certa criança ou jovem pertencer a um meio familiar mais pobre, com poucos ou nenhuns recursos financeiros, o Estado terá em conta essa situação socioeconómica do aluno garantindo-lhe o acesso aos serviços de ação social educativa (isto em respeito pelo disposto no artigo 27.º da LBSE, artigo este, aliás, que tem por epígrafe «Promoção do sucesso escolar»), atribuindo-lhe subsídios de alimentação, escolares, de transporte, bolsas de estudo, ou (apontamento nosso) pagando a IPSS`s para auxiliar (os alunos) nos estudos, na alimentação, no material escolar, tudo muito devido à possível delegação de competências dos municípios em IPSS`s para prestação de serviços sociais educativos (⁵⁵⁵).

Finalizando a nossa exposição, e respeitando todo o exposto *supra*, da nossa parte defendemos que as IPSS`s, também no que respeita à educação podem ser um excelente auxílio aos municípios e freguesias, na medida em que ao prestarem serviços públicos neste domínio estão a contribuir para o aumento de conhecimentos das crianças daquelas

⁵⁵³ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola - Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 506.

⁵⁵⁴ Cfr., a *Constituição da República Portuguesa*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 16.09.2020).

⁵⁵⁵ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola - Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 506.

zonas e correspondente acesso ao ensino, evitando, muitas vezes, o abandono escolar precoce devido ao encerramento de imensos estabelecimentos escolares e à longa distância que percorrem das suas habitações até aos estabelecimentos escolares mais circunscritos, garantindo assim uma maior proximidade dos serviços públicos àquelas pessoas. Tal medida pode efetuar-se através de instrumentos contratuais de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s. O papel das IPSS`s nunca será o de tomar o lugar daquelas, mas sim o de as auxiliar na prestação dos serviços públicos àquelas coletividades. Os serviços continuam a ser públicos, as entidades que os praticam é que são privadas (melhor dizendo particulares), muito embora não visem o lucro, uma vez que não são empresas públicas, visando antes a solidariedade social e a entreatajuda entre as populações, permitindo um acesso igualitário de oportunidades de todos ao ensino pré-escolar, básico e secundário (não deixando de parte o ensino profissional — isto em respeito pelo disposto no artigo 19.º da LBSE), através da criação de creches para o efeito, ATL`s (permitindo aos pais lá deixarem as suas crianças para poderem trabalhar), colégios, centros de estudos de apoio ao saber ... apoio especial a crianças portadoras de algum tipo de deficiência - física, mental ou sensorial - (atribuindo-lhes a Segurança Social um subsídio para que as IPSS`s possam operar, visando suprimir as carências daqueles menores incapacitados), o ensino continua a ser público, apenas será prestado por entes privados (ou melhor dizendo particulares) e que são as IPSS`s. Parece-nos também que a criação de bibliotecas comunitárias será uma importante ajuda a estes alunos, na medida em que lhes possibilitará um maior acesso à leitura sem custos económicos, e o empréstimo de manuais escolares de uns alunos de anos anteriores para os outros também parece ser uma boa medida, possibilitando aos alunos com recursos económicos mais fracos, o acesso ao material escolar essencial para a sua aprendizagem e formação escolar (⁵⁵⁶).

⁵⁵⁶ Contudo, existem escolas de cariz privado, e em princípio, estas escolas apenas serão frequentadas por alunos cujas famílias sejam provenientes de um médio/elevado estrato social-económico, permitindo-lhes a frequência nesses estabelecimentos de ensino privado, por sua escolha, ou seja, em regra, estas escolas não são de igual a cessão a todas as crianças e jovens, não havendo aqui uma igualdade de oportunidades, mas são de acesso restrito a quem tem mais dinheiro. Porém, cremos novamente que até nestes casos a ação social pode ter um papel preponderante na medida em que o Estado pode atribuir subsídios às crianças e jovens de certas localidades em que insiram essas escolas privadas para que estes tenham, em igualdade de oportunidades, o direito à frequência e a estudar nessas escolas, mas em situações muito peculiares, isto é, quando a deslocação para a escola pública se torne manifestamente inconveniente para aqueles alunos, obrigando-os a acordarem excessivamente cedo para conseguirem cumprir o horário escolar, o que notoriamente lhes causaria mais dificuldades de concentração e de aprendizagem. Muito embora este processo de descentralização vá ser muito importante no domínio da educação, a verdade é que, na prática, em Portugal, no presente ano letivo 2019-2020 ainda não tinha avançado em Portugal. Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal.

Passando os municípios a terem a tarefa essencial na gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade, foi consagrado no Programa do XXI Governo Constitucional o alargamento da respetiva participação nos domínios da educação (diga-se ensino pré-primário, básico e secundário, e profissional, considerando a autonomia pedagógica dos estabelecimentos de ensino) e da ação social [em coordenação permanente com a rede social, e tendo em evidência a atuação das IPSS's (⁵⁵⁷)].

4.3.1. O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro: análise e referência das inovações introduzidas no setor da educação em Portugal Continental

O diploma setorial da educação: o DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro, introduz uma grande novidade que é a de que a correspondência entre o âmbito das competências (em bom rigor, atribuições) descentralizadas e a organização da oferta pública de ensino básico e secundário que garante o cumprimento da escolaridade obrigatória pelas crianças e jovens em idade escolar e pretende a universalidade da educação pré-escolar.

Porém, conservam-se as competências (atribuições) do departamento governamental da área da educação, uma vez que a definição da rede educativa – em respeito pelo disposto no artigo 8.º do DL setorial da educação –, estão em articulação definida com os municípios, as entidades intermunicipais e os agrupamentos de escolas (isto em respeito pelo disposto no n.º 5 do artigo 32.º do DL setorial da educação e anexo I que tem como epígrafe: «Rede nacional de escolas»), e escolas não agrupadas. Mas, também se conservam as competências (atribuições) do departamento governamental da área da educação relativamente à decisão acerca da contratualização ou cedência da

Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 509. Cfr, ainda, <https://eco.pt/>. A educação é a área que reivindica mais fundos no pacote da descentralização administrativa em Portugal.

⁵⁵⁷ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa/ Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 517.

criação e gestão de oferta pública da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário a entidades de índole privada, cooperativa, solidária ou afim.

Persiste, no entanto, a manutenção da carta educativa municipal - isto em respeito pelo disposto no artigo 5.º e seguintes do DL setorial da educação -, e do plano de transporte escolar - isto em respeito pelo disposto no artigo 17.º e seguintes do DL setorial da educação -, na qualidade de instrumentos de planeamento e a estipulação participativa das entidades intermunicipais no planeamento plurianual da rede de oferta de educação e formação. Nos trâmites do disposto no artigo 5.º do DL setorial da educação: “A carta educativa é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no município, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município”.

O DL setorial da educação concede um alargamento das competências (atribuições) das autarquias locais, desde logo, no domínio do investimento, equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares a todo o ensino básico e ao ensino secundário (⁵⁵⁸). Todavia, há uma exceção a ser aqui explanada que é a das escolas cuja oferta educativa e de formação contemplem, pela sua particularidade, uma área territorial supramunicipal (Distrital).

Outra grande novidade introduzida pelo DL setorial da educação é a que respeita às competências de gestão. Quanto às competências de gestão, destacam-se, agora, as novas competências de organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios de aplicação universal e de aplicação divergente, aplicando-se o regime jurídico à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar consagrado em diploma legal próprio.

No entanto, continua a ser da competência do departamento governamental com competência na área da educação e dos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, a organização, desenvolvimento e execução de programas de distribuição gratuita e reutilização de manuais escolares.

Uma importante inovação que nos é trazida pelo DL setorial da educação é a de que os municípios passam a gerir o fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário.

⁵⁵⁸ Cfr., o disposto no artigo 32.º do DL setorial da educação.

No que respeita às residências escolares, importa destacar que a gestão, funcionamento, conservação, manutenção e equipamento das residências escolares (isto em respeito pelo disposto no artigo 37.º do DL setorial da educação) que constituem a rede oficial de residências para estudantes passam a ser parte integrante da competência dos municípios da respetiva área geográfica.

A gestão e o funcionamento das modalidades de colocação de alunos junto de famílias de acolhimento cedido por entes privados, através do estabelecimento de acordos de cooperação, passam a ser da competência dos órgãos municipais da área do agrupamento de escolas, ou escolas não agrupadas em que os beneficiários estão matriculados, devendo os critérios de concessão de tais modalidades ser contemplados no mencionado diploma que vier a regular o regime jurídico aplicável à concessão e ao funcionamento dos apoios no domínio da ação social escolar ⁽⁵⁵⁹⁾.

Quanto ao pessoal não docente ⁽⁵⁶⁰⁾, a competência para o recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente, de todos os níveis e ciclos de ensino, passa também para as câmaras municipais, sendo de prever, a transferência do pessoal não docente com vínculo ao Ministério da Educação para os municípios, com a salvaguarda da respetiva situação jurídico-funcional de cada um ⁽⁵⁶¹⁾.

Relativamente à vigilância e segurança de equipamentos educativos, a Secção IV do DL setorial da educação tem por epígrafe «Segurança escolar», extraíndo-se daqui que: “Compete às câmaras municipais, em articulação com as forças de segurança presentes no seu território e com os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, organizar a vigilância e segurança dos equipamentos educativos, designadamente do edificado, respetivo recheio e espaços exteriores incluídos no seu perímetro”.

O Conselho municipal de educação, previsto no Capítulo VI do DL setorial da educação, está previsto no artigo 55.º e seguintes deste diploma legal, sendo que permanece como órgão institucional de intervenção das comunidades educativas em cada concelho, no reconhecimento da sua função fundamental como instância territorial consultiva e reflexiva acerca da política educativa. A sua composição, tendo em consideração o disposto no artigo 57.º do DL setorial da educação, é expandida, neste se abarcando, além dos membros que, hoje em dia, o integram, um representante das

⁵⁵⁹ Cfr., o disposto no artigo 38.º do DL setorial da educação, cuja epígrafe é: «Alojamento».

⁵⁶⁰ Cfr., o disposto no artigo 42.º e seguintes do DL setorial da educação.

⁵⁶¹ Cfr., o disposto no artigo 43.º do DL setorial da educação.

Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (doravante CCDR), um representante de cada um dos conselhos pedagógicos dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e um representante das instituições do setor social e solidário que desenvolvam tarefa no domínio educacional.

A Comissão de acompanhamento e monitorização, prevista no artigo 66.º do DL setorial da educação dispõe que com a finalidade de assegurar a coordenação entre os diferentes níveis de administração é criada, em cada concelho/município, uma comissão de acompanhamento e monitorização que acompanhará a desenvoltura e progressão das competências/atribuições transferidas. Com reunião trimestral, esta Comissão é composta pelo Presidente da câmara municipal (que preside); por representante do departamento governamental responsável pela área da educação que compõe o conselho municipal de educação; pelos diretores dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas da área do município, e, quando o cariz das matérias o requeira, por representantes das entidades intermunicipais ou representantes de outras entidades e organismos da AP.

Sublinhe-se ainda que, a Recomendação n.º 1/2019, do Conselho Nacional de Educação, publicada no Diário da República n.º 21/2019, Série II de 30 de janeiro, reporta-se no sentido de as competências/atribuições inerentes à gestão das ofertas públicas educativas e de formação serem prioritariamente aferidas às escolas e de serem concedidas às autarquias locais e entidades intermunicipais, as competências/atribuições concernentes à criação de condições externas para que, por um lado, as crianças e jovens acedam à oferta pública educativa e desta possam usufruir de modo oportuno e para que, por outro lado, o pessoal docente e não docente possa exercer as funções que lhe competem da desenvoltura das atividades de ensino e na gestão dos estabelecimentos escolares. Recomenda, também, que a transferência de competências (⁵⁶²) para os órgãos das autarquias locais e entidades intermunicipais não venha a ser uma relação hierárquica destas sobre os órgãos das escolas, mas que venha a ser uma boa cooperação entre ambos os entes (⁵⁶³).

⁵⁶² Em bom rigor administrativista, falamos em competências quando se tratam de órgãos e em atribuições quando aludimos às autarquias locais – vulgo municípios e freguesias.

⁵⁶³ Neste sentido, *vd.*, o nosso, Patrícia PINTO ALVES, “O Acesso à Educação e a Influência Empreendedora do Domínio da Ação Social na Educação em Portugal”, in *Educação de Qualidade e Desenvolvimento na Lusofonia*, Coordenação: Francisco Pereira Coutinho, Maria João Carapêto e Emellin de Oliveira, Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 – Educação de qualidade, Edição: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito, CEDIS (Centro de I & D sobre Direito e Sociedade), Lisboa, abril, 2020, pp. 159-173, pesquisável em: <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2020/04/Educa%C3%A7%C3%A3o-de-Qualidade-e-Desenvolvimento3-min.pdf?fbclid=IwAR0H-UwyIayvCuKYIvwKtsGf1wZaZ2J23ZKBvtaetkfezDcpLXwIAco1UM> (acesso em: 21.04.2020).

4.4. A (Nova) Lei de Bases da Saúde e a sua cooperação no domínio da ação social

O artigo 64.º da CRP, artigo este com a epígrafe «saúde», expressa no seu n.º 1 que: “1. Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover (⁵⁶⁴)”. De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 64.º da CRP, para asseverar o direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado, tendo em conta as alíneas *a*) a *f*), deste preceito constitucional, respetivamente, assegurar o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação; asseverar uma racional e eficiente cobertura de todo o País em recursos humanos e unidades de saúde; proceder à orientação da sua ação para a socialização dos custos dos cuidados médicos e medicamentosos; disciplinar e fiscalizar as formas empresariais e privadas da medicina, articulando-as com o serviço nacional de saúde, por forma a garantir, nas instituições de saúde públicas e privadas, adequados padrões de eficiência e de qualidade; disciplinar e vistoriar a produção, a distribuição, a comercialização e o uso dos produtos químicos, biológicos e farmacêuticos e outros meios de tratamento e diagnóstico; determinar políticas de prevenção e tratamento da toxicod dependência (⁵⁶⁵).

Tendo em conta a melhor doutrina e legislação, o que pretendemos aqui é explicitar a cooperação (in)existente entre o disposto na anterior Lei de Bases da Saúde (doravante LBS) – Lei n.º 48/90, de 24 de agosto - com o domínio da ação social, tendo aqui especial enfoque as IPSS`s, e na atual (Nova) Lei de Bases da Saúde (doravante NLBS) (⁵⁶⁶).

⁵⁶⁴ Cfr., a *Constituição da República Portuguesa (CRP)*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020). Ora, nos moldes do n.º 2, do artigo 64.º da CRP, o direito à protecção da saúde concretiza-se, conforme o disposto nas suas alíneas *a*) e *b*), ou seja, mediante um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito; e, pela criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, nomeadamente, a protecção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, assim como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida salutar. Cfr. a *Constituição da República Portuguesa (CRP)*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020).

⁵⁶⁵ Cfr., o disposto nas alíneas *a*) a *f*), do n.º 3, do artigo 64.º da CRP. Cfr., a *Constituição da República Portuguesa (CRP)*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020). O n.º 4, do artigo 64.º da CRP é explícito ao referir que: “O serviço nacional de saúde tem gestão descentralizada e participada”. Cfr., a *Constituição da República Portuguesa (CRP)*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020).

⁵⁶⁶ Evidencie-se que a atual Lei de Bases da Saúde é a Lei n.º 95/2019, de 04 de setembro.

Ressaltava do disposto da Base XXXVII (que tinha por epígrafe «Apoio ao Sector Privado»), integrada no Capítulo IV – Capítulo IV este que tinha por epígrafe «Das iniciativas particulares de saúde» - da anterior LBS que: 1 - “O Estado apoia o desenvolvimento do sector privado de prestação de cuidados de saúde, em função das vantagens sociais decorrentes das iniciativas em causa e em concorrência com o sector público. 2 - O apoio pode traduzir-se, nomeadamente, na facilitação da mobilidade do pessoal do Serviço Nacional de saúde que deseje trabalhar no sector privado, na criação de incentivos à criação de unidades privadas e na reserva de quotas de leitos de internamento em cada região de saúde”.

Por seu turno, extraía-se do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3, da Base XXXVIII (cuja epígrafe era a de «Instituições particulares de solidariedade social com objectivos de saúde»), inserida no Capítulo IV da LBS, respetivamente, que: 1 - “As instituições particulares de solidariedade social com objectivos específicos de saúde intervêm na acção comum a favor da saúde colectiva e dos indivíduos, de acordo com a legislação que lhes é própria e a presente lei. 2 - As instituições particulares de solidariedade social ficam sujeitas, no que respeita às suas actividades de saúde, ao poder orientador e de inspecção dos serviços competentes do Ministério da Saúde, sem prejuízo da independência de gestão estabelecida na Constituição e na sua legislação própria. 3 - Para além do apoio referido no n.º 2 da base XXXVII, os serviços de saúde destas instituições podem ser subsidiados financeiramente e apoiados tecnicamente pelo Estado e pelas autarquias locais”.

Desta feita, nas palavras de Licínio Lopes Martins: “O n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 279/2009 ⁽⁵⁶⁷⁾ exclui do seu âmbito de aplicação as unidades privadas de serviços de saúde cuja titularidade seja de instituições particulares de solidariedade social com objectivos de saúde, remetendo a respectiva disciplina para diploma próprio ⁽⁵⁶⁸⁾”.

Por convite endereçado pelo XXI Governo Constitucional em funções, em janeiro de 2018, Maria de Belém Roseira foi convidada para presidir a uma Comissão que

⁵⁶⁷ Saliente-se que o Decreto-Lei n.º 279/2009 elege as unidades privadas prestadoras de cuidados de saúde tendo em vista o critério da natureza jurídica e o critério orgânico.

⁵⁶⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Alguns Aspectos do Regime de Licenciamento de Unidades Privadas de Serviços de Saúde em Portugal”, in *Lex Medicinæ – Revista Portuguesa de Direito e Saúde*, Ano 7, n.º 13, Coimbra, Centro de Direito Biomédico, 2010, pp. 58-59. Acerca da correlação e articulação das IPSS’s na área da saúde, *vd.*, Domingos SOARES FARINHO, “A propósito do recente Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de Outubro: a escolha dos parceiros do Estado para prestações do Estado Social – em particular o caso das IPSS na área da saúde”, in *Revista Eletrónica de Direito Público (e-pública)*, N.º 1, ICJP, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, CIDP, Janeiro 2014, pp. 244-256, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v1n1/v1n1a09.pdf> (acesso em: 07.02.2020).

elaborasse um projeto de proposta de lei de revisão da Lei de Bases da Saúde (doravante LBS) Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, em vigor naquela época. Nesta conjetura, visando uma melhor Lei de Bases da Saúde, Maria de Belém Roseira, fez uma composição no sentido de elaboração da atual Lei de Bases da Saúde, tendo para os devidos efeitos, convidado para os trabalhos (trabalhos estes, aliás, que foram realizados de forma gratuita pelos visados) os ilustres Professor Doutor André Pereira, Diretor do Centro de Direito Biomédico e Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC), a Professora Doutora Cláudia Monge, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, a Professora Doutora Helena Pereira de Melo, Professora Associada e, naquela época, Subdiretora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, assim como com Isabel Saraiva, economista e vice-presidente da Associação Respira e Presidente da Associação Europeia dos Doentes de DPOC e Sofia Crisóstomo, doutoranda em Políticas Públicas e Coordenadora do Movimento Mais Participação Melhor Saúde (⁵⁶⁹).

⁵⁶⁹ Cfr. Maria de Belém ROSEIRA, “A nova Lei de Bases da Saúde” / “The new Healthcare Basic Law”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, pp. 64-65, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a5n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a05.html> (acesso em: 06.08.2020). Segundo esta autora, “(...) também nos preocupámos com a saúde ocupacional – pela primeira vez”, referindo ainda que: «No que se refere à organização e funcionamento do SNS, embora remeta para um estatuto próprio, o projecto opta por “um modelo descentralizado, adaptativo e dotado de plasticidade que o adequa às especificidades locais, epidemiológicas, sociais e geográficas, e de acordo com uma matriz integrada e colaborativa de prestação de cuidados” (Base XXIII, n.º 2)». Cfr., e para mais desenvolvimentos, Maria de Belém ROSEIRA, *ob. cit.*, pp. 70-71, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a5n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a05.html> (acesso em: 26.08.2020).

Nas palavras de Maria de Belém Roseira: “A incorporação da inovação em contexto de saúde, que corresponde a uma exigência democrática, tendo em atenção o valor da vida, só será possível, em níveis adequados, se se orientarem os sistemas de protecção do direito à saúde para a saúde e não para a doença, como cada vez mais acontece. Sendo os recursos escassos, a sua gestão criteriosa atinge uma dimensão ética que deve ser sublinhada. Mas isso pressupõe, repito, uma reorientação das políticas de saúde. A análise do texto do Projecto permite a conclusão de que o que se pretendia era o investimento num Serviço Nacional de Saúde e não num Serviço Nacional da Doença. Para esse desiderato, impõe-se uma cuidada avaliação do impacto das outras políticas setoriais no âmbito da saúde, o que equivale a afirmar que a saúde, enquanto bem jurídico-constitucional que é, deve ser tido em conta em todas as políticas levadas a cabo pelo Estado”. Cfr. Maria de Belém ROSEIRA, *ob. cit.*, p. 67, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a5n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a05.html> (acesso em: 26.08.2020).

Expresse-se ainda que, o Professor Doutor Jorge Reis Novais, Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e a Professora Doutora Luísa Neto, Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, tiveram um papel colaborativo na prestação de conselho à Comissão sempre que solicitado e a Professora Luísa Neto participou, mesmo, em várias reuniões, como nos indica Maria de Belém Roseira. Cfr. Maria de Belém ROSEIRA, *ob. cit.*, p. 65, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a5n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a05.html> (acesso em: 06.08.2020).

Por conseguinte, André Gonçalo Dias Pereira, faz alguns assentimentos e algumas críticas relativamente ao projeto de proposta de lei de revisão da Lei de Bases da Saúde⁽⁵⁷⁰⁾.

Ora, cabe-nos agora referir que a Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, aprova a Lei de Bases da Saúde e revoga a Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, e o DL n.º 185/2002, de 20 de agosto. Tendo em linha de conta a Nova Lei de Bases da Saúde⁽⁵⁷¹⁾ (doravante NLBS),

⁵⁷⁰ Algumas críticas apontadas por este autor são as de que quanto ao financiamento: “Sobre esta matéria a Lei de Bases nada propõe, nada afirma. A saúde como investimento e como fator decisivo de criação de riqueza nacional é deixada – mais uma vez – à barganha orçamental, sem que se afirme uma estratégia de investimento e sem que se proponha uma orientação de um caminho a ser percorrido pelo legislador e pelos governos. Aprovou-se, neste aspeto decisivo, uma lei de bases assética, que nada acrescenta ao sistema jurídico, no momento dos debates sobre o orçamento de Estado”. Crítica este autor também que: “O texto aprovado na Base 24 revela-se menos ambicioso e menos orientador da verdadeira função de uma taxa moderadora”. Em relação ao SNS e aos demais setores, este autor aponta a crítica de que: “o texto votado pelo Parlamento é muito vago e menos protetor do interesse público, pois limita-se a afirmar, sem prever as ferramentas e os critérios de controlo das prestações públicas, uma Base 25, com uma redação minimalista. Afinal, uma lei que visava proteger o SNS das interferências espúrias de interesses privados ilegítimos é absolutamente vaga e isenta de instrumentos reguladores e orientadores da relação entre setores”, acrescentando ainda algumas questões retóricas e que são: “Ou seja, num país com carências várias, com recursos (em saúde) muito finitos fará sentido um SNS ‘totalitário’? Que tenha todas as valências e prestações e que seja uma regra enquadradora e estratégica acabar com toda e qualquer colaboração com o setor da economia social e o setor privado?”

Que mensagem se transmite a todos aqueles que, nas Misericórdias e nas IPSS’s, que asseguram grande parte dos cuidados continuados neste país, procuram aumentar a sua oferta para servir as populações? Que investimento farão “os profissionais em regime de trabalho independente” que há décadas servem o SNS com análises clínicas e outros exames complementares de diagnóstico, sabendo que é regra orientadora da Lei de Bases acabar com todas essas convenções?”. Cfr. André Gonçalo DIAS PEREIRA, “Uma Lei de Bases da Saúde para os anos 2020” / “A Healthcare Basic Law for the years 2020”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, pp. 54, 56-57, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a4n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a04.html> (acesso em: 26.08.2020).

⁵⁷¹ Acerca da Nova Lei de Bases da Saúde, na doutrina portuguesa, *vd*, entre outros, Jorge SIMÕES / Inês FRONTEIRA, “Ciclos políticos, em Portugal, e papel do Estado e dos setores privado e social, na saúde” / “Portuguese political cycles and the role of the State and private and social sectors in health”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, pp. 4-14, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a2n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a02.html> (acesso em: 27.07.2020); *Vd*, ainda, André Gonçalo DIAS PEREIRA, “Uma Lei de Bases da Saúde para os anos 2020” / “A Healthcare Basic Law for the years 2020”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, pp. 48-61, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a4n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a04.html> (acesso em: 27.07.2020); *Vd*, também, Maria de Belém ROSEIRA, “A nova Lei de Bases da Saúde” / “The new Healthcare Basic Law”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, pp. 62-74, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a5n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a05.html> (acesso em: 27.07.2020).

Acerca da saúde e do direito à saúde, num prisma de Direito comparado, *vd*, a título de exemplo, Jonathan FILLIPPON / Ligia GIOVANELLA / Mariana KONDER / Allyson M. POLLOCK, «A “liberalização” do Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde”, in

já em pleno vigor, no ordenamento jurídico Português, facilmente se percebe que, relativamente ao setor social, são deveras relevantes as Bases 1, 2, 3, 6 e 8, não descurando, contudo, a relevância das demais Bases que fazem parte integrante desta NLBS.

Assim, a Base 1 da NLBS, reporta-se ao «Direito à proteção da saúde». Desta feita, o direito à proteção da saúde é o direito de todas as pessoas gozarem do melhor estado de saúde físico, mental e social, pressupondo a criação e o desenvolvimento de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que assegurem níveis suficientes e saudáveis de vida, de trabalho e de lazer. Também, o direito à proteção da saúde constitui uma responsabilidade conjunta das pessoas, da sociedade e do Estado e alberga o acesso, ao longo da vida, à promoção, prevenção, tratamento e reabilitação da saúde, a cuidados continuados e a cuidados paliativos. Contudo, a sociedade tem a obrigação de contribuir para a proteção da saúde em todas as políticas e setores de atividade. Mas, o Estado

Cadernos de Saúde Pública, N.º 8, Volume XXXII, Rio de Janeiro, 2016, e referências bibliográficas lá feitas, pesquisável em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2016000802001&script=sci_abstract&tlng=pt / <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716> (acesso em: 18.08.2020).

Neste aspeto, é de sublinhar que a aprovação pelo Parlamento Britânico do *Health and Social Care Act* [Department of Health. *Health and Social Care Act of 2012*. London: Department of Health; 2012.] em 2012 representa um marco na história da saúde pública internacional do novo milénio [Yeates N. *Understanding global social policy*. Bristol: Policy Press; 2014.]. “Reconhecido como um dos sistemas de saúde estatais mais eficientes e acessíveis do ocidente, o Serviço Nacional de Saúde (NHS – *National Health Service*) foi pioneiro na universalização do acesso a serviços de saúde, bem como na hierarquização de um sistema de cuidados consistente em evidências e na atenção primária [Stuckler D, Reeves A, Karanikolos M, McKee M. The health effects of the global financial crisis: can we reconcile the differing views? A network analysis of literature across disciplines. *Health Econ Policy Law* 2015; 10:83-99.]. Sustentado através de financiamento público com raízes fiscais, o NHS e os seus princípios são de 1948. Em um momento histórico propício aos conceitos da universalidade e gratuidade, sob a égide do Partido Trabalhista, o NHS foi determinado como parte do Sistema de Bem-Estar Social que impulsionou o reestabelecimento socioeconómico do Reino Unido no politicamente polarizado cenário pós-Segunda Grande Guerra [Wenzl M, McCusker S, Mossialos E. Commissioning for equity in the NHS: rhetoric and practice. *Br Med Bull* 2015; 115:5-17]. Apesar da aparente unicidade de valores e denominação compartilhada, desde 1999 cada país-membro do Reino Unido conta com um sistema nacional de saúde independente, ou seja, o NHS escocês, o NHS da Irlanda do Norte, o NHS do País de Gales e, finalmente, o NHS inglês. O *Health and Social Care Act* de 2012 [Department of Health. *Health and Social Care Act of 2012*. London: Department of Health; 2012.] regula não só a reforma do sistema de saúde da Inglaterra, responsável pela atenção à saúde de 53,5 milhões de pessoas”. Cfr., e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Jonathan FILLIPPON / Ligia GIOVANELLA / Mariana KONDER / Allyson M. POLLOCK, «A “liberalização” do Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde”, in *Cadernos de Saúde Pública*, N.º 8, Volume XXXII, Rio de Janeiro, 2016, p. 2 e ss, e referências bibliográficas lá feitas, pesquisável em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2016000802001&script=sci_abstract&tlng=pt / <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716> (acesso em: 26.08.2020).

promove e garante o direito à proteção da saúde através do Serviço Nacional de Saúde (doravante SNS), dos Serviços Regionais de Saúde e de outras instituições públicas, centrais, regionais e locais.

Tendo agora em linha de conta a Base 2 da NLBS, e que se refere aos «Direitos e deveres das pessoas», compreendemos que todas as pessoas têm direito à proteção da saúde com respeito pelos princípios da igualdade, não discriminação, confidencialidade e privacidade; têm também direito a aceder aos cuidados de saúde adequados à sua situação, com prontidão e no tempo considerado clinicamente aceitável, de forma digna, de acordo com a melhor evidência científica disponível e seguindo as boas práticas de qualidade e segurança em saúde; têm ainda direito a escolher livremente a entidade prestadora de cuidados de saúde, na medida dos recursos existentes, e, ainda a receber informação sobre o tempo de resposta para os cuidados de saúde de que necessitem; mas, também têm direito a ser informadas de forma adequada, acessível, objetiva, completa e inteligível sobre a sua situação, a finalidade, a natureza, as alternativas possíveis, os benefícios e riscos das intervenções propostas e a evolução provável do seu estado de saúde em função do plano de cuidados a adotar; têm direito, ainda, a decidir, livre e esclarecidamente, a todo o momento, acerca dos cuidados de saúde que lhes são propostos, salvo nos casos excecionais previstos na lei, a emitir diretivas antecipadas de vontade e a nomear procurador de cuidados de saúde; têm direito a aceder livremente à informação que lhes respeite, sem necessidade de intermediação de um profissional de saúde, salvo se por si solicitado; têm também direito a ser acompanhadas por familiar ou outra pessoa por si escolhida e a receber assistência religiosa e espiritual, e a apresentar sugestões, reclamações e a obter resposta das entidades responsáveis; têm direito a intervir nos processos de tomada de decisão em saúde e na gestão participada das instituições do SNS, e também a constituir entidades que as representem e defendam os seus direitos e interesses, designadamente sob a forma de associações para a promoção da saúde e prevenção da doença, de ligas de amigos e de outras formas de participação que a lei preveja (sendo que, neste aspeto último, julgamos da nossa parte que as IPSS's que atuam a nível da saúde terão aqui um papel fulcral com a sua atuação solidária e pertinente no âmbito do setor social); têm ainda direito à promoção do bem-estar e qualidade de vida durante o envelhecimento, numa perspetiva inclusiva e ativa que favoreça a capacidade de decisão e controlo da sua vida, através da criação de mecanismos adaptativos de aceitação, de autonomia e independência, sendo determinantes os fatores socioeconómicos, ambientais, da resposta social e dos cuidados de saúde (neste aspeto, e

em tempos de muita incerteza devido ao surto de COVID – 19 – pandemia a nível mundial, e que, assim, também afeta Portugal, pretendemos e julgamos que a atuação consciente das IPSS`s, mais precisamente dos lares de idosos, é relevantíssima, no sentido em que é cada vez mais necessária no sentido de entreatura a idosos e de combate a eventuais problemas mentais, tais como a título de exemplo depressões e ansiedade, que esta pandemia pode causar nas pessoas de terceira idade. A verdade é a de que todo o cuidado é pouco, sendo, porventura necessário, promover mais qualificação profissional aos trabalhadores destas IPSS`s para que possam, face a esta situação atípica pandémica, auxiliar melhor os utentes dos lares em que laboram. Indo nós ainda mais longe neste aspeto, defendendo mesmo da nossa parte que deverá ser criada legislação específica no sentido de promover a legalidade de atuação e de qualificação profissional dos trabalhadores destes lares de idosos, também no sentido de se acautelarem os seus interesses enquanto seres humanos que são, protegendo-os devidamente, para evitar o eventual contágio e/ou transmissão de doenças a outrem, facultando-lhes gratuitamente todo o material necessário para que se possam proteger a si e aos outros indivíduos em geral, pelo que o interesse público deve sempre ser protegido, quer no texto positivo da lei, quer no quotidiano em geral). Porém, não há a pretensão de qualquer discriminação no que respeita aos direitos das pessoas, na medida em que as pessoas com deficiência têm direito às adaptações necessárias para a efetivação de todos os direitos referenciados até aqui. Ora, ainda em respeito pela Base 2 da NLBS, as pessoas cuidadas e os respetivos cuidadores informais têm direito a ser apoiados nos termos da lei, que deve prever direitos e deveres, a capacitação, a formação e o descanso do cuidador.

Por seu turno, ainda tendo em consideração a Base 2 da NLBS, importa agora expor os deveres das pessoas. Assim, nos termos do disposto nas alíneas *a)* a *c)*, do n.º 4 da Base 2 da NLBS, tomamos conhecimento, respetivamente, de que: “Todas as pessoas têm o dever de: *a)* Respeitar os direitos das outras pessoas; *b)* Colaborar com os profissionais de saúde em todos os aspetos relevantes para a melhoria do seu estado de saúde; *c)* Observar as regras sobre a organização, o funcionamento e a utilização dos estabelecimentos e serviços de saúde a que recorrem”.

Posto isto, importa sublinhar que a Base 3 da NLBS, diz respeito aos «Cuidadores informais» Neste âmbito, a lei deve promover o reconhecimento do importante papel dos cuidadores informais, a sua responsabilização e capacitação para a prestação, com qualidade e segurança, dos cuidados básicos regulares e não especializados que realizam. A lei estabelece o estatuto dos cuidadores informais de pessoas em situação de doença

crónica, deficiência, dependência parcial ou total, transitória ou definitiva, ou noutra condição de fragilidade e necessidade de cuidados, os seus direitos e deveres e medidas de apoio aos cuidadores informais e às pessoas cuidadas. Quanto ao papel do Estado neste prisma, o Estado, através do Ministério responsável pela área da saúde, deve ainda assegurar a articulação entre a pessoa cuidada, o cuidador informal e os serviços de saúde e a implementação do plano integrado de prestação de cuidados de saúde de que a pessoa carece. Pelo que, e dada a relevância do cuidado informal no quotidiano de muitas pessoas, a verdade é a de que embora os cuidadores informais não estejam integrados em IPSS`s, tratam-se, do mesmo modo, de pessoas que se dedicam a prestar cuidados de saúde com sentido altruístico, visando a entreajuda, pelo que julgamos que em comparação com as IPSS`s, também os cuidadores informais devem ser merecedores de auxílios monetários para as devidas prossecuções das suas tarefas, porque além de cuidarem das outras pessoas, têm de ter um sentido fortemente solidário para com as mesmas pessoas cuidadas por si. Ao que julgamos que a Base 3 da NLBS é deveras pertinente neste sentido de prever e de proteger os denominados cuidadores informais.

Não menos relevante, é a Base 6 da NLBS referente à «Responsabilidade do Estado». Neste prisma, nos termos do disposto no n.º 1 da Base 6 da NLBS, a responsabilidade do Estado pela realização do direito à proteção da saúde efetiva-se primeiramente através do Serviço Nacional de Saúde (doravante SNS) e de outros serviços públicos, podendo, de forma supletiva e temporária, ser celebrados acordos com entidades privadas e do setor social (julgamos da nossa parte que estes acordos celebrados com entidades privadas e do setor social, a que esta Base 6 da NLBS se refere, são, ou/e podem ser celebrados com IPSS`s, na medida em que também em termos protecionistas da saúde, o Estado deve ter o intuito de celebrar acordos com IPSS`s para que estas o auxiliem mediante a prestação dos seus serviços solidários, na medida em que, mesmo tratando-se de entidades de cariz particular, é de lembrar que as IPSS`s não têm por finalidade o lucro), bem como com profissionais em regime de trabalho independente, em caso de necessidade fundamentada. Também, nos termos do disposto no n.º 3 da Base 6 da NLBS, o Estado assegura o planeamento, regulação, avaliação, auditoria, fiscalização e inspeção quer das entidades que integram o SNS, quer das entidades do setor privado e social.

Um apontamento que não podemos deixar de fazer, é em relação à Base 8 da NLBS, que se reporta às «Autarquias locais», sendo que as autarquias locais participam na efetivação do direito à proteção da saúde, nas suas vertentes individual e coletiva, nos

termos da lei, sendo que, no entanto, a sua intervenção se manifesta, nomeadamente, no acompanhamento aos sistemas locais de saúde, em especial nos cuidados de proximidade (tendo, em nosso entendimento a descentralização administrativa atuado bem, no sentido de que permite a toda, ou quase toda, a população residente no Interior do País aceder com mais facilidade aos serviços de saúde essenciais de que necessitem ou venham a necessitar num futuro próximo ou longínquo) e nos cuidados na comunidade, no planeamento da rede de estabelecimentos prestadores e na participação nos órgãos consultivos e de avaliação do sistema de saúde.

Ora, neste aspeto da descentralização administrativa na área da saúde, releva o DL n.º 23/2019, de 30 de janeiro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde.

Todavia, nos termos da NLBS, a proteção da saúde assume-se como um dos mais relevantes direitos dos cidadãos, competindo ao Estado promover e garantir a todos o melhor acesso ao SNS e às estratégias de prevenção da doença, numa lógica de equidade na distribuição dos recursos (⁵⁷²).

No entanto, não se transferem para os municípios apenas competências (deixando nós aqui o apontamento de que julgamos que o legislador andou menos bem ao utilizar a palavra «competências» ao referir-se aos municípios, na medida em que teria estado bem melhor se se tivesse referido à palavra «atribuições» ao invés de «competências», na medida em que os municípios são autarquias locais e não órgãos) de gestão, prevendo-se também o estabelecimento de uma parceria estratégica entre os municípios e o SNS relativa aos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo. Trata-se de uma antiga reivindicação

⁵⁷² Neste sentido, *vd.*, o DL n.º 23/2019, de 30 de janeiro, pesquisável em: <https://dre.pt/home/-/dre/118748850/details/maximized> (acesso em: 24.04.2020). Tendo em conta este DL, note-se que são, assim, transferidas para os municípios as competências de manutenção, conservação e equipamento das instalações de unidades de prestação de cuidados de saúde primários, e também transferidas para os municípios as competências de gestão e execução dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o SNS, excluindo-se, porém, todos os serviços de apoio logístico relacionados com equipamentos médicos, que se mantém na esfera da Administração central. Tendo em consideração ainda a atuação deste DL, é, também, transferida para os municípios a competência (atribuição) de gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos ACES que integram o SNS, assegurando-se a esses trabalhadores a manutenção dos direitos adquiridos, designadamente o direito de mobilidade para quaisquer serviços ou organismos da Administração central ou local, o direito à avaliação de desempenho ou o direito à ADSE. A transferência da competência de gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos ACES que integram o SNS é naturalmente acompanhada da transferência dos recursos financeiros necessários ao pagamento das despesas que lhes estão associadas, designadamente dos encargos da nova entidade empregadora. Tal ocorre também no que concerne à transferência das já referidas competências de gestão e execução dos serviços de apoio logístico.

dos municípios, prevendo-se desta feita que os municípios possam vir a participar e influenciar o plano das políticas de saúde a nível dos respetivos territórios (⁵⁷³). Ademais, é de enaltecer ainda que, ainda, que, nos termos do disposto no artigo 33.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (⁵⁷⁴) - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais -, também se transferem competências neste âmbito para as entidades intermunicipais, nomeadamente para participar na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal.

Este DL n.º 23/2019, de 30 de janeiro, prevê finalmente a criação de uma comissão com a pretensão de acompanhar, numa lógica de proximidade, o desenvolvimento e a evolução das competências transferidas.

Em Portugal, num recente estudo elaborado por Jorge Simões e Inês Fronteira, estes autores constataam que no decorrer dos últimos quase 40 anos, o papel do Estado, do setor social e do setor privado foi-se modificando, quer na sua definição, quer nas inter-relações que foram sendo estabelecidas entre estes três atores (⁵⁷⁵). Porém, e reconhecendo a devida importância ao estudo, vamos aqui focar-nos numa perspetiva mais jurídica. Assim, no ano de 1979 foi criado o SNS e num 1.º ciclo, a que estes dois autores denominam de “fase otimista e de criação normativa do SNS”, concluem que se trata de uma fase em que o Estado se atribui a si próprio uma função central e dominante

⁵⁷³ Neste sentido, *vd.*, o DL n.º 23/2019, de 30 de janeiro, pesquisável em: <https://dre.pt/home/-/dre/118748850/details/maximized> (acesso em: 24.04.2020).

⁵⁷⁴ Transcrevendo aqui o disposto no n.º 1 do artigo 33.º da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, cuja epígrafe é «Saúde», compreende-se que: “É da competência dos órgãos das entidades intermunicipais participar na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal”. Ora, nos moldes do disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, respetivamente, do n.º 2, do artigo 33.º da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, tomamos conhecimento de que é da competência também dos órgãos das entidades intermunicipais: “*a)* Emitir parecer sobre acordos em matéria de cuidados de saúde primários e de cuidados continuados; *b)* Designar um representante nos órgãos de gestão das unidades locais de saúde, na respetiva área de influência; [e] *c)* Presidir ao conselho consultivo das unidades de saúde do setor público administrativo ou entidades públicas empresariais”.

⁵⁷⁵ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, Jorge SIMÕES / Inês FRONTEIRA, “Ciclos políticos, em Portugal, e papel do Estado e dos setores privado e social, na saúde” / “Portuguese political cycles and the role of the State and private and social sectors in health”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, p. 6 e ss, em especial p. 6, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a2n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a02.html> (acesso em: 06.08.2020).

sobre todo o sistema de saúde, remetendo os setores privado e social para um papel supletivo (⁵⁷⁶).

⁵⁷⁶ Cfr. J. SIMÕES, *Retrato Político da Saúde – Dependência de percurso e inovação em Saúde: da ideologia ao desempenho*, Coimbra: Almedina, 2004, *apud* Jorge SIMÕES / Inês FRONTEIRA, *ob. cit.*, pp. 6-7, (acesso em: 25.08.2020).

Quanto ao 2.º ciclo, este corresponde ao período entre 1980 e 1983, ao qual Jorge Simões e Inês Fronteira designam de “o recuo dos princípios socialistas”, extraíndo-se, sinteticamente daqui que “neste período, os gastos públicos tiveram um decréscimo global de 7,5%, enquanto que os gastos privados aumentaram cerca de 45%”.

Quanto ao 3.º ciclo, que decorreu entre 1985 e 1995, e a que Jorge Simões e Inês Fronteira chamam de “aproximação à ideologia de mercado”, “passado o interregno do governo do Bloco Central (Partido Socialista e Partido Social Democrata, entre 1983 a 1985), as políticas de saúde dos governos do Partido Social Democrata (PSD) pretendiam pôr em prática uma reforma do sistema de saúde, no qual o sector privado assumiria um papel mais ativo, com uma maior responsabilização individual pelo financiamento e uma orientação empresarial do SNS, prolongando, agora de forma consistente, o ciclo anterior”. Acrescentam ainda estes autores que: “do conjunto de propósitos ficou, em especial, a experiência do Hospital Fernando da Fonseca, na Amadora, como o primeiro hospital público com gestão privada, que abriu o caminho, na década seguinte, às parcerias público-privadas na saúde”.

Quanto ao 4.º ciclo, a que Jorge Simões e Inês Fronteira denominam de “o retomar do SNS”, “os governos do Partido Socialista, entre 1995 e 2001, oscilaram entre a manutenção de um forte sector público prestador e um Estado mais regulador e menos prestador direto. Surgem, neste período, as primeiras tentativas de separação entre pagador e prestador, com as agências de contratualização de base regional, peças essenciais da pretendida atividade reguladora.

O modelo defendido pelo primeiro governo do PS era, porém, marcadamente ideológico ao travar o afastamento do Estado na área da Saúde, que se desenhava anteriormente, afirmando-se como prioritário o investimento no potencial do SNS”. Citando J. Simões, revelam que estes dois autores que “a constatação de bons resultados, em simultâneo na economia e nos indicadores sociais, dá razão à tese de que os determinantes da saúde se devem encontrar para além do sistema de saúde. O emprego, o combate à pobreza, a formação, o crescimento económico, constituem motores de desenvolvimento dos níveis de saúde” [neste sentido último, *vd.*, J. SIMÕES, *Retrato Político da Saúde – Dependência de percurso e inovação em Saúde: da ideologia ao desempenho*, Coimbra: Almedina, 2004, *apud* Jorge SIMÕES / Inês FRONTEIRA, *ob. cit.*, pp. 9-10, (acesso em 25.08.2020)].

Quanto ao 5.º ciclo, a que Jorge Simões e Inês Fronteira denominam de “a procura da eficiência”, entre 2002 e 2004, a coligação de governo de centro-direita «preconizava um sistema misto assente na complementaridade entre sector público, sector social e sector privado. Este “novo” Sistema Nacional de Saúde baseava a sua organização e funcionamento na articulação de redes de cuidados primários, de cuidados hospitalares e de cuidados continuados. Fora consagrada a ideia de um Sistema Nacional de Saúde onde deveriam coexistir as iniciativas pública, social e privada, regulado por uma entidade independente e autónoma, sem que o Serviço Nacional de Saúde se constituísse em referência preferencial. Este diferente entendimento do sistema de saúde teve tradução na criação de redes de cuidados hospitalares, primários e continuados». Citando J. SIMÕES & LV LIMA, Jorge Simões e Inês Fronteira decalcam que: “A criação da Entidade Reguladora na Saúde, que aconteceu no final de 2003, pareceu, pois, necessária para garantir, em especial, a universalidade e a equidade no acesso aos cuidados de saúde. A missão da ERS traduz-se na regulação da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, e as suas atribuições compreendem a supervisão desses estabelecimentos no que respeita ao controlo dos requisitos de funcionamento, garantia de acesso aos cuidados de saúde e da prestação de cuidados de saúde de qualidade, defesa dos direitos dos utentes, regulação económica e promoção e defesa da concorrência” (neste sentido último, *vd.*, J. SIMÕES & LV LIMA, “A Entidade Reguladora da Saúde”, *in* *Direito da Saúde: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Guilherme de Oliveira* (João Loureiro, André Dias Pereira & Carla Barbosa, Coord.), Coimbra: Almedina, 2016, *apud* Jorge SIMÕES / Inês FRONTEIRA, *ob. cit.*, p. 11, (acesso em 25.08.2020).

Quanto ao 6.º ciclo, denominado por Jorge Simões e Inês Fronteira de “a eficiência e o SNS” «a viragem eleitoral ocorrida em 2005 trouxe de novo ao poder o Partido Socialista. O seu programa pretendia conciliar princípios de afirmação ideológica do SNS com a necessidade de introduzir medidas para o modernizar e tornar financeiramente sustentável. Afirmava a necessidade de cumprir a Constituição que determina o SNS como o modelo de serviço público de saúde; valorizava os cuidados de saúde primários, focando uma parte importante da reforma no centro de saúde e nos cuidados de saúde familiares; mantinha a tendência crescente para o financiamento público da saúde, mas admitia o papel complementar do sector

Note-se, todavia, que devido à COVID-19, o Governo de Portugal adotou (e vem adotando) medidas excepcionais no sentido de reforçar o SNS. Para o efeito, e para evitar descuidar em excesso as demais doenças e respetivos doentes/utentes que necessitam de cuidados de saúde, e na esfera da estabilização económica e social, é preciso (e foi preciso) reforçar o SNS com o fito de ampliar as consultas hospitalares, com foco nas especialidades com maior espera, mediante o aumento do limite máximo do pagamento por produção adicional interna às equipas, de 55 % para 95 % do valor da primeira consulta, e da amplificação de cirurgias, através do aumento do limite máximo do pagamento por produção adicional interna às equipas, de 55 % para 75 % do valor dos episódios agrupados em Grupos de Diagnósticos Homogéneos, aplicável a todos os casos em que os tempos máximos de resposta garantidos se encontram ultrapassados, com foco nas especialidades e procedimentos com maiores listas de inscritos para cirurgia⁽⁵⁷⁷⁾. Na nossa perspectiva, mediante a delegação de competências, também aqui as IPSS`s podem,

privado prestador, regulado nas suas práticas». Concluem estes dois autores que os fins centrais do programa do Governo traduziam-se, assim, na melhoria do desempenho do SNS e na resposta a novas necessidades, mediante a criação das Unidades de Saúde Familiar, da criação da Rede de Cuidados Continuados Integrados e de assegurar boas contas no SNS.

Quanto ao 7.º ciclo, a que Jorge Simões e Inês Fronteira designam de “a crise na saúde”, entre 2011 e 2015, as alterações encontram-se associadas à crise financeira e social em Portugal e ao Memorando de Entendimento (ME) assinado entre o governo português e três instituições internacionais e que fixou um conjunto de medidas a implementar no setor da saúde com o fim de conter a despesa pública, melhorar a eficiência e promover a regulação. As principais medidas incidiram na redução dos custos no SNS, mediante a diminuição dos salários dos profissionais, redução do preço dos medicamentos e diminuição dos preços na contratação de prestadores privados. Ora, as medidas de austeridade causaram a redução da responsabilidade pública com os encargos financeiros dos cuidados de saúde: o seu valor relativo face ao PIB caiu desde 2009, havendo em 2016 uma diferença de cerca de 0,6 pontos percentuais do PIB face à média da despesa pública em saúde observada nos países da OCDE.

Quanto ao 8.º e último ciclo, a que Jorge Simões e Inês Fronteira denominam de “um novo SNS”, «com um governo do Partido Socialista apoiado, no Parlamento, por partidos à sua esquerda, a partir de 2016, assistiu-se a um crescimento do orçamento do SNS, em grande parte devido à reversão dos cortes salariais dos trabalhadores. Inicia-se, então, a discussão sobre a nova Lei de Bases da Saúde que tem na gestão privada de unidades públicas, no âmbito das parcerias público privadas, o principal pomo de discórdia entre diferentes formações partidárias», concluindo ainda estes dois autores que “(...) desde a criação do SNS, o setor privado e o setor social mantiveram uma presença marcante no sistema de saúde português, com as oscilações que decorrem dos diferentes ciclos políticos”. Na globalidade, cfr., e para maiores desenvolvimentos, Jorge SIMÕES / Inês FRONTEIRA, *ob. cit.*, p. 7-14, e elenco bibliográfico lá contido, (acesso em 25.08.2020). Seguimos aqui de perto o estudo aqui citado da autoria de Jorge Simões e Inês Fronteira, para melhor entendermos e expormos a evolução do SNS em Portugal, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a2n1v6.pdf> (acesso em: 25.08.2020). As expressões aqui citadas entre aspas, estão assim colocadas por estes dois autores no seu escrito aqui citado.

⁵⁷⁷ Cfr. XXII GOVERNO DE PORTUGAL, “Reforço do SNS”, in *PEES: Programa de Estabilização Económica e Social (para 2020 e 2021)*, República Portuguesa, p. 44, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8> (acesso em: 24.08.2020).

Para o efeito, disponibiliza uma verba de “33,7 M (7.7M€ para a recuperação de toda a atividade de primeira consulta perdida e 26M€ para recuperação de 25% da atividade cirúrgica de doentes em LIC acima do TMRG)”, que se destina aos «Profissionais de saúde», cujo financiamento advém do OE e os responsáveis pertencem ao MS. Cfr. XXII GOVERNO DE PORTUGAL, “Reforço do SNS”, in *PEES: ... cit.*, p. 44, (acesso em: 24.08.2020).

e/ou poderão exercer um papel fulcral no auxílio à prestação de cuidados assistenciais de saúde.

4.5. A função da denominada rede de cuidados continuados integrados em relação às Instituições Particulares de Solidariedade Social: a sua existência

No sentido de melhorar a rede portuguesa de cuidados continuados integrados (⁵⁷⁸), o Governo de Portugal tem vindo a adotar medidas.

De acordo com informações credíveis e oficiais, na «Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados», em parceria com o Ministério da Saúde, o Governo de Portugal, tem vindo a desenvolver um gradual e muito significativo aumento da contratualização de camas (⁵⁷⁹). A Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (⁵⁸⁰) (doravante

⁵⁷⁸ Parece-nos pertinente, dada a situação pandémica que vivenciamos desde março de 2020, devido à COVID-19, fazermos uma nota relativamente à situação em que se encontra a rede nacional de cuidados continuados neste aspeto. Assim, *vd.*, a título de exemplo, a notícia escrita por Simone SILVA, “Covid-19: Existe apenas um doente na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados”, in *Executive Digest*, de 07.08.2020, pesquisável em: <https://executivedigest.sapo.pt/covid-19-existe-apenas-um-doente-na-rede-nacional-de-cuidados-continuados-integrados/> (acesso em: 15.08.2020), e de onde se apreende essencialmente que o Senhor Secretário de Estado da Saúde, António Sales, afirmou no dia 07.08.2020, “na habitual conferência de imprensa da Direcção Geral da Saúde (DGS), que existe apenas um paciente com Covid-19, na rede de cuidados integrado”, adotando as palavras de Simone Silva. Mais se adianta que, e nas palavras de António SALES: “«Gostaria de terminar com uma notícia positiva. A rede nacional de cuidados continuados integrados, tem neste momento um único doente com Covid-19 nas suas 393 unidades pelo país», complementando que «não se registam óbitos desde Abril» em Portugal., e informando ainda António Sales que já se procedeu à transferência de mais de 7.600 doentes dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde (SNS) para a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

⁵⁷⁹ “Em 2014, chegámos a 7160 camas contratualizadas, superior em mais de 30% do que existiam em 2011. Um alargamento da rede e um trabalho profundo, no qual as instituições sociais e solidárias têm também um papel fundamental. Deste total, do número de camas da rede, as instituições são responsáveis por 75% da sua cobertura”. Cfr. GOVERNO DE PORTUGAL, *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, p. 709, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 15.08.2020).

⁵⁸⁰ De fazer menção às ações de acompanhamento mensal do cumprimento das orientações de natureza preventiva aos estabelecimentos de apoio residencial, social ou de recuperação de saúde, e, com as devidas adaptações, às unidades de internamento da RNCCI, ao abrigo do Despacho n. 4097-B/2020, de 2 de abril, na sua redação atual. Tendo em conta as informações da CNIS: “O Despacho n.º 6876/2020, de 3 de julho, que alterou o Despacho n.º 4097-B/2020, de 31 de março, publicado a 2 de abril, determinou o “acompanhamento mensal do cumprimento das orientações de carácter preventivo (...) e elaboração dos respetivos registos escritos das não conformidades, a remeter no dia em que sejam detetadas, às entidades a que reportam”. As orientações de carácter preventivo a cumprir são verificadas pelas entidades competentes, designadamente: comando operacional distrital da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC); centro distrital de segurança social e autoridade de saúde de âmbito local territorialmente competente”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, <http://cnis.pt/informacoes/> (acesso em: 20.08.2020).

RNCCI) (⁵⁸¹), criada pelo DL n.º101/2006, de 6 de junho, destina-se a pessoas em situação de dependência que precisam de cuidados continuados de saúde e de apoio social, de natureza preventiva, reabilitadora ou paliativa, prestados por unidades de

⁵⁸¹ A RNCCI pode ser definida como sendo o conjunto das instituições que prestam (ou virão a prestar) cuidados continuados integrados, quer na residência do utente quer em instalações próprias.

A RNCCI designa-se a prestar apoio integrado nas áreas da saúde e da segurança social através de equipas multidisciplinares que atuam no terreno, em estreita colaboração com os hospitais e os centros de saúde.

Desta maneira, “a RNCCI será o conjunto estruturado de unidades (internamento e ambulatório) e de equipas de cuidados continuados de saúde e de apoio social, prestados de forma integrada, a pessoas em situação de dependência, com falta ou perda de autonomia”.

Os serviços são prestados quer por entidades públicas quer por entidades privadas. As entidades públicas são, essencialmente, hospitais, ao passo que as privadas são instituições particulares de solidariedade social (IPSS`s), Misericórdias, etc., que prestam cuidados continuados integrados ao abrigo de protocolos celebrados com o Estado.

Ora, consideram-se Cuidados Continuados Integrados (CCI), os cuidados de convalescença, recuperação e reintegração de doentes crónicos e pessoas em situação de dependência, sendo os CCI o conjunto de intervenções sequenciais integradas de saúde e apoio social, decorrente de avaliação conjunta, visando a recuperação global da pessoa entendida como o processo terapêutico e de apoio social, ativo e contínuo, que pretende promover a autonomia melhorando a funcionalidade da pessoa em situação de dependência, mediante a sua reabilitação, readaptação e reinserção familiar e social.

Os CCI serão preferencialmente prestados na residência do utente. Não sendo possível, serão prestados em locais especificamente equipados para o efeito.

“Através do Decreto-Lei n.º 101/2006, DR 109 SÉRIE I-A de 2006-06-06, foi criada a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados que vai funcionar numa colaboração estreita entre os Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade Social”.

Cfr., ars IVt – Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P., “Enquadramento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)”, pesquisável em: <https://www.arslvt.min-saude.pt/pages/217> (acesso em: 18.08.2020).

Posto isto, julgamos ser prudente deixarmos aqui uma nota acerca das «Equipas de Cuidados Continuados Integrados - Domiciliárias (ECCI)». Esta equipa disponibiliza-se a pessoas em situação de dependência funcional transitória ou prolongada, que não se podem deslocar de forma autónoma, cujo critério de referenciação se baseia na fragilidade, limitação funcional grave, condicionada por fatores ambientais, com doença severa, em fase avançada ou terminal, ao longo da vida, que reúnam condições no domicílio que permitam a prestação dos cuidados continuados integrados que requeiram: Frequência de prestação de cuidados de saúde superior a 1 vez por dia, ou, prestação de cuidados de saúde superior a 1 hora e 30 minutos por dia, no mínimo de 3 dias por semana; Cuidados além do horário normal de funcionamento da equipa de saúde familiar, incluindo fins-de-semana e feriados; Complexidade de cuidados que requeira um grau de diferenciação ao nível da reabilitação; Necessidades de suporte e capacitação ao cuidador informal.

“A ECCI assevera: Personalização dos cuidados prestados mediante a identificação de um profissional, designado "Gestor de Caso", responsável direto pelo acompanhamento do processo individual e garante da comunicação com os demais intervenientes na prestação de cuidados; Cuidados de enfermagem e médicos (preventivos, curativos, reabilitadores); Cuidados de fisioterapia; Apoio psicossocial e de terapia ocupacional, envolvendo os familiares e cuidadores informais; Apoio no desempenho das atividades da vida diária; Utilização adequada dos fármacos; Alimentação que tenha em conta uma intervenção nutricional adequada; Prestação de cuidados de higiene; Um ambiente seguro, confortável, humanizado e promotor de autonomia; Atividades de convívio e lazer; Educação para a saúde e treino aos doentes, familiares e cuidadores informais”. Cfr. SEGURANÇA SOCIAL, “Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)”, documento atualizado em: 16-10-2019, pp. 2 e 3, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/rede-nacional-de-cuidados-continuados-integrados-mcci?p_p_id=56_INSTANCE_tj7Q&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_tj7Q_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_tj7Q_groupId=10152&_56_INSTANCE_tj7Q_articleId=132222&_56_INSTANCE_tj7Q_targetExtension=pdf (acesso em: 18.08.2020).

internamento, unidades de ambulatório, equipas hospitalares e equipas domiciliárias prestadoras de cuidados continuados integrados. Nesta conjectura, a Portaria n.º1087-A/2007, de 5 de setembro, com as modificações introduzidas pela Portaria n.º189/2008, de 19 de fevereiro, definiu, em termos genéricos, as condições de instalação e funcionamento das unidades de internamento da RNCCI (⁵⁸²).

Tendo em consideração os dados consultados *online* na Segurança Social, verificamos que para a Segurança Social participar nos encargos com a prestação de cuidados de apoio social, há que se ter em conta que na RNCCI, o(s) utente(s) participa(m) os custos respeitantes à prestação de cuidados de apoio social nas Unidades de Média Duração e Reabilitação e nas Unidades de Longa Duração e Manutenção. O montante da participação do(s) utente(s) depende do rendimento do agregado familiar, que é calculado pela Equipa de Coordenação Local. É ainda de referir que a parte participada pela Segurança Social é transferida diretamente para a Entidade onde se encontra internado o doente, e o utente tem de assinar o Termo de Aceitação do Internamento (TA) onde se responsabiliza assegurar o pagamento e cumprir as condições estipuladas. As restantes despesas, que não sejam parte dos serviços e cuidados acordados, são da exclusiva responsabilidade do utente, quando por si requeridas. De sublinhar, que o internamento numa Unidade de Convalescência e o apoio domiciliário da ECCI é gratuito para o utente, sendo os custos avocados pelo SNS, ou por outros Subsistemas de Saúde. Quanto à quantia da participação da Segurança Social, só podem ter acesso à Participação da Segurança Social os utentes que, isoladamente ou em conjunto com os demais elementos do seu agregado familiar, tenham um património mobiliário (depósitos bancários, ações, certificados de aforro ou outros ativos financeiros) de valor inferior a € 104.582,40, no ano de 2019 (240 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais) (⁵⁸³). O valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) no ano

⁵⁸² Cfr. GOVERNO DE PORTUGAL, *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, p. 712, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 15.08.2020). Note-se que, tendo em conta o diploma legal referente à RNCCI, ou seja, a Portaria n.º 174/2014, 10 de setembro (consultada no documento oficial citado nesta nossa nota de rodapé), na decorrência das últimas modificações legislativas às atuais orgânicas do Ministério da Saúde, a coordenação nacional da RNCCI é agora assegurada pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS), mantendo -se os dois níveis territoriais de operacionalização, o regional e o local, assegurados pelas Equipas Coordenadoras Regionais (ECR), sediadas nas ARS, e pelas Equipas Coordenadoras Locais (ECL), sediadas nos Agrupamentos dos Centros de Saúde (ACES) e em Unidade Local de Saúde, que não tenha ACES constituído.

⁵⁸³ Cfr. SEGURANÇA SOCIAL, “Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)”, documento atualizado em: 16-10-2019, p. 4, pesquisável em: <http://www.seg-social.pt/rede-nacional-de-cuidados-continuados-integrados->

de 2019 era de € 435,76. O documento obrigatório para a integração na RNCCI é o Modelo AS 55-DGSS: Declaração Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados Participação da Segurança Social. Esta declaração pode ser descarregada ou preenchida informaticamente, utilizando, neste sentido, os ficheiros que se encontram disponíveis na Internet, em <http://www.seg-social.pt/formularios?kw=AS+55-DGSS> (⁵⁸⁴).

Em 2019, a Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro (⁵⁸⁵), procedeu à atualização anual do valor do indexante dos apoios sociais (IAS), tendo-o fixado, nos moldes do disposto no seu artigo 2.º em € 435,76, e nos termos do disposto no seu artigo 3.º, a Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro, revogou a Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro. Nos moldes do disposto no seu artigo 4.º, esta Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro começou a produzir efeitos a partir de 1 de janeiro de 2019.

Por seu turno, nos dias que correm, existe a Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro (⁵⁸⁶) [que revoga(ou) a Portaria n.º 24/2019, de 18 de janeiro (⁵⁸⁷)], e que “procede à atualização anual do valor do indexante dos apoios sociais (IAS)”, nos termos do disposto no seu artigo 1.º, artigo este com a epígrafe «Âmbito». Nos moldes do disposto no artigo 2.º da Portaria n.º 27/2020, de 1 de janeiro, artigo este cuja epígrafe é «Valor do indexante dos apoios sociais», o valor do IAS para o ano de 2020 é de € 438,81, tendo havido um ligeiro aumento do seu valor comparativamente ao ano em que fora fixado em 2019. Nos ditames do disposto no seu artigo 4.º, artigo este cuja epígrafe é «Produção de efeitos»: “A presente portaria produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020”.

mcci?p_p_id=56_INSTANCE_ti7Q&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_ti7Q_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_ti7Q_groupId=10152&_56_INSTANCE_ti7Q_articleId=132222&_56_INSTANCE_ti7Q_targetExtension=pdf (acesso em: 18.08.2020).

⁵⁸⁴ Cfr. SEGURANÇA SOCIAL, “Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)”, documento atualizado em: 16-10-2019, p. 4, pesquisável em: <http://www.seg-social.pt/rede-nacional-de-cuidados-continuados-integrados->

mcci?p_p_id=56_INSTANCE_ti7Q&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_ti7Q_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_ti7Q_groupId=10152&_56_INSTANCE_ti7Q_articleId=132222&_56_INSTANCE_ti7Q_targetExtension=pdf (acesso em: 18.08.2020).

⁵⁸⁵ A Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro é consultável *online* em: <https://dre.pt/home/-/dre/117942337/details/maximized> (acesso em: 18.08.2020).

⁵⁸⁶ A Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro, é pesquisável em: <https://dre.pt/home/-/dre/128726978/details/maximized> (acesso em: 18.08.2020).

⁵⁸⁷ Como aliás resulta do texto do artigo 3., cuja epígrafe é «Norma revogatória», da Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro: “É revogada a Portaria n.º 24/2019, de 18 de janeiro”.

Convém agora fazermos uma reflexão acerca do teor da Portaria n.º 17/2020, de 24 de janeiro [que revoga(ou) a Portaria n.º 17/2019, de 15 de janeiro (⁵⁸⁸)], e que «define os preços dos cuidados de saúde e de apoio social prestados nas unidades de internamento e de ambulatório da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados». Assim, nos moldes do disposto no artigo 1.º, artigo este com a epígrafe «Objeto», desta Portaria n.º 17/2020, de 24 de janeiro, ficamos a saber que “os preços dos cuidados de saúde e de apoio social prestados nas unidades de internamento e de ambulatório da RNCCI a praticar a partir da data da entrada em vigor da presente portaria constam da tabela em anexo à presente portaria que dela faz parte integrante”. Esta Portaria n.º 17/2020, de 24 de janeiro, entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, e começou a produzir efeitos a 1 de janeiro de 2020, isto nos termos do disposto no artigo 4.º desta mesma Portaria. O artigo 2.º, desta mesma Portaria, artigo este que tem por epígrafe «Encargos com fraldas», relata-nos, ao longo dos seus números 1, 2 e 3, respetivamente, que: “1 - O preço a pagar às unidades de longa duração e manutenção (ULDM) da RNCCI, por dia e por utente, pelos encargos decorrentes da utilização de fraldas é o constante da tabela em anexo à presente portaria que dela faz parte integrante. 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, apenas se consideram os dias de internamento efetivo na ULDM. 3 - Ao utente não pode ser exigida pela ULDM qualquer quantia pelos encargos decorrentes da utilização de fraldas”.

Ora, considerando a Portaria n.º 174/2014, 10 de setembro, relativa à RNCCI, cumpre-nos referir que nos moldes do disposto no seu artigo 1.º, esta Portaria define as condições de instalação e funcionamento a que devem obedecer as unidades de internamento e de ambulatório, doravante designadas por unidades, bem como as condições de funcionamento a que devem obedecer as equipas de gestão de altas e as equipas de cuidados continuados integrados da RNCCI, estas últimas designadas por equipas domiciliárias, previstas ao abrigo do disposto no artigo 12.º do DL n.º 101/2006, de 6 de junho. Esta portaria regula ainda os vários níveis de coordenação da RNCCI. São também regulados os procedimentos respeitantes às adesões dos serviços e

⁵⁸⁸ A Portaria n.º 17/2019, de 15 de janeiro fixou os preços a praticar pelos cuidados de saúde e de apoio social prestados nas unidades de internamento e de ambulatório da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), bem como os preços com encargos com fraldas nas unidades de longa duração e manutenção, com produção de efeitos 1 de dezembro de 2019, revogando a Portaria n.º 10/2019, de 14 de janeiro. A Portaria n.º 17/2019, de 15 de janeiro foi revogada pela atual Portaria n.º 17/2020, de 24 de janeiro.

A atual Portaria n.º 17/2020, de 24 de janeiro é pesquisável em: <https://dre.pt/home/-/dre/128470387/details/maximized> (acesso em: 18.08.2020).

estabelecimentos integrados no SNS e das instituições do setor social e do setor privado que adiram à RNCCI após a entrada em vigor do presente diploma. Esta Portaria não se aplica às unidades de internamento e de ambulatório destinadas a cuidados pediátricos, as quais se regem por legislação própria (⁵⁸⁹).

É ainda de mencionar aqui a Portaria n.º 360/2013, de 16 de dezembro (⁵⁹⁰) que: “Fixa os preços dos cuidados de saúde e de apoio social prestados nas unidades de internamento e de ambulatório da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), a praticar no ano de 2013 e revoga a Portaria n.º 41/2013, de 1 de fevereiro”, e que possibilitou a suspensão durante o ano de 2013 da aplicação do disposto no n.º 6 da Portaria n.º 1087-A/2007, de 5 de setembro (Portaria esta que fixou os preços dos cuidados de saúde e de apoio social nas unidades de internamento e ambulatório da RNCCI, expressando no seu n.º 6 que os preços para a prestação dos cuidados de saúde e de apoio social nas unidades de internamento e de ambulatório no âmbito da RNCCI são atualizados, no início de cada ano civil a que se reporta a atualização, mediante a aplicação de um coeficiente resultante da variação média do índice de preços no consumidor, correspondente aos últimos 12 meses para os quais existam valores disponíveis).

O DL n.º 136/2015, de 28 de julho, efetua a primeira alteração ao DL n.º 101/2006, de 6 de junho, que cria a RNCCI, e a segunda alteração ao DL n.º 8/2010, de 28 de janeiro, que gera um conjunto de unidades e equipas de cuidados continuados integrados de saúde mental. Assim, “na sequência da regulamentação da Lei n.º 52/2012, de 5 de setembro, designadamente através do Decreto-Lei n.º 173/2014, de 19 de novembro, clarifica-se através do presente decreto-lei que as unidades e equipas em cuidados paliativos deixam de estar integradas na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), assegurando a necessária articulação entre as duas Redes, refletida já na referida lei (⁵⁹¹)”.

Por fim, o Despacho Normativo n.º 14-A/2015, de 29 de julho, nos moldes do disposto no seu artigo 1.º, “define as condições em que a comparticipação da segurança

⁵⁸⁹ A Portaria n.º 174/2014, 10 de setembro está disponível para consulta em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 16.08.2020).

⁵⁹⁰ A Portaria n.º 360/2013, de 16 de dezembro é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/483937/details/maximized> (acesso em: 16.08.2020).

⁵⁹¹ Cfr., o diploma preambular do Decreto-Lei n.º 136/2015, de 28 de julho. Nos termos do disposto neste diploma preambular, o DL n.º 136/2015, de 28 de julho, estipula que as unidades da RNCCI podem coexistir com as unidades da RNCP, que a Rede Nacional de Cuidados Integrados pode integrar as equipas comunitárias de suporte em cuidados paliativos e que as unidades e serviços da RNCCI, em função das necessidades, podem prestar ações paliativas, como parte da promoção do bem-estar dos utentes.

social é atribuída aos utentes pela prestação dos cuidados de apoio social, no âmbito dos cuidados continuados integrados de saúde mental, nos termos da Portaria n.º 183/2011, de 5 de maio”. Esta comparticipação da Segurança Social (⁵⁹²), efetua-se nos termos do disposto no seu artigo 2.º, sendo que há lugar à cessação desta comparticipação quando se verificarem as circunstâncias presentes no disposto do artigo 11.º deste Despacho Normativo, ou seja, quando já não mais se verificarem as condições que deram lugar à sua atribuição; quando não tenha havido renovação da prova de rendimentos nos termos previstos no disposto do artigo 10.º deste Despacho Normativo; e, ainda, quando não haja sido apresentada declaração da alteração do agregado familiar nos termos referidos no disposto da alínea *a*), do n.º 1 do artigo 9.º deste Despacho Normativo (⁵⁹³). Também dá lugar à cessação desta comparticipação da Segurança Social quando se prestem falsas declarações. Este Despacho Normativo vigora desde 24 de julho de 2015 (isto em respeito pelo disposto no artigo 12.º do Despacho Normativo n.º 14-A/2015, de 29 de julho).

Ainda no aspeto relacionado com a saúde, há que evidenciar as funções desempenhadas pelos DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, e DL n.º 139/2013, de 9 de outubro.

O DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, “define as formas de articulação do Ministério da Saúde e os estabelecimentos e serviços do Serviço Nacional de Saúde (SNS) com as instituições particulares de solidariedade social, bem como estabelece o regime de devolução às Misericórdias dos hospitais (⁵⁹⁴) objeto das medidas previstas nos

⁵⁹² Conforme o disposto nos n.ºs 1, 2 e 3, respetivamente, do artigo 2.º do Despacho Normativo n.º 14-A/2015, de 29 de julho, cuja epígrafe é «Comparticipação da segurança social»: “1 - A comparticipação da segurança social ocorre quando o utente, em função dos seus rendimentos, não assegure a totalidade do valor dos encargos com a prestação dos cuidados de apoio social. 2 - O montante da comparticipação da segurança social corresponde ao diferencial entre o encargo apurado para a prestação dos cuidados de apoio social e o valor considerado como encargo do utente. 3 - A comparticipação da segurança social é transferida diretamente pelo Instituto da Segurança Social, I.P., para a instituição suporte da respetiva unidade ou equipa, salvo quando a instituição de suporte é a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, caso em que o valor apurado nos termos do número anterior é suportado por esta entidade”.

⁵⁹³ Narra o disposto na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 9.º do Despacho Normativo n.º 14-A/2015, de 29 de julho, cuja epígrafe é «Revisão do encargo do utente», que: «O encargo do utente nas unidades é revisto sempre que “se registem alterações do agregado familiar, devendo o utente ou seu representante legal informar de imediato a unidade ou equipa, apresentando declaração correspondente, com identificação das pessoas que deixaram ou passaram a integrá-lo”».

⁵⁹⁴ Transcrevendo o teor do artigo 13.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, com a epígrafe «Devolução de hospitais às misericórdias»: “1 - Os hospitais das misericórdias que, por força do Decreto-Lei n.º 704/74, de 7 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 14/80, de 26 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 618/75, de 11 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, foram integrados no setor público e são atualmente geridos por estabelecimentos ou serviços do SNS, podem ser devolvidos às misericórdias mediante a celebração de acordo de cooperação, nos termos previstos no presente decreto-lei. 2 - Para efeitos do disposto no número anterior e no presente decreto-lei entende-se como devolução a reversão da posse com cessão da exploração dos estabelecimentos referidos no número anterior. 3 - O processo de devolução é monitorizado por uma comissão de acompanhamento constituída

Decretos-Leis n.ºs 704/74, de 7 de dezembro, e 618/75, de 11 de novembro, atualmente geridos por estabelecimentos ou serviços do SNS (⁵⁹⁵). Este diploma legal é deveras

por um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde, por representantes das ARS onde existam unidades a devolver e por número igual de representantes da União das Misericórdias ao das ARS representadas. 4 - Os edifícios pertencentes às misericórdias que deixem de ter atividade no SNS são devolvidos àquelas entidades mediante acordo a celebrar com a respetiva ARS. 5 - Nos termos a definir no acordo de cooperação, as Misericórdias mantêm ao seu serviço o pessoal afeto às unidades de saúde que venham a ser objeto do referido acordo, observando o disposto no artigo 9.º e nos termos da lei”.

Consequentemente, o artigo 14.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, cuja epígrafe é «Especificidades do acordo de cooperação no âmbito do processo de devolução» relata, nas suas alíneas a) a d), respetivamente, que: “O acordo de cooperação a celebrar no âmbito do regime de devolução de hospitais às misericórdias obedece ao disposto nos artigos anteriores com observação das seguintes especificidades: a) O estudo a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º deve demonstrar que a celebração do acordo diminui os respetivos encargos globais do SNS em, pelo menos, 25 % relativamente à alternativa de prestação de serviços pelo setor público, sendo a valorização da produção a realizar de acordo com o modelo de financiamento aplicável aos hospitais E. P. E.; b) O prazo de duração do acordo é de 10 anos renovável; c) Não é aplicável o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 5.º; d) A celebração do acordo não está sujeita ao disposto nos artigos 16.º a 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho”.

⁵⁹⁵ Cfr., o DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, pesquisável em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/500051/details/maximized> (acesso em: 27.07.2020).

Na doutrina nacional, tem especial relevo o escrito da autoria de Domingos SOARES FARINHO, “A propósito do recente Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de Outubro: a escolha dos parceiros do Estado para prestações do Estado Social - em particular o caso das IPSS na área da saúde” / “Regarding the recent Decreto-Lei n.º 138/2013, from October 9th: the choice of private partners to provide Welfare State services - in particular the case of charities in the health área”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Pensões, emprego público e Troika”, Volume I, N.º 1, janeiro de 2014, pp. 244-256, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.09.pdf> (acesso em: 27.07.2020). Refere este autor que: «o actual diploma vigente, que dispõe de forma geral sobre as parcerias entre o Estado e entidades privadas - o Decreto-lei n.º 111/2012, de 23 de Maio -, aplica-se a parcerias entre o Estado e IPSS, desde que verificadas as condições aí previstas. No n.º 3 do artigo 2.º preceitua-se expressamente que “[o] presente diploma é igualmente aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública, uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos”, como é o caso das IPSS. Contudo, com a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 138/2013, deve considerar-se derogado o diploma de 2012 em relação a tudo o que seja contrariado pela nova regulação das PPP entre Estado e IPSS no âmbito do SNS. O sector da saúde ganha, assim, um novo quadro jurídico de regulação de parcerias público-privadas contratuais, especial em relação ao recente quadro geral aprovado». Cfr. Domingos SOARES FARINHO, “A propósito do recente Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de Outubro: a escolha ... cit”, p. 248, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.09.pdf> (acesso em: 24.08.2020). A sigla «PPP» significa Parcerias Público-Privadas e é assim designada por Domingos Soares Farinho. O DL n.º 111/2012, de 23 de maio (cuja versão mais recente é a da Resol. da AR n.º 16/2020, de 19/03): «Disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos», e é pesquisável em: http://www.pgd.lisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=1720&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao= (acesso em: 24.08.2020). Refira-se que nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 111/2012, de 23 de maio (cuja epígrafe deste artigo 2.º é «Definição e âmbito de aplicação»): “1 - Para os efeitos do presente diploma, entende-se por parceria público-privada, adiante abreviadamente designada por parceria, o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”. Parece-nos que as IPSS’s se podem incluir neste preceito legal.

Constatamos que ainda há pouca doutrina relativa ao estudo aprofundado do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, daí pensarmos ser pertinente abordar o mesmo neste nosso trabalho, dada a sua relação com as IPSS’s.

interessante e relevante, na medida em que o legislador nacional teve o cuidado de dedicar o seu artigo 7.º à existência de uma «Tabela de preços» a aplicar aos acordos (de gestão, de cooperação, e entendemos que também às convenções). Esta tabela de preços a aplicar aos acordos é aprovada pelo membro do Governo responsável pela área da saúde, tendo por referência as tabelas de preços estabelecidas para os hospitais do SNS.

Este DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, evidencia no disposto no n.º 1 do seu artigo 8.º, artigo este com a epígrafe «Duração dos acordos», que: “1 - Sem prejuízo de previsão específica constante da alínea *b*) do artigo 14.º⁽⁵⁹⁶⁾, os acordos são válidos por períodos até cinco anos, podendo ser automaticamente renovados, salvo se, com a antecedência mínima de 180 dias em relação ao termo de cada período de vigência, qualquer das partes os denunciar.”

Ora, o disposto no n.º 2 do artigo 8.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, reporta que: “2 - A atividade assistencial é ajustada de três em três anos, sendo a produção a realizar definida anualmente por acordo”.

Do disposto nas alíneas *a*) a *c*), do n.º 3 do artigo 8.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, percebemos, respetivamente, que: “3 - Para efeitos do número anterior as partes devem ter em conta designadamente⁽⁵⁹⁷⁾: *a*) O aproveitamento racional e equilibrado das capacidades instaladas nos setores público e social; *b*) A efetiva capacidade de resposta, avaliada e devidamente fundamentada pelas administrações regionais de saúde, designadamente através da análise custo-benefício; *c*) O histórico da atividade desenvolvida nos serviços e estabelecimentos do SNS, objeto do acordo, tendo como referência o modelo de financiamento aplicável aos hospitais do SNS⁽⁵⁹⁸⁾”.

⁵⁹⁶ A alínea *b*), do artigo 14.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro (com a epígrafe «Especificidades do acordo de cooperação no âmbito do processo de devolução») expõe que: «O acordo de cooperação a celebrar no âmbito do regime de devolução de hospitais às misericórdias obedece ao disposto nos artigos anteriores com observação das seguintes especificidades: “*b*) O prazo de duração do acordo é de 10 anos renovável”».

⁵⁹⁷ Entendemos que este n.º 3 não é taxativo. É apenas meramente exemplificativo.

⁵⁹⁸ Quanto ao Serviço nacional de Saúde (SNS), este tem um portal eletrónico próprio, e que é pesquisável em: <https://www.sns.gov.pt/> (acesso em: 18.08.2020).

Relativamente aos «acordos e convenções», de acordo com os dados a respeito pesquisáveis no *site* do SNS, tomamos conhecimento de que: “A possibilidade de celebração de convenções com entidades privadas para a prestação de cuidados de saúde destinados aos utentes do Serviço Nacional de Saúde (SNS) constitui um reflexo da complementaridade que caracteriza o modelo misto do sistema de saúde português, nos termos consagrados na lei de bases da saúde (LBS).

O Decreto-Lei n.º 139/2013, de 9 de outubro, estabeleceu o regime jurídico das convenções que tenham por objeto a realização de prestações de saúde aos utentes do SNS, no âmbito da rede nacional de prestação de cuidados de saúde.

No que respeita ao setor social são, actualmente, e no âmbito do Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de outubro, celebrados acordos com Misericórdias e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) (Modelo de análise e avaliação prévias de acordos com IPSS). Adicionalmente existem também

Ora, quanto às «formas de articulação», releva o disposto no artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, mais precisamente o disposto nas alíneas *a)* a *c)*, do seu n.º 1, respetivamente, que nos diz que “as IPSS intervêm na atividade do SNS mediante a realização de prestações de saúde traduzidas em acordos que revestem as seguintes modalidades: *a)* Acordo de gestão; *b)* Acordo de cooperação; *c)* Convenções”.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, “o acordo de gestão tem por objeto a gestão de um estabelecimento do SNS”.

Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, “o acordo de cooperação visa a integração de um estabelecimento de saúde pertencente às IPSS no SNS, o qual passa a assegurar as prestações de saúde nos termos dos demais estabelecimentos do SNS”.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, “a convenção visa a realização de prestações de saúde pelas IPSS aos utentes do SNS através de meios próprios e integração na rede nacional de prestação de cuidados, de acordo e nos termos do regime jurídico das convenções”.

Tendo ainda em conta o disposto nos n.ºs 5 e 6 (respetivamente), do artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, “as formas de articulação previstas nos números anteriores não prejudicam outros modelos de contratualização das IPSS com fins de saúde, nos termos estabelecidos noutros diplomas legais (n.º 5)”, e o DL n.º 138/2013, de 9 de outubro “não se aplica à celebração de contratos no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (n.º 6)”. Contudo, nos termos do disposto nas alíneas *a)* a *d)*, do artigo 10.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, artigo este com a epígrafe «Deveres das entidades com acordos», tomamos conhecimento, respetivamente, de que “constituem deveres das IPSS que tenham celebrado acordos: *a)* Prestar cuidados de saúde de qualidade aos utentes do SNS, em tempo útil, nas melhores condições de atendimento, não estabelecendo qualquer tipo de discriminação; *b)* Prestar às entidades fiscalizadoras as informações e esclarecimentos necessários ao desempenho das suas

acordos entre as instituições do SNS para a prestação de cuidados de saúde nas áreas previstas nas tabelas do setor convencionado. O setor convencionado, designadamente, ao nível dos meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT), apesar do seu carácter complementar, representa uma parcela com impacto significativo no total de despesas com saúde no nosso país. No âmbito das suas atribuições e em articulação com as Administrações Regionais de Saúde, a ACSS acompanha as seguintes áreas do sector convencionado: “Área A – Análises Clínicas; Área A – Patologia Clínica; Área B – Anatomia Patológica; Área C – Cardiologia; Área D – Medicina Nuclear; Área E – Electroencefalografia; Área F – Endoscopia Gastroenterologia; Área G – Medicina Física Reabilitação; Área H – Otorringolaringologia; Área I – Pneumologia e Imunoalergologia; Área M – Radiologia; COVID 19 – Acordo de Adesão excecional e temporário”.

funções; *c)* Facultar informações estatísticas, relativamente à utilização dos serviços, para efeitos de auditoria e fiscalização e controlo de qualidade, no respeito pelas regras deontológicas e de segredo profissional; *d)* Respeitar os protocolos, requisitos e especificações técnicas para recolha, tratamento e transmissão de informação clínica e administrativa, definidas contratualmente”.

Relativamente ao âmbito da fiscalização, tem aplicabilidade para este efeito o disposto no artigo 11.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro (artigo este cuja epígrafe é «Acompanhamento e controlo»). Neste seguimento, no decorrer do acompanhamento e controlo compete às ARS proceder à avaliação, de forma sistemática, da qualidade e acessibilidade dos cuidados prestados pelas IPSS`s que tenham estabelecido acordo nos termos do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro e zelar pelo seu integral cumprimento; proceder à efetuação de fiscalizações, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades; e proceder à apresentação à ACSS, I. P., de um relatório anual sobre os resultados do acompanhamento e a avaliação dos acordos estabelecidos ao âmbito do presente DL (em respeito pelo disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do artigo 11.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, respetivamente).

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, as ARS e a ACSS, I. P., ficam adstritas a manter atualizada toda a informação relativa aos acordos celebrados no sistema de informação único, a ser operacionalizado pela ACSS, I. P., e nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 12.º deste mesmo DL (artigo este com a epígrafe «Publicitação») as ARS e a ACSS, I. P., ficam adstritas a divulgar (sendo que esta divulgação da informação é feita nos trâmites definidos pela ACSS, I. P., nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 12.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro) e a manter atualizada a informação relativa às IPSS`s com as quais celebraram acordos. Ou seja, como podemos averiguar há uma obrigatoriedade de divulgação e de manutenção de atualização da informação respeitante às IPSS`s por parte da ARS e da ACSS, I. P., neste sentido. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 11.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, constatamos, ainda, que: “Para efeitos de acompanhamento da execução dos acordos a celebrar ao abrigo do presente decreto-lei, podem, por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde, ser constituídas comissões de acompanhamento”.

Nos termos do disposto no artigo 3.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, artigo este relativo aos «Sujeitos», constata-se nos n.ºs 1, 2 e 3, deste artigo 3.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, respetivamente, que: “1 - Os acordos previstos no artigo

anterior são celebrados entre as Administrações Regionais de Saúde (ARS) e as IPSS e produzem efeitos após a homologação do membro do Governo responsável pela área da saúde. 2 - Podem ainda ser celebrados acordos de âmbito nacional entre a Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS, I. P.), e as IPSS. 3 - As uniões, federações e confederações de IPSS podem celebrar acordos, em representação dos seus associados, ou em nome próprio, para as finalidades previstas no n.º 1 do artigo anterior”.

Aproveitamos aqui os apontamentos de Licínio Lopes Martins relativamente ao «regime comum aos acordos de gestão e de cooperação». Assim, quanto aos pressupostos e ao procedimento de celebração, realça este autor que é comum aos acordos de gestão e de cooperação, especialmente, “a demonstração e garantia da economia, eficácia e eficiência dos acordos, bem como a sua sustentabilidade financeira”, isto em respeito pela alínea *d*), do n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro e pelo n.º 1 do artigo 6.º deste mesmo DL (referindo ainda Licínio Lopes Martins a relevância aqui das figuras do “*comprador do sector público*” e do “*value for money*”) (⁵⁹⁹).

Relativamente ao disposto no artigo 5.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro (⁶⁰⁰), parece-nos que este artigo tem carácter taxativo, reportando-se este artigo ao «Conteúdo dos acordos», indicando os aspetos (com um leque bastante generoso em nosso entendimento) a que os acordos estão obrigados regular e que são os previstos nas alíneas *a*) a *r*), do n.º 1 do artigo 5.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, a saber: “*a*) A avaliação da necessidade de prestação de cuidados de saúde à população a abranger no âmbito do acordo; *b*) A produção contratualizada de serviços, por área ou áreas de cuidados de saúde a contratar, quantidades e valores; *c*) As regras de referenciação e acesso; *d*) Os direitos e obrigações das partes; *e*) Os códigos de nomenclatura e respetivos valores; *f*) Os requisitos de qualidade e segurança; *g*) Os meios humanos e equipamentos afetos, no âmbito do acordo, à prestação de serviços de saúde; *h*) Os investimentos não amortizados tendo em conta o período remanescente do respetivo prazo de vida útil; *i*) Os requisitos relativos à idoneidade técnica dos colaboradores; *j*) A existência de licença de funcionamento ou equivalente, sempre que exigido nos termos da lei; *k*) Os critérios de

⁵⁹⁹ Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 15.08.2020). As expressões e itálicos foram adotadas por este autor. A expressão «regime comum aos acordos de gestão e de cooperação» é da autoria de Licínio Lopes Martins.

⁶⁰⁰ Nos preceitos do n.º 2, deste DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, as IPSS`s estão autorizadas a utilizar os sistemas de informação e comunicação em uso no SNS nos termos a estabelecer no acordo.

fornecimento do serviço, incluindo a possibilidade de prestações acessórias; l) As regras de monitorização e controlo do acordo; m) As obrigações de reporte de informação, respetivos suportes e responsabilidades nos termos em vigor no SNS e garantia de interoperabilidade; n) Os níveis de serviço; o) As penalizações por incumprimento; p) As regras de faturação, pagamento, transferências e acertos de contas; q) O montante máximo da despesa; r) A admissibilidade do recurso a meios alternativos de resolução de litígios”.

Posto isto, o artigo 6.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro refere-se ao «Procedimento prévio de contratualização». Neste campo, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º deste DL, os acordos com as IPSS`s têm de ser precedidos de um estudo, a efetuar pela ARS ⁽⁶⁰¹⁾ ou pela ACSS, I. P. ⁽⁶⁰²⁾, consoante o acordo seja celebrado nos termos do disposto no n.º 1 ou nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 3.º deste DL (que se reporta aos sujeitos) que avalie a economia, eficácia e eficiência do acordo, bem como a sua sustentabilidade financeira. De referir ainda que nos moldes do disposto no n.º 2 do artigo 6.º deste DL, a Parte II do Código dos Contratos Públicos (que respeita aos procedimentos pré-contratuais de adjudicação), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, não é aplicável à formação dos acordos a que se refere o DL n.º 138/2013, de 9 de outubro. Expressa ainda o disposto no n.º 3 do artigo 6.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro que através de Despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde podem ser estabelecidas minutas de acordo para efeitos de execução das formas de

⁶⁰¹ A sigla ARS, significa Administração Regional de Saúde.

⁶⁰² A sigla ACSS, I. P., significa Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. A ACSS, I.P., tem um *site* que pode ser consultado em: <http://www.acss.min-saude.pt/> (acesso em: 18.08.2020).

Compete à ACSS, I. P, proceder ao planeamento e à coordenação dos recursos financeiros do SNS; Desenvolver políticas de recursos humanos no setor da Saúde, abarcando a regulação profissional; Definir modelos de financiamento para a contratação de cuidados de saúde e conduzir a execução dos contratos-programa com os hospitais do SNS; Proceder à coordenação da gestão das instalações e equipamentos de saúde do SNS, visando uma organização integrada e a racionalização da rede hospitalar, dos cuidados de saúde primários, da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, incluindo a área de saúde mental, e a da Rede Nacional de Cuidados Paliativos; Proceder ao fornecimento do SNS com os adequados sistemas de informação e comunicação e mecanismos de racionalização de compras, através da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), estes últimos com *site* próprio, que pode ser consultado em: <https://www.spms.min-saude.pt/> (acesso em: 18.08.2020) ; Produzir a coordenação e a centralização da elaboração de informação e estatísticas sobre produção, desempenho assistencial, recursos financeiros e humanos no SNS; Efetuar a gestão do Centro de Controlo e Monitorização do SNS; Executar a gestão do Sistema Integrado de Gestão do Acesso a cuidados de saúde no SNS; Incrementar a gestão partilhada de recursos no SNS; Ser o ponto de contato nacional para os cuidados de saúde transfronteiriços, e manobrar a preparação da implementação do Programa Iniciativas em Saúde Pública (EEA Grants).

Os contratemplos da ACSS, I. P, são os de efetuar a contribuição para a eficiência e a sustentabilidade do SNS; Proceder à melhoria da governação do sistema de saúde; Garantir uma política de financiamento equitativa e consistente com a política de saúde; Otimizar o capital humano e melhorar o desempenho dos profissionais de saúde e amplificar a transparência no funcionamento do SNS. Cfr. <http://www.acss.min-saude.pt/> / <http://www.acss.min-saude.pt/2016/10/06/objetivos-e-desafios/> (acesso em: 18.08.2020).

contratualização previstas no DL n.º 138/2013, de 9 de outubro. Da nossa parte, entendemos que o legislador está a ser bastante prudente neste quesito, expressando o que é, e o que não é, admissível para evitar eventuais problemas interpretativos da lei e/ou lacunas legislativas.

Todavia, para a prestação de cuidados tem de haver pessoal a si afeto, tendo relevância nesta sede o disposto no artigo 9.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro. Este artigo anui que os prestadores afetos à realização das prestações de saúde têm de ter as qualificações e títulos profissionais exigidos para as atividades que desempenham. O n.º 2 deste artigo 9.º, faz uma chamada de atenção, envolvendo matéria de Direito de Emprego Público, ao anunciar que: “os trabalhadores com relação jurídica de emprego público afetos aos estabelecimentos de saúde que sejam sujeitos a acordos de gestão com as IPSS são remunerados por estas e exercem funções ao abrigo de acordo de cedência de interesse público prevista no artigo 58.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, com manutenção do seu estatuto de origem, incluindo a opção pela manutenção do regime de proteção social de origem”. Ou seja, neste prisma, o pagamento daqueles trabalhadores passa a ser da responsabilidade das IPSS`s, o que consideramos ser uma solução sensata. Mas atenção! Em respeito pelo disposto no n.º 3 deste artigo 9.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, a gestão dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público afetos aos estabelecimentos de saúde que sejam sujeitos a acordos de gestão com as IPSS`s, que não acordem na cedência de interesse público ou que cessem o acordo, cabe à ARS ou ULS respetiva. Nos moldes do disposto no n.º 4 do artigo 9.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro: “Aos trabalhadores com contrato de trabalho são aplicáveis as disposições correspondentes à transmissão de estabelecimento previstas no Código do Trabalho”.

Não menos importante do que o referido até então acerca do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro é o seu artigo 15.º, artigo este que visa a «Resolução e denúncia do acordo de gestão ou de cooperação», sendo que, se extrai do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 15.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, respetivamente, que: “1 - Em caso de incumprimento grave das obrigações de serviço público, a ser estabelecido por despacho do membro do governo responsável pela área da saúde, pode ser resolvido o acordo, e a ARS assume temporariamente a gestão do estabelecimento de saúde objeto do acordo de gestão ou de cooperação. 2 - Em caso de denúncia dos acordos de gestão ou de cooperação, por qualquer forma, o estabelecimento de saúde passa a ser gerido pela ARS ou pela pessoa coletiva referida no número seguinte, incluindo todos os bens que o integram e o pessoal que nele exerce funções, sem prejuízo do dever eventual de

indemnizar que ao caso couber, nos termos gerais de direito. 3 - No caso previsto nos números anteriores o Governo deve, no prazo máximo de 90 dias, estabelecer por diploma próprio a pessoa coletiva pública que assume o respetivo estabelecimento de saúde”.

Tenha-se ainda em atenção que o Despacho n.º 2623/2020 – Diário da República n.º 40/2020, Série II de 2020-02-26 (⁶⁰³), que fora criado no âmbito da saúde, forma a Comissão de Acompanhamento dos acordos estabelecidos ao abrigo do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, e do processo de devolução dos hospitais das misericórdias, competindo-lhe, essencialmente, proceder à monitorização da execução dos acordos estabelecidos ao abrigo do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, incluindo os acordos de cooperação estabelecidos no âmbito do processo de devolução dos hospitais das misericórdias; pronunciar-se acerca de questões que se suscitem na execução dos mesmos acordos sempre que para tal for solicitada; proceder ao acompanhamento do procedimento prévio ao estabelecimento de acordos ao abrigo do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro.

Relativamente à sua constituição, a Comissão de Acompanhamento [que reúne ordinariamente duas vezes por ano e extraordinariamente sempre que convocada pela figura do coordenador (⁶⁰⁴)] é constituída por: “a) Dois elementos a indicar pela Administração Central do Sistema de Saúde, em representação do Ministério da Saúde, um dos quais coordena; b) Um representante de cada administração regional de saúde; c) Quatro representantes da União das Misericórdias Portuguesas; d) Um representante de entidades que integrem o setor social”.

Por sua vez, o DL n.º 139/2013, de 9 de outubro (que revogou o DL n.º 97/98, de 18 de abril), “estabelece o regime jurídico das convenções que tenham por objeto a realização de prestações de saúde aos utentes do Serviço Nacional de Saúde no âmbito da rede nacional de prestação de cuidados de saúde (⁶⁰⁵)”. Ora, é de declarar que o regime deste DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, tem aplicação a todas as entidades, tenham estas

⁶⁰³ Este Despacho, de entre outros *sites*, pode ser pesquisado em: <http://www.aenfermagemasleis.pt/2020/02/26/criacao-da-comissao-de-acompanhamento-dos-acordos-relativos-ao-processo-de-devolucao-dos-hospitais-das-misericordias/> (acesso em: 15.08.2020).

⁶⁰⁴ As reuniões ordinárias e extraordinárias são convocadas pelo coordenador com uma antecedência mínima de 72 horas e têm incluir a proposta de ordem de trabalhos, sendo que das reuniões da Comissão de Acompanhamento dos acordos estabelecidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de outubro, e do processo de devolução dos hospitais das misericórdias, é elaborada ata, e a Administração Central do Sistema de Saúde, I. P., assegura o apoio logístico e administrativo necessário ao seu funcionamento. Cfr., o Despacho n.º 2623/2020 (Despacho este que produz efeitos a partir da data da sua assinatura, e que foi assinada pela Exma. Sra. Ministra da Saúde Marta Alexandra Fartura Braga Temido de Almeida Simões, a 10 de fevereiro de 2020).

⁶⁰⁵ Cfr., o DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/500052/details/maximized> (acesso em: 27.07.2020).

entidades finalidades lucrativas ou não. Ou seja, do exposto aduzimos da nossa parte que este DL n.º 139/2013, de 9 de outubro é aplicável às IPSS`s (a todas as IPSS`s), na medida em que estas não prosseguem finalidades lucrativas, prosseguindo, ao invés, finalidades solidárias.

Analisando o DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, verificamos que relativamente às modalidades de convenções ⁽⁶⁰⁶⁾ em função do tipo de procedimento adotado para a respetiva celebração temos ⁽⁶⁰⁷⁾: o procedimento de contratação para uma convenção específica; o procedimento de adesão a um clausulado tipo previamente publicado.

Posto isto, denote-se que este DL n.º 139/2013, de 9 de outubro deve ser aplicado às convenções específicas, com adaptações, dos procedimentos consagrados no Código dos Contratos Públicos Português (doravante CCP), para a celebração de acordos quadro. Vejamos: nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 4.º do DL n.º 139/2013, de 9 de

⁶⁰⁶ Julgamos que, a título meramente exemplificativo, na medida em que o legislador ordinário utiliza a expressão «nomeadamente», o artigo 6.º, do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro alude nas alíneas *a)* a *k)*, do seu n.º 1, respetivamente, ao «conteúdo das convenções», retratando que: “1 - As convenções devem estabelecer nomeadamente: *a)* A área de cuidados de saúde a contratar; *b)* Os direitos e obrigações dos contratantes; *c)* Os códigos de nomenclatura e respetivos valores; *d)* Os requisitos relativos à idoneidade técnica dos colaboradores; *e)* As normas relativas às incompatibilidades; *f)* A necessidade de licença de funcionamento, se exigível, ou de requerimento para a sua emissão; *g)* Os critérios de fornecimento do serviço, incluindo a possibilidade de realização de prestações acessórias; *h)* As regras de fiscalização, controlo e acompanhamento do contrato; *i)* Os níveis de serviço; *j)* O volume de serviços; *k)* O montante máximo dos serviços a adquirir, quando aplicável”. Ora, o n.º 2 do artigo 6.º, do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro remete para o CCP, na medida que que admite que: “Sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 4.º, ao regime da cessão de posição contratual e de subcontratação aplica-se com as necessárias adaptações o disposto no capítulo VI do título I da parte III do CCP”. Ora, por fim, nos moldes do n.º 4 do artigo 6.º, do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro: “3 - No caso das convenções celebradas com recurso ao procedimento referido na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 4.º, o programa de procedimento e caderno de encargos devem definir o conteúdo da convenção, de acordo com o n.º 1, bem como os aspetos que podem ser submetidos à concorrência”, cabendo nos termos no n.º 4, do artigo 6.º, do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, à ACSS, I. P., definir os clausulados tipo em articulação com as ARS, no caso do procedimento previsto na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, e que se reporta ao procedimento de adesão a um clausulado tipo previamente publicado.

⁶⁰⁷ Cfr., o disposto nas alíneas *a)* e *b)*, respetivamente, do artigo 4.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro.

Explanam os n.ºs 2, 3 e 4, respetivamente, deste artigo 4.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro que: “2 - A opção entre as modalidades de procedimento previstas no número anterior é determinada pelo membro do Governo responsável pela área da saúde, sob proposta da ARS ou da ACSS, I. P., consoante o procedimento seja de âmbito regional ou nacional, mediante parecer prévio não vinculativo da Entidade Reguladora da Saúde (ERS), atendendo às características do mercado a que se dirige a convenção, nomeadamente quanto aos níveis de concorrência, à área de prestação e à natureza dos serviços. 3 - O parecer prévio não vinculativo da ERS deve ser emitido no prazo de 15 dias, contados do pedido efetuado pelas entidades referidas no número anterior, sendo que o procedimento de contratação apenas pode ser iniciado após este prazo. 4 - No caso de pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos, cuja sede social se situe em concelhos com população residente igual ou inferior a 30.000 cidadãos eleitores residentes e tenham volume de faturação anual em prestações de saúde igual ou inferior a 250 000,00 EUR, é aplicado o procedimento previsto na alínea *b)* do n.º 1”. Esta realização das prestações de saúde não pode ser subcontratada ou por qualquer forma cedida a terceiros, e circunscreve-se ao concelho onde se localiza a sede social da entidade convenccionada ou concelhos limítrofes de dimensão semelhante (n.º 5 do artigo 4.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro).

outubro: “O procedimento a que se refere a alínea *a*) do n.º 1 corresponde à aplicação, com adaptações, dos procedimentos previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, para a celebração de acordos quadro, sendo o programa de procedimento e o caderno encargos destes acordos aprovados pelo membro do Governo responsável pela área da saúde”.

Relativamente aos preços, é de narrar que os preços máximos a pagar no contexto das convenções são os que constam da tabela de preços do SNS (nos moldes do disposto no n.º 1 do artigo 7.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, sendo esta a regra geral), sem prejuízo de serem estabelecidas tabelas de preços específicas e de o procedimento concursal abarcar uma fase de negociação (sendo estas as exceções à regra geral, previstas ao abrigo do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro).

Os requisitos para a celebração de convenções são os que estão contemplados nas alíneas *a*) a *d*), do n.º 1 do artigo 5.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro (respetivamente) e são: “a responsabilidade técnica e a habilitação dos profissionais para a realização das prestações de saúde; a titularidade de licenciamento, sempre que exigido nos termos da lei; o registo na ERS; e não estar abrangido pelos impedimentos previstos no artigo 55.º do CCP”. O disposto no n.º 2 do artigo 5.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro especifica que “os profissionais vinculados ao SNS não podem celebrar convenções, deter funções de gerência ou a titularidade de capital superior a 10 % de entidades convencionadas, por si mesmos, pelos seus cônjuges e pelos seus ascendentes ou descendentes do 1.º grau”, e o disposto no n.º 3 do artigo 5.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro delimita que: “os trabalhadores com funções de direção e chefia no âmbito dos estabelecimentos e serviços do SNS não podem exercer funções de direção técnica em entidades convencionadas”.

Quanto aos prazos das convenções, este DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, refere-se àqueles no seu artigo 11.º. Assim, refere o disposto no n.º 1 do artigo 11.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro que: “1 - Na falta de disposição em contrário, as convenções são válidas por períodos de cinco anos, podendo ser automaticamente renovadas, salvo se, com a antecedência mínima de 180 dias em relação ao termo de cada período de vigência, qualquer das partes a denunciar”.

O disposto no n.º 2 do artigo 11.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, esmiúça que: “2 - O preço pode ser revisto anualmente, com observância do disposto no artigo 7.º”, e as obrigações das entidades convencionadas são as que constam do disposto no artigo 12.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, mais precisamente a prestação de cuidados de saúde de qualidade e com segurança aos utentes do SNS, em tempo útil, nas

melhores condições de atendimento, não estabelecendo qualquer tipo de discriminação; a execução exata e pontual, das prestações contratuais em cumprimento do convencionado, não podendo transmitir a terceiros as responsabilidades assumidas perante a entidade pública contratante, salvo nos casos legal ou contratualmente admissíveis; a prestação às entidades fiscalizadoras das informações e esclarecimentos necessários ao desempenho das suas funções, incluindo o acesso a todos os registos e documentação comprovativa da prestação de cuidados, nas vertentes física, financeira e níveis de serviço observados; e, ainda, a obrigação de facultar informações estatísticas, quanto à utilização dos serviços, para efeitos de auditoria e fiscalização e controlo de qualidade, no respeito pelas regras deontológicas e de segredo profissional; assim como a obrigação de respeitar os protocolos, requisitos e especificações técnicas para recolha, tratamento e transmissão de informação definidas contratualmente.

O artigo 13.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, tem por epígrafe «Acompanhamento e controlo». Deste modo, traduz o disposto nos n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5 do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, respetivamente, que: “1 - As ARS devem, em articulação com os estabelecimentos e serviços de saúde da respetiva região, avaliar, de forma sistemática, a qualidade e acessibilidade dos cuidados prestados pelas entidades convencionadas e zelar pelo integral cumprimento das convenções. 2 - As ARS sob coordenação da ACSS, I. P., e em articulação com a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, devem confirmar, de forma sistemática, a prestação dos cuidados faturados e correspondentes efeitos financeiros. 3 - Para efeitos dos números anteriores, as ARS efetuam as auditorias necessárias, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades. 4 - As ARS devem apresentar à ACSS, I. P., um relatório anual sobre os resultados do acompanhamento e controlo das convenções. 5 - Para efeitos do disposto no presente artigo a ACSS, I. P., em articulação com as ARS implementa um sistema de monitorização e controlo de produção dos atos convencionados e respetiva despesa”.

Quanto à publicitação, releva o disposto no artigo 14.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, e que vislumbra que as ARS e a ACSS, I. P., têm de manter atualizada toda a informação relativa aos contratos celebrados no sistema de informação único, nos termos a estabelecer pela ACSS, I. P, devendo, ainda, divulgar e manter atualizada a informação relativa às entidades com convenções em vigor. A divulgação desta informação é concretizada nos termos definidos pela ACSS, I. P., sendo obrigatória a divulgação nos respetivos sítios eletrónicos das ARS e ACSS, I. P., e a afixação em todas as unidades funcionais do Agrupamento de Centros de Saúde respetivo.

Este DL n.º 139/2013, de 9 de outubro tem natureza sancionatória em casos de incumprimento, fazendo-se valer do preceituado nas alíneas *a) a c)*, do n.º 1 do seu artigo 15.º, e que nos diz, respetivamente, que: “1 - Sem prejuízo das regras gerais em matéria de incumprimento contratual, constituem incumprimento grave das convenções os seguintes factos: *a) A existência de práticas que discriminem utentes do SNS; b) A violação do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º; c) O abandono da prestação de serviços ou a sua suspensão injustificada*”. Tendo ainda em consideração o disposto no n.º 2 do artigo 15.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, é de explicitar que: “2 - Os factos referidos no número anterior são fundamento de resolução da convenção”. Da nossa parte, a este respeito, consideramos que o legislador foi deveras prudente e cauteloso, na medida em que havendo incumprimento grave da(s) convenção(ões), estando prevista uma das situações elencadas nas alíneas *a) a c)*, do n.º 1 do artigo 15.º do DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, haverá fundamento válido e legal para resolução da(s) convenção(ões). Parece-nos, da nossa parte, que o disposto nas alíneas *a) a c)*, do n.º 1 do artigo 15.º deste DL não têm de ser cumulativas no seu preenchimento, muito embora nada impeça que o sejam, defendendo nós que basta o incumprimento com fundamento em apenas uma destas alíneas para haver lugar a resolução da(s) convenção(ões), por aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 15.º deste DL n.º 139/2013, de 9 de outubro.

Creemos ser fundamental, fazermos menção à Entidade Reguladora da Saúde e ao seu papel regulador. (608).

⁶⁰⁸ Deve haver uma sujeição à regulação por parte da ERS, tendo em linha de conta a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (doravante LQER): Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, com as respetivas alterações, pesquisável em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1983&tabela=leis&so_miolo= (acesso em: 15.08.2020). *Vd*, ainda, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 15.08.2020). *Vd*, também, o nosso, Patrícia PINTO ALVES, “As agências reguladoras: uma problemática administrativista num contexto de escassez e de (pós) crise: o caso da ANACOM”, in *JULGAR online*, julho de 2020, pesquisável em: <http://julgar.pt/author/patricia-pinto-alves/> (acesso em: 15.08.2020). Pese muito embora tenhamos especificado o caso da ANACOM, neste nosso escrito aqui citado, também nos debruçámos um pouco acerca da ERS. Nas nossas próprias palavras, de acordo com o preâmbulo da Lei-quadro n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pontualmente pela Lei n.º 12/2017, de 02 de maio, e acrescentamos alterada mais recentemente pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, na alínea *i)*, do n.º 3 do artigo 3.º preambular da Lei-quadro aqui referida, a «Entidade Reguladora da Saúde» é reconhecida como entidade (administrativa) reguladora independente.

Citando João Confraria, na medida em que vai uma distância significativa do conhecido Estado regulador à LQER: “a (...) Lei-quadro tem um âmbito muito bem delimitado. Procura definir um método para criar e extinguir autoridades independentes a quem são atribuídas determinadas funções de regulação e estabelece um quadro legal para o funcionamento, designadamente para a sua articulação com o Governo. Em perspectiva, e independentemente dos seus méritos e limitações, é um passo na reforma do Estado

5. Breves conclusões

Em termos sintéticos, procedemos à abordagem da descentralização administrativa Britânica e da descentralização administrativa em Portugal, expondo o que da nossa parte defendemos, e, ainda, abordando perspetivas de Direito comparado. Tivemos em consideração a educação e a saúde em Portugal, e a RNCCI, tendo ainda referido o papel de supervisão que a ERS exerce, tendo também abordado imensa legislação relevante para as temáticas. Para uma melhor compreensão das temáticas abordadas, aconselhamos a leitura e estudo do texto *supra* na íntegra.

regulador, mas, pelo próprio caso particular a que se dirige, a regulação independente, não é a reforma do Estado regulador”. Cfr. João CONFRARIA, “Estado regulador, regulação independente e a Lei-quadro”, in *Estudos de Regulação Pública –II* (org. Pedro Costa Gonçalves), 1.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, Maio 2015, p. 353.

Na nossa Lei fundamental, o n.º 3 do artigo 267.º explana que: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da LQER, com a epígrafe «Natureza e requisitos»: “As entidades reguladoras são pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social”.

Concluimos, da nossa parte, que as entidades administrativas independentes são independentes relativamente ao Governo (incluindo-se aqui a ERS), na medida em que esta independência em relação ao Governo apenas tem justificação para limitar as falhas de um governo representativo, que muitas vezes, nos domínios tradicionalmente objeto de regulação, têm sido consideradas suscetíveis de prejudicar o desenvolvimento da concorrência, a defesa sustentada dos interesses dos consumidores e a eficiência do mercado (*vd.*, o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da LQER). Existe esta necessidade, também, dado que a intervenção do Estado é ineficiente, e atrevemo-nos a recalcar que até é, por vezes, ineficaz, porque poderia tomar decisões políticas muito sensíveis à conjuntura política, havendo a necessidade de regulação independente do Governo, com o propósito de se tornar a atividade reguladora mais independente da política (portuguesa), importando a imparcialidade da tomada de decisões. Os poderes regulatórios das Autoridades Reguladoras Independentes (doravante ARI's), de acordo com a LQER, são os poderes regulamentares, os poderes de supervisão e os poderes de sancionamento e de resolução de litígios. Criaram-se entidades com independência e flexibilidade de gestão em excesso porque a sua existência não se justifica face aos fins em que incidem, o que gera com que, em Portugal, nalguns setores haja falta de regulação independente, havendo excesso de autonomia noutras setores, ou havendo excesso de autonomia relativamente ao Governo, sendo que a LQER visa solucionar este problema porque define um quadro de criação e extinção das ARI's (cfr., os artigos 6.º, 7.º e 8.º da LQER). Cfr., o nosso, Patrícia PINTO ALVES, “As agências reguladoras: uma problemática administrativista num contexto de escassez e de (pós) crise: o caso da ANACOM”, in *JULGAR online*, julho de 2020, pesquisável em: <http://julgar.pt/author/patricia-pinto-alves/> (acesso em: 15.08.2020).

Vd., ainda, e para maiores desenvolvimentos, Pedro COSTA GONÇALVES / Licínio LOPES MARTINS, “Nótulas sobre o novo regime das entidades independentes da regulação económica”, *Textos de Regulação da Saúde*, Entidade Reguladora da Saúde, 2013; *Vd.*, ainda, Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 433, onde Licínio Lopes Martins expressa que os Estatutos da LQER encontram-se aprovados pelo DL n.º 126/2014, de 22 de agosto.

CAPÍTULO II

O domínio da ação social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social

1. A Segurança Social *versus* as Instituições Particulares de Solidariedade Social

Dentro do âmbito da ação social, podemos ter a atuação da Segurança Social, e a atuação das IPSS`s.

No entanto, ao passo que, em Portugal, o Instituto da Segurança Social se integra na Administração Indireta do Estado, as IPSS`s, não integram a Administração Estadual, dado que, embora não visem a obtenção de lucros, são Instituições Particulares que têm por finalidades a prossecução do interesse público mediante o desempenho da ação social.

Aliás, as IPSS`s coadjuvam imenso o Estado no desempenho da ação social, mas mediante o cumprimento de todo um bloco de legalidade, do Direito, de certas regras, de certos princípios, mas a atuação da Segurança Social não se deve confundir com a atuação das IPSS`s.

Vamos ao longo deste *item* explicitar os papéis desempenhados quer pela Segurança Social, quer pelas IPSS`s em Portugal, assim como as diferenciações existentes entre o papel da Segurança Social e o papel das IPSS`s, esforçando-nos, ainda, por demonstrar de que forma as IPSS`s podem auxiliar a Segurança Social no devido desempenho da ação social, visando a prática de fins solidários e de ação social.

Dedicamos assim este *item* 1., que se encontra inserido na Capítulo II da Parte I deste nosso trabalho, o qual intitulamos por «A Segurança Social *versus* as Instituições Particulares de Solidariedade Social», para enquadrarmos devidamente cada uma destas figuras.

O artigo 93.º da Lei de Bases da Segurança Social (doravante LBSS), com a epígrafe «Orçamento da segurança social» narra que o orçamento da segurança social é apresentado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República como parte integrante do Orçamento Estadual. Ainda neste contexto, as regras de elaboração, organização, aprovação, execução e controlo do orçamento da segurança social são parte integrante da lei. O Governo apresenta à Assembleia da República uma especificação das receitas e das despesas da segurança social, desagregadas pelas diversificadas modalidades de proteção social, nomeadamente pelas eventualidades cobertas pelos sistemas previdencial e proteção social de cidadania e subsistemas respetivos. O Governo elabora e envia ainda à Assembleia da República uma projeção atualizada de longo prazo,

nomeadamente dos encargos com prestações diferidas e das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras ⁽⁶⁰⁹⁾ ⁽⁶¹⁰⁾.

⁶⁰⁹ De acordo com o *site* oficial da segurança social portuguesa, é de referir que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS), sob tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, é um instituto público integrado na Administração indireta do Estado, e que é dotado de autonomia administrativa e financeira, e também de personalidade jurídica e património próprio. Cfr. <http://www.seg-social.pt/quem-somos1> (acesso em: 04.08.2020).

Divergentemente do que sucede em Portugal, em termos de resolução de litígios pela via ju(ris)dicí(on)al, em França existe a figura do denominado Tribunal da segurança social (TASS). Existindo, em França, um total de 114 tribunais da segurança social, o Tribunal da Segurança Social tem por papel julgar os conflitos entre os organismos de segurança social e os utentes, sendo composto por um presidente (juiz do Tribunal de Grande Instância ou magistrado honorário), um assessor que representa os trabalhadores assalariados e um assessor que representa os empregadores e os trabalhadores independentes, ambos nomeados por 3 anos pelo primeiro presidente do tribunal de recurso, com base numa lista elaborada, na jurisdição de cada tribunal, pelo diretor regional da Juventude, dos Desportos e da Coesão Social, sob proposta das organizações profissionais mais representativas. Cfr. https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-fr-pt.do?member=1 (acesso em: 09.08.2020). Neste contexto último, sobre o Tribunal da segurança social francês, cuja designação oficial é a de “Tribunal des affaires de sécurité sociale”, *vd.*, <http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-judiciaire-10033/tribunal-des-affaires-de-securite-sociale-12032.html> (acesso em: 09.08.2020). Um comentário, que da nossa parte aqui fazemos, é o de que a segurança social nacional é um instituto público integrado na Administração indireta do Estado, ao passo que as IPSS`s (embora tenham um papel de solidariedade deveras relevante) não são institutos públicos da Administração Estadual, mas são antes instituições de cariz particular que se dedicam a fins solidários, não visando em circunstância alguma o lucro.

É de referir ainda que no âmbito das «respostas sociais», releva o DL n.º 64/2007, de 14 de março e republicado pelo Decreto-Lei n.º 33/2014, de 4 de março - «Regime Jurídico de Instalação, Funcionamento e Fiscalização dos Estabelecimentos de Apoio Social», de onde se extrai que respostas sociais (que se desenvolvem ao redor das áreas respeitantes à Infância e Juventude, à Deficiência, aos Idosos, à Família e comunidade, à Doença do Foro Mental / Psiquiátrico, ou ainda a Outros Grupos) são as atividades e serviços do âmbito da segurança social respeitantes a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, assim como os destinados à prevenção e reparação das situações de carência, disfunção e marginalização social. Informação pesquisável em: <https://cnis.pt/respostas-sociais/> (acesso em: 20.08.2020).

Na doutrina, acerca da segurança social e da ação social, *vd.*, entre outros, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 279 a 409, e ainda, *vd.*, João Carlos LOUREIRO, “A Transferência de Competências para os Municípios na Área da Socialidade”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 259 e ss. *Vd.*, também, J. Eduardo AMORIM, «A “Armadilha da Pobreza” e a “Armadilha do desemprego” e seus efeitos negativos para a sustentabilidade da Segurança Social / The “Poverty Trap” and the “Unemployment Trap” and its adverse effects on the sustainability of Social Security», in *Revista de Direito de Língua Portuguesa*, Ano V, N.º 9, Diretor: Jorge Bacelar Gouveia, Diretores-Adjuntos: José João Abrantes, Cristina Nogueira da Silva e Francisco Pereira Coutinho, IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, janeiro-junho de 2017, pp. 97-108; *Vd.*, também, Cláudia JOAQUIM, “Proteção Social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?”, in *Cadernos do observatório*, # 3, CES – Centro de Estudos Sociais | Laboratório Associado, Observatório sobre Crises e Alternativas, Universidade de Coimbra, fevereiro de 2015, 72 pp, pesquisável em: https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_III_fevereiro2015.pdf (acesso em: 04.09.2020). Segundo informação obtida neste estudo feito por Cláudia Joaquim: “Cabe ao Estado, às autarquias e às instituições privadas sem fim lucrativo, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo primeiro, desenvolver a Ação Social no território nacional”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Cláudia JOAQUIM, “Proteção Social, terceiro setor e equipamentos sociais: ... cit.”, p. 24 e ss, pesquisável em: https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_III_fevereiro2015.pdf (acesso em: 04.09.2020). Da interpretação que fazemos, julgamos que ao referir-se às instituições privadas

Nos ditames de José Joaquim Teixeira Ribeiro, “a segurança social não é alternativa ao imposto negativo. Este fornece aos beneficiários poder de compra para a aquisição de quaisquer bens indispensáveis à vida; aquela fornece-lhes apenas alguns desses bens, e que não são, sequer, os bens mais necessários, como os alimentos. Dos dois, portanto, o imposto negativo é o único meio de erradicar a miséria ⁽⁶¹¹⁾”. Em Portugal, “foi em 1835-37 que se estabeleceu, definitivamente, o carácter oficial da beneficiência pública em Portugal, tendo, então, sido instituído o Conselho Geral de Beneficiência e criados alguns estabelecimentos públicos, designadamente asilos ⁽⁶¹²⁾”.

Quanto às IPSS`s ⁽⁶¹³⁾, propriamente ditas, há a necessidade de se expor, que a Portaria n.º 380/2019, de 18 de outubro, procede à primeira alteração ao Regulamento de

que não visam o lucro, esta autora inclui ali as IPSS`s. *Vd*, também, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Segurança Social*, 11.ª edição, Almedina, 2019; *Vd*, ainda, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Legislação da Segurança Social*, Almedina, 2019.

Citando Clória TEIXEIRA, *Manual de Direito Fiscal*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 169-179, *apud* J. Eduardo AMORIM, «A “Armadilha da Pobreza” e a “Armadilha do desemprego” ... cit., p. 99, J. Eduardo Amorim aduz que o sistema de segurança social português é constituído por um sistema público e obrigatório e por um sistema privado e facultativo, complementar ao público. J. Eduardo Amorim julga que “o custo do trabalho é agravado pelo facto de que os tributos que o compõem nascem de sistemas distintos: sistema fiscal (IRS) e sistema da segurança social (Quotização); e que, para além de tributarem na mesma base de incidência, também atribuem ou retiram benefícios (fiscal e/ou sociais) consoante o patamar da mesma base, ou seja, do rendimento. Logo, as taxas marginais desses tributos sobre o rendimento, quando somadas à concessão ou cessação de benefícios (fiscais ou sociais), podem causar desestímulos à busca por trabalho ou melhoria de remuneração”. Cfr. J. Eduardo AMORIM, «A “Armadilha da Pobreza” e a “Armadilha do desemprego” ... cit., p. 102.

⁶¹⁰ Cfr., o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 93.º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, cuja versão mais atual é a da Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro), pesquisável em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0093&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 28.09.2020).

⁶¹¹ Cfr. José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª Edição, Refundida e Atualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, p. 414.

⁶¹² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 282. No entendimento deste autor: “Nos nossos dias, (...) a progressiva terceirização do Estado social -, julgamos que (ainda) tem todo o cabimento falar de (e autonomizar) um serviço público social”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 285.

⁶¹³ Ora, foram alterados os artigos 22.º, 23.º e 24.º do Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social, anexo à Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, e que dela faz parte integrante. Assim, as alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do n.º 1, do artigo 22.º na sua redação atual, respetivamente, artigo este, com a epígrafe «Parecer dos CDSS», passam agora a ditar que é da competência dos CDSS emitir parecer sobre a viabilidade do registo de todos os atos previstos neste Regulamento verificando designadamente: “*a)* A regularidade da instrução dos processos; *b)* A legalidade dos atos sujeitos a registo; [e] *c)* A verificação dos demais requisitos estabelecidos nas alíneas *a)*, *b)* e *d)* do n.º 2 do artigo 6.º, quando o parecer respeite ao registo da constituição das instituições, dos estatutos e suas alterações”. O n.º 2 deste mesmo artigo 22.º, menciona que: “O parecer deve indicar o pedido da instituição, referir os procedimentos efectuados e enunciar as razões de facto e de direito que fundamentam as conclusões do parecer”. Já o n.º 3 deste artigo 22.º, refere que: “O CDSS remete à DGSS o requerimento da instituição, acompanhado dos documentos comprovativos do acto a registar e do parecer referido no n.º 2”. Note-se que, aqui, em relação ao artigo 22.º da Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, transcrevemos, na íntegra, a alínea *c)* do n.º 1 deste artigo 22.º, que foi objeto de alteração, sendo o conteúdo aqui transcrito nessa alínea *c)*, o que vigora na atualidade.

Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social, anexo à Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, e que dela faz parte integrante. Tendo em linha de conta o EstIPSS`s, relativamente ao registo das IPSS`s, é de salientar o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do EstIPSS`s (redação dada pelo DL n.º 127-A/2014, de 14 de novembro). Desta maneira, reluz o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do EstIPSS`s que: “O registo das instituições particulares de solidariedade social é obrigatório e deve ser efectuado nos termos regulamentados pelas respectivas portarias”.

Embora atuem no âmbito da ação social quer a Segurança Social (⁶¹⁴), quer as IPSS`s, há especificidades que as demarcam e diferenciam, as quais vamos passar a explicitar.

Relativamente ao artigo 23.º da Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, cuja epígrafe é «Suprimento de deficiências», apenas o seu n.º 2 foi objeto de alteração. Pelo que, da sua leitura atual, verificamos que o teor do seu n.º 2 explana que: “Os CDSS podem igualmente solicitar às instituições outros elementos indispensáveis à avaliação dos requisitos estabelecidos no n.º 1 e nas alíneas *a)*, *b)* e *d)* do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 6.º”.

Quanto ao artigo 24.º da Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, que tem por epígrafe «Decisão dos pedidos de registo», passa agora a ler-se que: “Após a receção na DGSS do parecer referido no artigo 22.º, é efetuada, designadamente, a verificação da conformidade dos estatutos das instituições com o regime jurídico do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, devendo ser proferida a decisão sobre o pedido de registo, ou solicitados os elementos que forem considerados necessários, bem como os aperfeiçoamentos tidos por indispensáveis à regularização da instrução do processo”. Porém, a redação anterior deste artigo 24.º desta Portaria, cuja epígrafe era a mesma, era a de que: “Após a receção na DGSS do parecer referido no artigo 22.º, deve ser proferida a decisão sobre o pedido de registo, ou solicitados os aperfeiçoamentos que forem considerados indispensáveis à regularização da instrução do processo”. Pelo que, se verifica que a atual redação do artigo 24.º da Portaria em análise, e *supra* referenciada, é mais completa.

De mencionar ainda que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da Portaria em análise, artigo este com a epígrafe «Requisitos do registo»: “Só podem ser registados os actos constantes dos documentos que legalmente os comprovem”. Ora, revelam as alíneas *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, do n.º 2, deste artigo 6.º, respetivamente, que: “O registo dos actos de constituição e dos estatutos das instituições depende de: *a)* Regularidade do acto de constituição; *b)* Verificação dos requisitos respeitantes à qualificação e aos objectivos das instituições definidos no artigo 1.º; *c)* Conformidade dos estatutos com o regime jurídico do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social; [*e)* *d)* Viabilidade e interesse social dos fins estatutários”. As alíneas *a)* e *b)*, do n.º 3, deste artigo 6.º, respetivamente revelam que: “A avaliação da viabilidade e interesse social dos fins estatutários terá em consideração: *a)* A adequação das actividades projectadas à satisfação das necessidades das comunidades a que se dirigem e às condições legalmente estabelecidas para o seu exercício; [*e)* *b)* A existência de meios humanos e materiais suficientes e adequados à realização dos fins estatutários ou a verificação de capacidade para os adquirir”.

⁶¹⁴ Neste sentido, e para um maior aprofundamento da temática, *vd*, João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014.

Porém, o artigo 38.º-A do EstIPSS`s, com a epígrafe «Delegação de competências», transparece que: “O membro do Governo responsável pela área da segurança social pode atribuir a organismos públicos especializados o desempenho de parte das suas funções, quando a natureza técnica das matérias o justificar”. Por nossas palavras, da análise que fazemos deste preceito, entendemos que o membro do Governo responsável pela área da segurança social pode delegar tarefas/funções a IPSS`s, sendo as tarefas/funções delegadas públicas, mas desempenhadas por entes particulares (por IPSS`s), IPSS`s estas auxiliadas monetariamente pelo membro do Governo responsável pela área da segurança social para os

No que à Segurança Social concerne, e adotando aqui as sapientíssimas lições de João Carlos Loureiro, apreendemos que “as respostas às necessidades e aos riscos sociais são plurais” ⁽⁶¹⁵⁾. Neste prisma, primeiramente, compete ao próprio, em respeito por um princípio da *responsabilidade pessoal*, garantir os necessários rendimentos, provenientes do trabalho ou do património ⁽⁶¹⁶⁾. Ora, nas palavras de João Carlos Loureiro: “Estamos no domínio de técnicas não específicas [(também chamadas indiferenciadas ⁽⁶¹⁷⁾)] de lidar com os riscos sociais, desde logo a poupança como forma de previdência ⁽⁶¹⁸⁾”.

J. Eduardo Amorim aduz que se dá a «armadilha da pobreza» quando, um acréscimo do rendimento, acareado com as taxas marginais de tributação (custo do trabalho) e com os critérios de concessão e cessação de benefícios fiscais e sociais, conduz a uma efetiva perda, quando tido em conta o rendimento líquido a auferir, concluindo ainda que a «armadilha do desemprego» ocorre no mesmo sentido ⁽⁶¹⁹⁾.

devidos efeitos. Cremos que esta delegação de competências se processa nos termos do artigo 44.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) português, em vigor.

⁶¹⁵ Neste sentido, e para um maior aprofundamento da temática, *vd*, João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 46.

Por sua vez, defende Licínio Lopes Martins: “já resultar do nosso percurso que a segurança social e a assistência social constituem, no nosso sistema constitucional, uma tarefa fundamental do Estado e da sua Administração. E julgamos que é legítimo e juridicamente sustentável, designadamente no âmbito do Estado de Direito social, a elaboração de um conceito de serviço público social enquanto tarefa nuclearmente caracterizadora desta particular forma de Estado e da sua Administração. Entre nós pode mesmo dizer-se que constitui uma tarefa constitucionalmente prevista e imposta como incumbência concreta e permanente do Estado – do Estado-legislador e do Estado-Administração -, dirigida à satisfação de necessidades colectivas individualmente sentidas, sendo, por isso, havida como uma tarefa de interesse público”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 286.

Um aspeto interessante é o defendido por J. Eduardo AMORIM, «A “Armadilha da Pobreza” e a “Armadilha do desemprego” ... cit., p. 107, dado que segundo este autor: “para alcançar uma equidade e eficiência nos gastos sociais, bem como, uma equidade e uma justiça fiscal no financiamento do sistema contributivo da segurança social, é necessário promover uma reforma tributária conjugada com uma reforma na segurança social; e, para tanto, é indispensável que se promova uma verdadeira unificação do sistema da segurança social ao sistema fiscal, bem como, uma efetiva integração entre os sistemas e respectivos regimes da segurança social, sob uma administração única. Evitando assim que: i – a regulamentação e a gestão de benefícios sociais dos regimes contributivos e não contributivos tenham uma orientação e gestão prejudicial para o sistema por falta de uma política comum; e ii – que a tributação sobre o rendimento, planeada e executada sem uma efetiva coordenação com as concessões e cessações de benefícios (sociais e fiscais), possam propiciar efeitos contraproducentes na arrecadação para a segurança social e pressionar os gastos sociais, reforçando o desequilíbrio já existentes, que, quando crónico, pode levar à insustentabilidade do sistema da segurança social”.

⁶¹⁶ Cfr. João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 46. A expressão em itálico está assim colocada por este autor nesta obra e página citadas.

⁶¹⁷ Cfr. Francis KESSLER, *Droit de la protection sociale*, Paris, 2012, p. 21, *apud* João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 46, nota 133.

⁶¹⁸ Cfr. João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 46.

⁶¹⁹ Cfr. J. Eduardo AMORIM, «A “Armadilha da Pobreza” e a “Armadilha do desemprego” ... cit., pp. 103-104.

Ora, não conseguimos ficar alheios às posições defendidas por Isensfe e Kirchof e por Stern, todos citados por J. J. Gomes Canotilho ⁽⁶²⁰⁾. Neste encadeamento: “Muitos direitos impõem um *dever ao Estado* (poderes públicos) no sentido de este *proteger* perante *terceiros* os titulares de direitos fundamentais. Neste sentido o Estado tem o dever de proteger o direito à vida perante eventuais agressões de outros indivíduos (é a ideia traduzida pela doutrina alemã na fórmula *Schutzpflicht*). O mesmo acontece com numerosos direitos como o direito de inviolabilidade de domicílio, o direito de protecção de dados informáticos, o direito de associação. Em todos estes casos, da garantia constitucional de um direito resulta o dever do Estado adoptar medidas positivas destinadas a proteger o exercício dos direitos fundamentais perante actividades perturbadoras ou lesivas dos mesmos praticadas por terceiros. Daí o falar-se da função de protecção perante terceiros. Diferentemente do que acontece com a função de prestação, o esquema relacional não se estabelece aqui entre o titular do direito fundamental e o Estado (ou uma autoridade encarregada de desempenhar uma tarefa pública) mas entre o indivíduo e outros indivíduos ⁽⁶²¹⁾”.

Importa, agora aqui mencionar que nos termos do disposto no artigo 1.º da Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro - Regulamento do Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema da Segurança Social -, cuja epígrafe é «Objectivos e âmbito de aplicação», este Regulamento define as regras a que obedece o registo respeitante às IPSS`s, abarcadas pelo respetivo EstIPSS`s, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que prossigam, exclusiva ou principalmente, as seguintes finalidades do âmbito da ação social do sistema de Segurança Social: apoio a crianças e jovens; apoio à família; protecção aos grupos mais vulneráveis, designadamente pessoas com deficiência e idosos; integração e promoção comunitária das pessoas e desenvolvimento das respetivas capacidades, e, ainda, prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais.

É ainda de mencionar que a ação social estará sempre patente na temática (assuma a ação social a forma que assumir), estando em constante articulação com os Direitos, Liberdades e Garantias (doravante DLG`s) constitucionalmente consagrados e com os

⁶²⁰ Cfr. ISENSFE / KIRCHOF, *Staatsrecht*, Volume V, p. 189 e ss; STERN, *Staatsrecht*, III/I, p. 931 e ss, *apud* J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª edição, Coimbra, Almedina, julho de 2002, p. 409.

Direitos Sociais (também estes constitucionalmente abrangidos), não sendo, todavia, descabido fazermos menção à unidade e diversidade entre os DLG`s e os Direitos Sociais (doravante DS`s) (622). Ora, entendemos que a violação de DLG`s pode aumentar as

⁶²² Para um aprofundamento acerca dos DLG`s e dos DS`s, mais precisamente entre a respetiva unidade e a diversidade, *vd.*, Rui MEDEIROS, “Direitos, Liberdades e Garantias e Direitos Sociais: entre a unidade e a diversidade”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume I, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010, pp. 657-683.

Como defende Rui Medeiros, citando Hans Michael HEINIG, *Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit*, Tübingen, 2008, p. 222 e ss; José CASALTA NABAIS, “Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais”, in *AB VNO AD OMNES – 75 anos da Coimbra Editora*, p. 995; J. J. GOMES CANOTILHO, “Revisar o romper com la Constitution dirigente?”, in *REDC*, 1995, n.º 43, p. 21; e María Del Carmen BARRANCO AVILÉS, *La Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales*, Madrid, 2000, p.107: “(...) a exigência de um mínimo de *igual liberdade*, que permita o exercício da liberdade daqueles que têm esta total ou fortemente bloqueada, e a defesa da dignidade da pessoa humana postulam ética e juridicamente a positivação constitucional dos chamados *derechos sociales*. Estes não são, portanto, *derechos de segundo grau*”. Cfr. Rui MEDEIROS, “Direitos, Liberdades e Garantias e Direitos Sociais: entre a unidade e a diversidade”, ... *cit.*, p. 661 e notas 25, 26, 27 e 28, e elenco bibliográfico lá citado.

Quanto ao dever negativo de não impor a outrem a privação de necessidades básicas, é de frisar que o direito a um nível propício de vida acarreta tanto deveres negativos interagentes quanto deveres negativos institucionais. Isto é, há tanto o dever de não privar de modo direito um ser humano das suas necessidades básicas quanto o de não cooperar para a imposição de instituições sociais sob as quais seja esperável que os seres humanos sejam privados dos elementos necessários ao seu nível pertinente de vida. Cfr. Thiago SANTOS ROCHA, “Os deveres impostos pelo direito humano a um nível adequado de vida / The duties imposed by the human right to an adequate standard of living”, in *Revista de Direito de Língua Portuguesa*, Ano V, N.º 9, Diretor: Jorge Bacelar Gouveia, Diretores-Adjuntos: José João Abrantes, Cristina Nogueira da Silva e Francisco Pereira Coutinho, IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, janeiro-junho de 2017, p. 293.

Por seu turno, quanto ao dever positivo de edificar uma ordem institucional justa, mesmo que a forma mais efetiva de executar este dever positivo seja por meio institucional, circundando inclusive distribuição de riquezas em âmbitos nacional e internacional, cada um dos indivíduos capaz de suportar ou modificar a configuração das instituições, quer seja por atuação direta ou por meio dos seus representantes, tem o dever moral de se dedicar nas mudanças em direção a uma sociedade justa. Cfr. Thiago SANTOS ROCHA, “Os deveres impostos pelo direito humano a um nível adequado de vida”, ... *cit.*, p. 295.

Acerca do reconhecimento dos deveres sociais, *vd.*, Alain SUPLOT, “Judicial Enforcement of Social Solidarity in View of Recent European, German and French Jurisprudence”, in *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos – Bloomsbury, 2015, pp. 112-115, em especial pp. 114-115, e elenco bibliográfico lá contido. Assim, citando Alain Suplot: “Under the auspices of the anonymous solidarity that state regulation of social security ensures, everyone can actually consider themselves holders of social rights without associating these rights with any civil or civic duty. The social state soon came to be thought of as the universal debtor towards a population of creditors who consider themselves absolved from all reciprocal duties (theoretical attempts at scandalising the ideal of fundamental duties promote this general belief). The social state has become so extensive that we have come to forget the conditions that render it possible. The first condition is a general duty of solidarity from which no one is absolved. Without respect for this general duty of solidarity, the state would be deprived of the resources that allows for the provision of social security. The second condition is a civil solidarity network which, although weakened, provides a decisive contribution to the realisation of social rights”. Cfr. Alain SUPLOT, “Judicial Enforcement ... *cit.*”, pp. 114-115.

Numa perspetiva comparatística, *vd.*, Raffaele DE GIORGI, “Modelos jurídicos de la igualdad y de la equidad”, in *Los Derechos Sociales en el Estado Constitucional*, Coordinadores: Javier Espinoza de los Monteros y Jorge Ordóñez, Valencia, t TEORÍA, tirant lo blanch, 2013, pp. 11-27. Refere este autor que: “La literatura jurídica es a menudo discreta. Considera la igualdad como derecho subjetivo y como valor. Como derecho subjetivo, el principio de igualdad concreta una pretensión, sobre la cual se discute, porque si dirigida al juez es tautológica, si dirigida al legislador decae al rango de una mera expectativa”. Cfr. Raffaele DE GIORGI, “Modelos jurídicos de la igualdad y de la equidad”, ... *cit.*, p. 21.

desigualdades sociais. É ainda de mencionar que relativamente ao «âmbito e sentido dos direitos fundamentais», a CRP reserva o seu artigo 16.º para este efeito, mencionando nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que: “1 - Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. 2 - Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (623)”.

Ademais, e como a socialidade (624) e a solidariedade (625) estão aqui patentes, pensamos ser conveniente, munindo-nos da melhor doutrina, fazermos uma distinção entre a Segurança Social e as IPSS's. Desta feita, a Segurança Social emerge como uma resposta *coletiva* (626), via de regra externalizada, a um conjunto de necessidades socialmente reconhecidas [aquilo a que José Manuel Sérvulo Correia denomina por

⁶²³ Cfr., a *Constituição da República Portuguesa*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 16.09.2020).

⁶²⁴ Visando uma distinção entre socialidade e civilidade, *vd.*, a título de exemplo, Miguel MORGADO, “Socialidade e civilidade; A Utilidade de uma Distinção”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, pp. 49-60, e elenco bibliográfico lá mencionado. Segundo este autor, “civilidade traduz algo como a polidez nas relações sociais, o autodomínio na expressão dos afectos ou na reivindicação dos desejos pessoais. Traduz reconhecimento do espaço e subjectividade do outro. Induz a renúncia ao uso da violência na determinação das relações, e na resolução de divergências, entre indivíduos substituída pela negociação e acomodação recíproca. Está associada à acomodação à não-imposição unilateral das necessidades próprias e à tolerância face aos comportamentos alheios”. Cfr. Miguel MORGADO, “Socialidade e civilidade; A Utilidade de uma Distinção”, ... *cit.*, pp. 49-50. Refere ainda este autor que a socialidade «parece ser a inclinação ou o processo que nos torna seres “sociais”, ou a relação típica do ser social enquanto ser social. A civilidade parece ser a inclinação ou o processo que nos torna seres “civis”, ou a relação típica do ser civil enquanto ser civil». Cfr. Miguel MORGADO, “Socialidade e civilidade; A Utilidade de uma Distinção”, ... *cit.*, pp. 57-58. Por fim, conclui Miguel Morgado que: «a socialidade (...) não se importa de ser o princípio da *micro-polis*, do grupo no seio da sociedade civil, e nesse sentido quer aproximar-se da civilidade». Cfr. Miguel MORGADO, “Socialidade e civilidade; A Utilidade de uma Distinção”, ... *cit.*, p. 60.

⁶²⁵ No Brasil assume-se a existência do “princípio da solidariedade social”. Neste sentido, e para um maior conhecimento acerca deste princípio lá, *vd.*, Mariana RIBEIRO SANTIAGO, “O Direito sob a ótica da Solidariedade Social”, in *Direito & Solidariedade*, Coordenadoras: Elisaide Trevisan e Lívia Gaigher Bósio Campello, Organizadores: Yuri Nathan da Costa Lannes, Eudes Vitor Bezerra e Angela Jank Calixto, Curitiba, Juruá Editora, 2017, pp. 191-197.

Em França, acerca da solidariedade, *vd.*, entre outros, Marc ROUZEAU, Capítulo 6: “La solidarisation de l’action publique”, in *Vers un État social actif à la française?*, Préface de Claude Martin, PRESSES DE L’ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE, PRESSES DE L’EHESP, 2016. Nas palavras de Marc ROUZEAU, Capítulo 6: “La solidarisation de l’action publique” ... *cit.*, e nota 4: “Dans le secteur de l’action sociale, la référence au territoire apparaît au centre d’une situation conflictuelle, sans doute peu bruyante mais bien réelle, entre les employeurs et les agentes de terrain. Le territoire est utilisé par les uns comme levier de changement et de modernisation et par les autres comme le lieu du repli identitaire et de l’autonomie des pratiques”.

⁶²⁶ A expressão em itálico é da autoria de João Carlos Loureiro. Cfr. João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 47.

“situação de carência”⁽⁶²⁷⁾], assente num conjunto de prestações, em dinheiro ou espécie, únicas ou periódicas, dependentes ou não de condições de recursos, a título próprio ou derivado, abraçando o Estado e/ou outros entes públicos funções de prestador ou garantidor, salvaguardando-se a possibilidade da prestação ser feita por outros entes, com ou sem finalidades lucrativas, como cobertura primária ou secundária, tendo por fim a solução de défices, em termos de rendimentos ou de cuidados, emergidos ou não emergidos no cenário da profissão, da família ou de outros campos de interação social, munindo técnicas próprias e edificando numa pluralidade de meios de financiamento possível⁽⁶²⁸⁾.

Da nossa parte, defendemos e verificamos que as IPSS`s, podem auxiliar o Estado no desempenho de funções de cariz altruístico e solidário, mas com auxílios monetários por parte do Estado para os devidos efeitos, isto é, a atuação é das IPSS`s, que são instituições particulares (e não instituições públicas), mas que também não são empresas comerciais, na medida em que não visam o lucro, visando apenas fins altruístico-solidários nos domínios a que o EstIPSS`s lhes dá autorização para atuarem. Os auxílios monetários que as IPSS`s recebem do Estado devem ter como destino a compra de medicamentos, de materiais e o pagamento dos funcionários afetos às IPSS`s, aquando das necessidades sentidas para uma boa atuação na prestação de serviços solidários.

Concluindo, em síntese, quer a *prestação da Segurança Social de forma direta* (expressão e itálico da nossa autoria), quer a *prestação altruístico-solidária por parte das IPSS`s* (expressão e itálico da nossa autoria) são deveres relevantes para a prestação de apoio e cuidados de solidariedade, embora, por vezes, defendemos da nossa parte que se trata de uma solidariedade distinta, porque e a título de exemplo, se determinada pessoa ficar desempregada (quer tenha trabalhado no setor público, quer tenha trabalhado no setor privado/particular), tendo os devidos descontos feitos, esta pessoa terá direito a prestações de subsídio de desemprego, para evitar que passe necessidades e para evitar que possa entrar num estado de pobreza (ora esta solidariedade prestada mediante o pagamento das prestações do subsídio de desemprego é diferente dos cuidados prestados pelas IPSS`s, na medida em que o subsídio de desemprego apenas tem por função garantir

⁶²⁷ Assim, *vd.*, José Manuel SÉRVULO CORREIA, “Teoria da relação jurídica de seguro social”, in *Estudos sociais e corporativos* 7 (1968/27), p. 35, *apud* João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 47, nota 137.

⁶²⁸ *Cfr.* João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, pp. 47-48.

que aquela pessoa não passe necessidades enquanto não conseguir um novo emprego. A pessoa que se encontre a receber subsídio de desemprego, deve procurar ativamente emprego, uma vez que o subsídio de desemprego não é vitalício). Porém, as IPSS`s combatem estas situações de pobreza e de desigualdades sociais, independentemente de a pessoa estar desempregada ou empregada, uma vez que uma pessoa pode estar empregada e auferir rendimentos insuficientes para fazer face às necessidades e despesas que tenha que suportar no seu dia-a-dia. Consideramos, assim, da nossa parte, que as IPSS`s podem/rão ter um papel solidário mais abrangente.

A jurista e economista portuguesa, Professora Doutora Nazaré da Costa Cabral, tem um escrito da sua autoria precisamente dedicado à desigualdade económica e à pobreza nacional (⁶²⁹), o que nos espelha que no que à socialidade e à solidariedade respeita, por vezes, o Direito e a Economia, respeitando as suas discrepâncias, podem andar lado a lado.

Lívia Gaigher Bósio Campello e Angela Jank Calixto abordam a temática dos «Direitos Humanos de Solidariedade», defendendo que: “Somente mediante o espírito de solidariedade e cooperação é que se torna possível satisfazer as atuais aspirações globais comuns relativas à paz, à qualidade de vida e ao desenvolvimento. Os direitos de solidariedade exigem esforços contínuos e o estabelecimento progressivo de responsabilidades de atores estatais e não estatais para sua concretização, de modo que a

⁶²⁹ Neste sentido, *vd*, Nazaré da COSTA CABRAL, “A desigualdade económica e a pobreza em Portugal (breves notas)”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Coordenação de Eduardo Paz Ferreira, Ano 1, N.º 3, Outono, Almedina, outubro de 2008, pp. 47-57. Neste seu estudo, Nazaré da Costa Cabral começa logo por mencionar que: “Portugal tem sido – de acordo com dados conhecidos até pelo menos 2005 - o país da União Europeia (EU) que exhibe maior desigualdade económica”. Neste sentido, *vd*, Nazaré da COSTA CABRAL, “A desigualdade económica e a pobreza em Portugal (breves notas)”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Coordenação de Eduardo Paz Ferreira, Ano 1, N.º 3, Outono, outubro de 2008, p. 49 e bibliografia lá citada. Esta autora, deixa-nos um exemplo que consideramos relevante e interessante para combater a pobreza nacional e que é o *Complemento Solidário para Idosos* – DL n.º 232/2005, de 29 de dezembro (itálico da autora), dado que se trata de uma prestação direcionada aos pensionistas com idade superior a 65 anos e de fracos recursos, tendo uma natureza complementar dos respetivos rendimentos preexistentes, cujo valor é definido por menção a um limiar fixado anualmente e é de atribuição diferente em função de cada caso concreto apresentado por cada requerente. Cfr. Nazaré da COSTA CABRAL, “A desigualdade económica e a pobreza em Portugal (breves notas)”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Coordenação de Eduardo Paz Ferreira, Ano 1, N.º 3, Outono, outubro de 2008, p. 56.

Uma informação que da nossa parte aqui deixamos é a de que o DL n.º 126-A/2017, de 06 de outubro – que tem por epígrafe «Prestação Social para a Inclusão» -, e cuja versão mais recente é a do DL n.º 136/2019, de 06/09, procede à criação da prestação social para a inclusão, ao alargamento do complemento solidário para idosos aos titulares da pensão de invalidez e à promoção dos ajustamentos necessários noutras prestações sociais.

promoção de debates quanto ao tema é de essencial importância na atualidade para que se contornem as objeções à aceitação da força jurídica de referidos direitos (630)”.

A Lei de Bases Gerais do Sistema de Segurança Social – LBSS – Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, define as bases gerais em que assenta o sistema de Segurança Social, assim como as iniciativas particulares de finalidades similares. Ora, num tempo em que o desemprego impera em muitas famílias, e em que ainda existe uma dívida pública considerável por parte do País, a solidariedade social deve também imperar. Note-se que o artigo 8.º da LBSS tem por epígrafe “Princípio da solidariedade”, expressando que tal princípio “consiste na responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento, nos termos da presente lei”. Como acabámos de ver, julgamos que a responsabilidade social deve ser de todos os indivíduos e não apenas de alguns. Mas, atenção! A concretização deste princípio da solidariedade é a que resulta do exposto nas alíneas *a)* a *c)*, do n.º 2 do artigo 8.º da LBSS, de onde aliás se extrai, respetivamente, que: “O princípio da solidariedade concretiza-se: *a)* No plano nacional, através da transferência de recursos entre os cidadãos, de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos; *b)* No plano laboral, através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional; e, *c)* No plano intergeracional, através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização”.

Ora, o Direito da Segurança Social e à Segurança Social é um direito “abençoado” (*segenreich*), literalmente, rico em bênçãos, que traz associado uma forte componente moral (631), transmitindo ideias de fraternidade e solidariedade (632).

⁶³⁰ Cfr. Livia Gaigher BÓRIO CAMPELLO / Angela JANK CALIXTO, “Notas acerca dos Direitos Humanos de Solidariedade”, in *Direito & Solidariedade*, Coordenadoras: Elisaide Trevisam e Livia Gaigher Bório Campello, Organizadores: Yuri Nathan da Costa Lannes, Eudes Vitor Bezerra e Angela Jank Calixto, Curitiba, Juruá Editora, 2017, p. 23.

⁶³¹ Cfr. Erwin MÜLLER, *Schweizerisches Versicherungsrecht: Eigenheit und Herkunft*, Bern, 2010, pp. 84 e 93, cuja expressão “abençoado”, traduzida para a língua portuguesa, pertence a este autor.

⁶³² Acerca destes conceitos, embora com outras designações, *vd.*, João Carlos LOUREIRO, “O político e o social em *Deus caritas est*: entre a justiça e a caridade”, *Estudos* (2006/7), pp. 53-122, em específico pp. 95-99.

Quanto à socialidade, numa esfera mais abrangente, *vd.*, a título de exemplo, Chris THORNHILL, Chapter Three: “The Constitution of International Law: A Sociological Approach”, in *Cambridge Studies in Law and Society, A Sociology of Transnational Constitutions – Social Foundations of the Post-National Legal Structure*, Cambridge University Press, July 2016, pp. 102-129, e acervo bibliográfico lá citado.

Um aspeto que consideramos relevante e interessante é o de que Chris Thornhill refere nesta sua obra que: “The most powerful instrument addressing anti-minority violence and imposing tolerance for non-dominant groups was of course the Genocide Convention, which, like the Refugee Convention, was effectively a human rights instrument”. Cfr. Chris THORNHILL, Chapter Three: “The Constitution of International Law: A Sociological Approach”, *cit.*, p. 115.

Nos dizeres de Jorge Reis Novais: «O “problema” dos direitos sociais é, antes, (...) uma questão competencial ou de separação de poderes: uma vez reconhecidos, mais ou menos controversamente, como verdadeiros direitos fundamentais, coloca-se a questão decisiva de saber a quem compete fixar o seu comando normativo definitivo, a quem cabe a última palavra sobre o seu sentido, o seu conteúdo e alcance⁽⁶³³⁾».

O disposto no n.º 2 do artigo 63.º da CRP exalta mesmo que é da incumbência do Estado “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários”. No entanto, julgamos da nossa parte que tais disposições constitucionais não impedem que as IPSS`s atuem por razões solidárias e de interesse público coadjuvando desta forma a Segurança Social. Pensamos que o papel das IPSS`s é o de atuar em nome e em prol do interesse público e não o de tomar o lugar que pertence à Segurança Social.

O preceituado no artigo 38.º-A do EstIPSS`s, artigo este que tem por epígrafe «Delegação de competências», diz que: “O membro do Governo responsável pela área da segurança social pode atribuir a organismos públicos especializados o desempenho de parte das suas funções, quando a natureza técnica das matérias o justifique”, podendo, a

Referimos aqui que a «Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio», foi aprovada e proposta para assinatura e ratificação ou adesão pela resolução da Assembleia Geral 260 A (III) de 9 de dezembro de 1948, tendo entrado em vigor a 12 de janeiro de 1951, de acordo com o artigo XIII. Cfr. UNITED NATIONS: HUMAN RIGHTS – OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, “O que são Direitos Humanos?”, pesquisável em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx> (acesso em: 26.08.2020).

Pelo que, da nossa parte, concluímos que a problemática dos Direitos Humanos, e da intrínseca e consequente socialidade e solidariedade já perduram a uma amplitude global, e infelizmente ainda continuam a perdurar. Pensamos que a solidariedade deve atuar numa esfera global.

Ainda relativamente à socialidade, *vd.*, João Carlos LOUREIRO, “A Transferência de Competências para os Municípios na Área da Socialidade”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 234 e ss. Este autor refere-se à socialidade em sentido estrito como sendo “o campo de respostas a défices de rendimentos ou cuidados (neste último caso, também cuidados de saúde na visão da segurança social acolhida em sede de normatividade internacional, mas não do quadro constitucionalmente ancorado -em Portugal), fazendo referência ao seu escrito, “Constituição social e(m) questão/questões”, 75-77, «a partir da obra de Hans Zacher (por exemplo, Hans ZACHER, “Globale Sozialpolitik: einige Zugänge”, in *Staatsrecht und Politik: Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag*, München: Beck, 2009, 537-558)», quanto à socialidade em sentido estrito, e ainda fazendo menção aos artigos 63.º (referente à «Segurança social e solidariedade») e 64.º (concernente à «Saúde»), ambos da CRP. Cfr. João Carlos LOUREIRO, “A Transferência de Competências para os Municípios na Área da Socialidade”, *cit.*, p. 236, e notas 39 e 40.

⁶³³ Cfr. Jorge REIS NOVAIS, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 1.ª edição, Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, Março 2010, p. 33.

nosso ver, no entanto, haver aqui lugar a delegação e/ou subdelegação de competências/tarefas em IPSS`s, para que estas últimas, possam atuar em conformidade legal.

Porém, a recente Portaria n.º 192/2020, de 10 de agosto de 2020, determina(ou) um reforço extraordinário da comparticipação financeira da Segurança Social em 2020, para as respostas sociais Estrutura Residencial para Pessoas Idosas, Lar Residencial, Residência Autónoma e Serviço de Apoio Domiciliário para pessoas idosas e para pessoas com deficiência (⁶³⁴).

Como já referimos *supra*, quer a Segurança Social, quer as IPSS`s têm importantes papéis de solidariedade, embora cada uma com as suas especificidades. De referenciar ainda que quanto à Segurança Social, o holandês Frederik Martinus Noordam, [citado por João Carlos LOUREIRO, na sua obra, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 62], após localizar o ramo do Direito da Segurança Social na esfera do Direito Administrativo, mais precisamente na “família jurídico-administrativa (⁶³⁵)” alerta que “a pertença à mesma família não significa evidentemente que todos os membros da família estejam também sempre vestidos de uniforme (⁶³⁶)”.

Note-se, contudo, que os economistas têm tendência a utilizar, quando se reportam ao desejo de acordos sociais distintos, a «função do bem-estar social», uma construção que abarca por princípio o bem-estar (utilidade) de todos os membros de uma comunidade. Ora, a finalidade é comparar o bem-estar de todos os membros num acordo social com o bem-estar de todos os membros noutra acordo, e achar o melhor. A isto denomina-se «*welfarism*» (⁶³⁷).

Ora, defendemos que a Segurança Social tem um importante e forte papel no combate e (futura erradicação) da pobreza, combatendo as assimetrias sociais existentes,

⁶³⁴ *Vd.*, <http://cnis.pt/informacoes/> e <https://dre.pt/home/-/dre/139918080/details/maximized> (acesso em: 20.08.2020).

⁶³⁵ A tradução da língua alemã para a língua portuguesa da expressão “família jurídico-administrativa” é adotada da obra de João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 63.

⁶³⁶ Adotamos aqui a tradução da frase que nos é disponibilizada em João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 63.

⁶³⁷ Cfr. Branko MILANOVIC, (Capítulo I) “Povo desigual – A desigualdade entre indivíduos de uma Nação”, in *Ter ou não ter – uma breve história da desigualdade*, Tradução de Francisco Liz, Bertrand Editora, Lisboa, 2012, p. 30. A expressão «*welfarism*» está assim colocada entre aspas e em itálico nesta obra por Branco Milanovic.

mediante o auxílio através de prestações sociais. As desigualdades sociais ainda são um flagelo em pleno Século XXI, e entendemos que, muito devido à pandemia de COVID-19, que afetou, e ainda afeta, gravemente a economia a uma escala mundial, as desigualdades sociais, a pobreza e a exclusão social, tendem, e tenderão, a aumentar quer a nível nacional, quer a nível global (⁶³⁸).

Consideramos ainda da nossa parte prudente que o legislador nacional atue, ainda mais no sentido de evitar que os pobres fiquem ainda mais pobres, no sentido de evitar a fome, no sentido de evitar que os seres humanos considerem até pôr termo às próprias vidas por considerarem estarem a viver em situações extremamente indignas em Portugal. Pensamos que a dignidade da pessoa humana deve ser acautelada, e deve prevalecer, na medida em que o valor vida é inviolável, como aliás se retira da letra da CRP, mais precisamente do disposto no n.º 1 do artigo 24.º da CRP: “A vida humana é inviolável”.

Atualmente, a maioria da doutrina portuguesa considera o Direito da Segurança Social como um Direito Administrativo especial (⁶³⁹).

⁶³⁸ Autores há que se têm vindo a dedicar ao estudo das desigualdades sociais. De entre alguns, referimos aqui, num contexto economicista, Branko MILANOVIC, *Ter ou não ter – uma breve história da desigualdade*, Tradução de Francisco Liz, Bertrand Editora, Lisboa, 2012, e referências bibliográficas lá citadas; numa ótica mais sociológica, *vd.*, António Firmino DA COSTA, *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, Coleção Desigualdades, Editora: Mundos Sociais, Lisboa, 2015, e referências bibliográficas lá contidas. Acentua António Firmino da Costa que: “Em termos analíticos abstratos, é possível conceitualizar os processos de constituição de desigualdades categoriais segundo dois sentidos. Esquemáticamente: o dos processos que começam por se gerar na interação social, através do exercício de poderes interpessoais assimétricos e de atribuições categoriais hierarquizantes, agregando-se em seguida a nível grupal e acabando por se generalizar e consolidar, a nível institucional e estrutural, em sistemas sociais de categorias estratificadas; e o dos processos que, partindo de distribuições desiguais de recursos e assimetrias institucionais de poderes (normativos e organizacionais) constitutivas de categorias sociais desigualmente posicionadas nos sistemas sociais, se repercutem no relacionamento intergrupal e acabem por influir, a nível interpessoal, em múltiplos episódios de interação social inegalitária configurada categorialmente”. Cfr. António Firmino DA COSTA, (Capítulo 2) “Desigualdades sociais em contexto de globalização: um referencial teórico”, in *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, cit., p. 27.

Diz Branko Milanovic que: “A desigualdade dos rendimentos é também um tópico importante porque junta duas áreas que estão normalmente no centro dos interesses das pessoas, mas que nem sempre se reconciliavam: a eficiência económica e a justiça económica. A eficiência económica diz respeito à maximização da taxa total do progresso económico de uma sociedade. A justiça económica refere-se à aceitação e sustentabilidade de um dado acordo social. A desigualdade económica desempenha aqui um papel óbvio, também. A desigualdade baseada na herança, raça ou género de alguém pode ser vista como injusta mesmo quando não é prejudicial ao desenvolvimento económico, para lá do seu valor puramente instrumental. Se a maioria das pessoas, ou uma minoria com influência, olhar para uma dada ordem social como injusta, a sustentabilidade desse tipo de acordo será questionada”. Cfr. Branko MILANOVIC, (Capítulo I) “Povo Desigual – A desigualdade entre indivíduos de uma Nação”, in *Ter ou não ter – uma breve história da desigualdade*, Tradução de Francisco Liz, Bertrand Editora, Lisboa, 2012, pp. 29-30.

⁶³⁹ Neste sentido, *vd.*, João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, p. 69, e bibliografia lá citada na nota 232.

Adotando aqui a posição de João Carlos Loureiro, averiguamos que o cariz essencialmente público em termos de Direito Administrativo abarca quatro dimensões: “em termos de organizacionais; em “termos funcionais”; em “termos formais”, e em “termos jurisdicionais”, tendo nós colocado aqui as expressões entre aspas porque as adotamos assim da obra de João Carlos Loureiro. Cfr. João Carlos LOUREIRO,

Nas palavras de Alain Supiot: «These are clear instances of the duty of solidarity. Through them, every taxpayer or affiliate both fund and benefit from public services and social services. It is this indissoluble connection between rights and duties which distinguishes solidarity from charity. In a secularised legal system, the “equal dignity” of the rich and of the poor is protected. Everyone has to contribute according to their means and receive according to their needs. When this link is broken, and when some give without receiving, or receive without giving, we revert to public charity. This is a temptation which is very present today. Our societies have become inclined not to think of social solidarity in terms of income disparity and they always stand ready to erase the specific solidarities between the sick and the healthy that have been established in social security systems. The same is true for the solidarities created between those responsible for families and those without children (640)».

Julga Branko Milanovic que quando cabe a usar julgamentos acerca de bem-estar para classificar díspares acordos sociais, defrontamo-nos com três alternativas. Primeiramente, defende este autor que podemos tratar a função de utilidade de todos os indivíduos como sendo a mesma (“nós sabemos não ser o caso na vida real”) que conduz a uma maximização do bem-estar total no ponto onde o rendimento é dividido de forma precisamente igualitária. Menciona ainda que esta é a ideia implícita ao «rendimento equivalente igualmente distribuído» de Atkinson. Em segundo lugar, Branco Milanovic frisa que podemos tentar achar pessoas que sejam geradoras mais «eficientes» de utilidade e dar-lhes rendimentos mais altos. Ou, em terceiro lugar, diz Branco Milanovic que

Direito da Segurança Social - Entre a Necessidade e o Risco - Temas de Direito da Segurança Social 1, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, pp. 68-69. Quando este autor se refere em “termos organizacionais”, refere-se desta feita porque as instituições de segurança social são essencialmente públicas; quando este autor se refere em “termos funcionais”, refere-se desta forma porque este campo de realização do bem comum tem sido materialmente entendida como sendo função da administração, salvaguardando-se, no entanto, o concurso de entidades do setor social e, em modo crescente, privadas; em “termos funcionais”, dado que, fundamentalmente, as atuações da segurança social são concretizadas sob a forma de ato administrativo ou, noutras situações, no âmbito do princípio da cooperação com outras entidades, recorrendo à atual em voga figura do contrato administrativo; (Neste aspeto, *vd.* João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social - Entre a Necessidade e o Risco - Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, -Coimbra Editora, setembro de 2014, pp. 68-69 e elenco bibliográfico plasmado na nota 230). Por fim, em “termos jurisdicionais”, este autor refere-se às problemáticas do território do Direito da Segurança Social, indicando que estas estão sujeitas ao domínio da jurisdição administrativa, levando adiante as normas processuais administrativas. Cfr. João Carlos LOUREIRO, *Direito da Segurança Social - Entre a Necessidade e o Risco - Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014, pp. 68-69, e nota e bibliografia contida na nota 231.

⁶⁴⁰ Alain SUPIOT, “Judicial Enforcement of Social Solidarity in View of Recent European, German and French Jurisprudence”, in *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos – Bloomsbury, 2015, p. 116.

“podemos fazer o oposto – dar rendimentos mais altos precisamente àqueles que, como na abordagem da capacidade de Sen, se deparam com mais obstáculos em desfrutar do prazer de um dado cabaz de bens e serviços. Isto poderia reduzir facilmente o total de bem-estar medido através de uma simples soma das utilidades individuais, e não precisaríamos mais de basear os nossos julgamentos no «welfarismo» (641)”.

No entanto, há que dar principal destaque à Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que, por sua vez, “define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas (642)”. Neste sentido, já Licínio Lopes Martins se debruçou sobre a mesma, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico (643), tendo o autor feito menção à respetiva Portaria, da seguinte forma: “Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de Julho, que, em desenvolvimento do regime do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de Junho, define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P., e as IPSS ou legalmente equiparadas (cooperação no âmbito da segurança social) (644)”.

⁶⁴¹ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Branko MILANOVIC, (Capítulo I) “Povo Desigual – A desigualdade entre indivíduos de uma Nação”, in *Ter ou não ter – uma breve história da desigualdade*, Tradução de Francisco Liz, Bertrand Editora, Lisboa, 2012, pp. 32-33. A expressão «welfarismo» está assim colocada nesta obra aqui citada deste autor, e por este autor, ou seja, em aspas e em itálico. (Este autor, na nota n.º 15 desta sua obra, menciona que: “A perspetiva de Sen é exatamente essa: a necessidade da igualdade para todos é definida no espaço das capacidades e já não no espaço das utilidades.” Cfr. Branko MILANOVIC, *ob. cit.*, p. 202). Segundo este mesmo autor, na página 33, desta sua obra, uma abordagem «welfarista» mais sofisticada baseia-se na construção de uma função de bem-estar social onde a utilidade de cada membro esteja abrangida, mas onde não haja uma simples soma de utilidades, apenas a verificação de estados de bem-estar alcançados por cada pessoa. Nessa evidência, defende Branco Milanovic que “podemos classificar como preferíveis apenas os «estados do mundo» onde pelo menos uma pessoa está melhor e ninguém está pior”, referindo ainda que “(...) um «welfarismo» sofisticado tem também falhas (...)”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Branko MILANOVIC, Capítulo I) “Povo Desigual – A desigualdade entre indivíduos de uma Nação”, in *Ter ou não ter – uma breve história da desigualdade*, Tradução de Francisco Liz, Bertrand Editora, Lisboa, 2012, p. 33. A expressão «welfarista» está assim colocada nesta obra por este autor, isto é, entre aspas e em itálico.

⁶⁴² Esta Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/67666075/details/maximized> (acesso em: 20.07.2020).

⁶⁴³ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 20.07.2020).

⁶⁴⁴ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 20.07.2020).

Esta Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na nossa perspectiva, assume especial relevo, na medida em que o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio (que aprovou o regime dos acordos de cooperação e de gestão com a Segurança Social) foi revogado pela Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho (vamos estudar detalhadamente esta Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho aquando do estudo dos acordos de cooperação e dos acordos de gestão neste trabalho *infra*, mais precisamente no ponto 1.1., deste Capítulo II, inserido na Parte I deste nosso trabalho, que dedicamos à importância da Lei de Bases da Segurança Social).

1.1. A importância da Lei de Bases da Segurança Social

Aqui chegados, cumpre-nos fazer referência à importância que a Lei de Bases da Segurança Social reveste, tendo inclusive em consideração jurisprudência do Tribunal Constitucional Português (doravante TC).

A Lei de Bases da Segurança Social (doravante LBSS) – aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, é a Lei que legisla acerca das «Bases Gerais do Sistema de Segurança Social».

Tendo em linha de conta a doutrina nacional, é de sublinhar o defendido e desenvolvido por Licínio Lopes Martins. Assim, Licínio Lopes Martins refere que: “O exercício da solidariedade social não é apenas um dever do Estado. É também um dever individual e colectivo. O princípio da solidariedade é um princípio universal, e não apenas estadual ⁽⁶⁴⁵⁾”.

⁶⁴⁵ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 299 e ss. Mais à frente nesta sua obra, este mesmo autor posiciona-se, e nestes aspetos cremos que bem, acerca da qualificação da ação enquanto serviço público. Assim, e adotando os ditames de Licínio Lopes Martins: “o texto constitucional (art. 63.º), e a lei que imediatamente o concretiza – a lei que aprova as bases gerais do sistema de segurança social -, resultam três ideias fundamentais que nos permitem qualificar a ação social como serviço público: a ideia de interesse público, enquanto necessidade colectiva que, em primeira linha, cabe às entidades públicas – legislador e Administração – prosseguir e satisfazer; a imputação directa às entidades públicas – legislador e Administração – da responsabilidade e garantia da sua satisfação; a responsabilidade e a garantia públicas não excluem a eventual participação ou colaboração de certas organizações ou formações sociais privadas na prossecução da mesma tarefa, mas, no plano jurídico-constitucional e legal, aquelas obrigações existem por si e são independentes da maior ou menor relevância da contribuição destas organizações ou formações sociais. Problema diferente é já o de saber se esta colaboração pode ou não envolver a delegação da gestão e/ou da prestação directa dos serviços de assistência social que, em primeira linha, cabe à Administração prosseguir, ou até mesmo a substituição da organização pública na respectiva prestação (substituição de centros e equipamentos públicos inexistentes), ou ainda a aplicação de um regime a tais organizações que encontrará o seu fundamento último no conceito de interesse público ou no próprio conceito de serviço público, a justificar, eventualmente, a existência de

Composta, atualmente, por 110 artigos, a Lei de Bases da Segurança Social ⁽⁶⁴⁶⁾ ⁽⁶⁴⁷⁾ - aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro («Bases Gerais do Sistema de Segurança Social»), tem por objeto as “bases gerais em que assenta o sistema de segurança social, adiante designado por sistema, bem como as iniciativas particulares de fins análogos ⁽⁶⁴⁸⁾”.

um sistema de serviço social que extravasa as fronteiras do sector público”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 308-309.

⁶⁴⁶ Tendo em linha de conta a relevância da Lei de Bases da Segurança Social, relevam os Acórdãos do Tribunal Constitucional português (doravante TC), n.ºs 296/2015, Processo n.º 1057/14, Plenário, (cuja Senhora Doutora Juíza Relatora foi a Exma. Senhora Doutora Juíza Conselheira Catarina SARMENTO E CASTRO), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150296.html> (Acórdão este que procederemos à sua análise infra neste trabalho), e 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso de ambos em: 20.07.2020).

Num tempo de grandes incertezas devido à COVID-19, o XXII Governo Constitucional em funções, teve que agir no intuito de combater quer a pobreza já existente, quer no sentido de evitar o surgimento de novos pobres. Assim, tendo em conta a Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 que «aprova o Programa de Estabilização Económica e Social», pesquisável em: <https://dre.pt/home/-/dre/135391594/details/maximized> (acesso em: 24.08.2020), para além de outras medidas, o Governo adota medidas também no setor social e solidário, de proteção de rendimentos das famílias, atribuindo apoio social aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais das artes, reforçando a importância do RSI (fixando novas medidas temporárias para a sua atribuição aos que mais necessitam enquanto persistir a pandemia de COVID-19), e incentivando a manutenção do emprego através de apoios, como por exemplo financiando (embora que temporariamente) em grande medida o *lay-off* devido à COVID-19 (mas embora tenha sido um auxílio, a verdade é que o *lay-off* e seus apoios não deve durar eternamente, e neste quesito mencionou o Governo que há a necessidade de se sair do *lay-off*: «O *lay-off* garantiu que não se perdessem muitas centenas de milhares de postos de trabalho, mas penaliza fortemente o rendimento dos trabalhadores e consome grande volume de recursos da Segurança Social». Deste modo, a transição para o regime normal será feita «ao longo dos próximos seis meses» em modalidades distintas consoante as empresas se mantenham encerradas, podendo continuar a beneficiar do apoio, possam retomar a atividade ou continuem com atividade reduzida, havendo aqui lugar à redução de horário de trabalho correspondente à redução da atividade, com participação do Estado no pagamento das horas não trabalhadas. Cfr. COMUNICADO DO PRIMEIRO-MINISTRO DE PORTUGAL de 2020-06-04 às 19h59, «Governo aprova programa para estabilizar economia e sociedade até final do ano», in *Primeiro-Ministro António Costa na conferência de imprensa do Conselho de Ministros*, 4 de junho de 2020, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-programa-para-estabilizar-economia-e-sociedade-ate-final-do-ano> (acesso em: 24.08.2020); tudo isto, julgamos nós com o intuito de diminuir ou/e atenuar situações de pobreza (extrema). Ora, enquanto perdurar a pandemia, o RSI será atribuído nos seguintes moldes: a atribuição do RSI é, e será feita, em função da remuneração atual e não dos últimos 3 meses, e ainda quanto ao abono de família, a sua atribuição é, e será feita, em função dos rendimentos recentes e não do ano anterior, sendo ainda que devido à austeridade da crise que vivemos a prorrogação automática do subsídio social de desemprego estender-se-á até dezembro de 2020. Há ainda lugar a «Incentivo à formação, garantindo acumulação do RSI com bolsa de formação», sendo que para os devidos efeitos, e por financiamento do OE, cujos responsáveis são o MTSSS, e os beneficiários são os do RSI, é disponibilizada para o efeito uma verba de 14 M€. Cfr., e para maiores desenvolvimentos acerca das medidas implementadas para o «combate à pobreza», XXII GOVERNO DE PORTUGAL, “Combate à pobreza”, in *PEES: Programa de Estabilização Económica e Social (para 2020 e 2021)*, República Portuguesa, pp. 53-60, em especial p. 53, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8> (acesso em: 24.08.2020).

⁶⁴⁷ A Lei de Bases da Segurança Social é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao (acesso em: 15.08.2020).

⁶⁴⁸ Cfr, dispõe o artigo 63.º da CRP e o artigo 1.º da LBSS.

Em França, releva a «LOI n.º 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 (1)». Cfr.

O disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º da LBSS, artigo este cuja epígrafe é «Administração do sistema», reporta, respetivamente, que: “1 - Compete ao Estado, no que diz respeito à componente pública do sistema de segurança social, garantir a sua boa administração. 2 - Compete ainda ao Estado assegurar, no que diz respeito aos regimes complementares de natureza não pública, uma adequada e eficaz regulação, supervisão prudencial e fiscalização”.

O disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 32.º, artigo este da LBSS, inserido na Secção II (atinente ao «subsistema de acção social») do Capítulo II (respeitante ao «sistema de protecção social de cidadania»), e que tem por epígrafe «Instituições particulares de solidariedade social», relata, respetivamente, que: “1 - O Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objectivos de solidariedade social. 2 - As instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, consagradas no n.º 5 do artigo 63.º da Constituição, estão sujeitas a registo obrigatório. 3 - O Estado exerce poderes de fiscalização e inspecção sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, que prossigam objectivos de natureza social, por forma a garantir o efectivo cumprimento das respectivas obrigações legais e contratuais, designadamente das resultantes dos acordos ou protocolos de cooperação celebrados com o Estado (649)”.

<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000039195992/?detailType=ECHEANCIER&detailId=> (acesso em: 19.09.2020).

Por sua vez, em Espanha há o «Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social», pesquisável em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf> / (acesso em: 19.09.2020). Conforme este Real Decreto Legislativo, em Espanha, mais precisamente na sua «Sección 5.ª Servicios sociales», onde se encontra inserido o «Artículo 63.ª», com a epígrafe de «Objeto», percebemos que: “Como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, esta, con sujeción a lo dispuesto por el departamento ministerial que corresponda y en conexión con sus respectivos órganos y servicios, extenderá su acción a las prestaciones de servicios sociales, establecidas legal o reglamentariamente, de conformidad con lo previsto en el artículo 42.1.e”.

Ora, o artigo 42.1.e, artigo este cuja epígrafe é «Acción protectora del sistema de la Seguridad Social», deste Real Decreto Legislativo, refere, no seu CAPÍTULO IV que é dedicado à «Acción protectora», onde se encontra a «Sección 1.ª Disposiciones generales», que: «La acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprenderá “las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente”». Cfr. o «Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social», pesquisável em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf> (acesso em: 19.09.2020).

⁶⁴⁹ Cfr., a LBSS pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0032&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 20.09.2020).

Do Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16 ⁽⁶⁵⁰⁾, extraímos que foi proferido Acórdão no tribunal de primeira instância, julgando a ação totalmente improcedente por, nomeadamente, não considerar a norma contida no artigo 101.º do DL n.º 187/2007, de 10 de maio ⁽⁶⁵¹⁾, inconstitucional nem ilegal. Ora, o Autor interpôs recurso para o TCAS, tendo sido proferido Acórdão pelo TCAS, tendo negado provimento ao recurso, tendo decidido que: “Como se vê do teor do Acórdão cujas passagens acabámos de transcrever, os argumentos invocados pela Recorrente quanto à ilegalidade e inconstitucionalidade do artigo 101.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/2007 foram já apreciados pelo Tribunal Constitucional, que decidiu não a declarar ilegal, nem inconstitucional. Assim, e não tendo sido alegada qualquer outra razão para, no caso concreto, divergir da citada jurisprudência do Tribunal Constitucional, a sentença recorrida ao acolher tal jurisprudência, não merece censura, devendo ser mantida ⁽⁶⁵²⁾”. Posto isto, descontente, o Autor interpôs recurso para o TC. Desta feita, “1 - O recurso é

⁶⁵⁰ De acordo com este Acórdão do TC: «A. (o ora Recorrente) tentou, junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, uma ação administrativa especial tendo em vista a condenação do “Instituto da Segurança Social, I.P.” na prática de um ato administrativo e pagamento de indemnização. O processo correu os seus termos nesse tribunal, com o número 1093/09.0BESNT. Invocou o Autor, em síntese, que, até ao ano de 2007, trabalhou durante 42 anos e efetuou contribuições para a Segurança Social criando as consequentes e legítimas expectativas de vir a receber uma pensão de reforma correspondente às contribuições que realizou; com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, em vez de receber a pensão a que teria direito nos termos do Decreto-Lei n.º 35/2007, de cerca de € 9.674,75 mensais, passou a receber uma pensão limitada a um montante equivalente a 12 IAS (acrónimo de Indexante dos Apoios Sociais, introduzido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro), ou seja, € 5.378,43 mensais; em 14/03/1998, com 55 anos de idade, já tinha 33 anos de descontos, o que lhe conferia o direito de pedir a pensão de reforma antecipada, por velhice; em 31/12/2006, data relevante para a ponderação de P1, no cálculo da respetiva pensão (artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 187/2007), já tinha completado 42 anos civis para a determinação da taxa de formação da pensão, e estava a 1 ano da data de passagem à reforma; assistiu a uma redução radical, brutal, inesperada e intolerável, da pensão de reforma; se se tivesse reformado em 2007, com 64 anos, teria recebido uma pensão de reforma que corresponderia quase ao dobro da que lhe veio a ser atribuída; antes da entrada em vigor do limite do montante das pensões, previsto no artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, nada permitiria supor ou antever a enorme redução da sua pensão de reforma, nem razões de sustentabilidade do sistema público de segurança social, nem de moralização das carreiras contributivas». Cfr. Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 30.08.2020).

⁶⁵¹ O DL n.º 187/2007, de 10 de maio, dita que: “No desenvolvimento da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, aprova o regime de protecção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social”, sendo pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/520669/details/maximized> (acesso em: 30.08.2020). Refere nos n.ºs 1, 2 e 3 do seu artigo 101.º, artigo este que tem por epígrafe «Limite superior das pensões», respetivamente, que: “1 - Nas pensões calculadas nos termos do artigo 34.º, P1 fica limitada a 12 vezes o IAS, sem prejuízo do disposto nos números seguintes. 2 - Sempre que P2 seja superior a P1, não é aplicado qualquer limite a esta parcela. 3 - A limitação referida no n.º 1 também não é aplicável se o valor de P1 e de P2 for superior a 12 vezes o valor do IAS e o P1 for superior a P2, situação em que a pensão é calculada nos termos do artigo 32.º”.

⁶⁵² Cfr. Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 30.08.2020).

interposto ao abrigo das alíneas *b)* e *f)* do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional [...]. 2. Pretende-se, com o recurso, ver apreciada: *a)* A inconstitucionalidade material do artigo 101.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, por violação dos seguintes preceitos e princípios: princípio da proteção da confiança, ínsito no princípio do Estado de Direito, previsto no artigo 2.º da Constituição e consagrado no artigo 18.º, n.º 3, da CRP; princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da CRP, a propósito da proteção dos direitos, liberdades e garantias, e no artigo 266.º, n.º 2, da CRP, enquanto critério orientador da atividade político-legislativa e da atividade administrativa; princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa; *b)* A ilegalidade do citado artigo 101.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, por violação dos artigos 20.º, 66.º, n.ºs 1 e 2, 63.º, n.º 1, 100.º e 101.º da Lei de Bases do Sistema da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro). 3. O recorrente suscitou a inconstitucionalidade e ilegalidade dos citados preceitos durante todo o processo, designadamente, na petição inicial (cfr., o índice da p. i., na pág. 3, com indicação das págs. em que os referidos vícios foram suscitados) e nas alegações de recurso apresentadas ao TCA-Sul (cfr., as págs. 5 e segs., 10 e segs., 24 e segs., 33 e segs. das alegações) ⁽⁶⁵³⁾. Houve lugar a contra-alegações por parte do Instituto da Segurança Social, I. P., tendo frisado este que “se deve considerar que o douto Acórdão n.º 188/2009, ao concluir como concluiu, declarou que o artigo 101.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/2007 não violou os artigos 100.º e 101.º, da Lei n.º 4/2007, e os princípios constitucionais neles plasmados ⁽⁶⁵⁴⁾”.

Ora, deriva do disposto no Capítulo VIII da LBSS, com a epígrafe «Disposições transitórias», mais precisamente do disposto no seu artigo 100.º, que por sua vez tem por epígrafe «Salvaguarda dos direitos adquiridos e em formação» que: “O desenvolvimento e a regulamentação da presente lei não prejudicam os direitos adquiridos, os prazos de garantia vencidos ao abrigo da legislação anterior, nem os quantitativos de pensões que resultem de remunerações registadas na vigência daquela legislação”. Do disposto no artigo 101.º da LBSS, cuja epígrafe é «Regime transitório de cálculo das pensões» percebe-se que: “Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 63.º, deve fazer-se relevar,

⁶⁵³ Transcrição feita e aqui adotada no Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 30.08.2020).

⁶⁵⁴ Cfr. Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 30.08.2020).

no cálculo das pensões e com respeito pelo princípio da proporcionalidade, os períodos da carreira contributiva cumpridos ao abrigo de legislação anterior, bem como as regras de determinação das pensões então vigentes, quando aplicáveis à situação do beneficiário”. Como temos vindo a reparar, o artigo 101.º da LBSS remete para o disposto no n.º 4 do artigo 63.º do mesmo diploma legal, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, na sua versão mais atualizada introduzida pela Lei n.º 83-A/2013, de 30/12, (artigo este com a epígrafe «Quadro legal das pensões»), e que nos diz que: “A lei pode prever a diferenciação positiva das taxas de substituição a favor dos beneficiários com mais baixas remunerações, desde que respeitado o princípio da contributividade ⁽⁶⁵⁵⁾”. Note-se, todavia, que no Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, é tida em conta a redação anterior do artigo 101.º da LBSS, ou seja, naquela redação constava que: “Artigo 101.º, «Limite superior das pensões»: 1 – Nas pensões calculadas nos termos do artigo 34.º, P1 fica limitada a 12 vezes o IAS, sem prejuízo do disposto nos números seguintes. 2 – Sempre que P2 seja superior a P1, não é aplicado qualquer limite a esta parcela. 3 – A limitação referida no n.º 1 também não é aplicável se o valor de P1 e de P2 for superior a 12 vezes o valor do IAS e o P1 for superior a P2, situação em que a pensão é calculada nos termos do artigo 32.º ⁽⁶⁵⁶⁾”.

O Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, na sua fundamentação refere que: “*Mesmo o Tribunal Constitucional tem repetidamente afirmado, nesta linha geral de entendimento, que os contribuintes para os sistemas de segurança social não possuem qualquer expectativa legítima na pura e simples manutenção do status quo vigente em matéria de pensões (cfr., o acórdão n.º 99/99 e a jurisprudência nele citada e, mais recentemente, os acórdãos n.ºs 302/2006 e 351/2008) ⁽⁶⁵⁷⁾*”. Ora, este douto tribunal

⁶⁵⁵ Cfr., a LBSS: Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 83-A/2013, de 30/12, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0063&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 09.09.2020).

⁶⁵⁶ Cfr. Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 09.09.2020).

⁶⁵⁷ Cfr. Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 09.09.2020). Na sua fundamentação, este TC mencionou ainda que: “*Como se deixou já referido, o regime de determinação dos montantes das pensões, que provinha do Decreto-Lei n.º 329/93 e em certa medida era ainda tributário do modelo concebido nos anos 60, foi profundamente alterado pela Lei de Bases do Sistema da Segurança Social aprovada pela Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, que estipulou o princípio segundo o qual o cálculo de pensões de velhice devia ter por base os rendimentos de trabalho de toda a carreira contributiva (artigo 57.º, n.º 3)*”. Os itálicos estão assim colocados neste Acórdão do TC.

decidiu pela improcedência do recurso apresentado, argumentando, de entre vários aspetos, que: “II – O artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, que estabelece as regras de cálculo da pensão estatutária dos beneficiários do regime geral da Segurança Social inscritos até 31 de dezembro de 2001 que iniciem a pensão até 31 de dezembro de 2016, determina que a referida pensão é calculada pela fórmula « $P = (P1 \times C1 + P2 \times C2)/C$ »⁽⁶⁵⁸⁾; III – A norma do artigo 101.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, determina que P1 não pode ser superior a 12 vezes o Indexante dos Apoios Sociais, consubstanciando um fator de correção da parcela da pensão que deva ser calculada segundo as regras do Decreto-Lei n.º 329/93, para impedir que sejam atribuídas pensões excessivas em termos de equidade contributiva. A esta solução legislativa está subjacente a proteção de interesses como a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social e a justiça intergeracional; XIII – O artigo 101.º da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) prevê que, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 63.º, deve fazer-se relevar, no cálculo das pensões e com respeito pelo princípio da proporcionalidade, os períodos da carreira contributiva cumpridos ao abrigo de legislação anterior, bem como as regras de determinação das pensões então vigentes, quando aplicáveis à situação do beneficiário; XVI – Assim, não é correto afirmar que a aplicação do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, suprime o resultado da ponderação proporcional, não só porque o limite atinge unicamente P1, mas também porque a forma de cálculo da pensão tem em conta os anos de descontos ao abrigo dos diferentes regimes e, por fim, porque estão previstas exceções nos números 2 e 3 do artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, que visam assegurar o pagamento de pensões, ainda que P1 possa ter valor superior a 12x o IAS, desde que se

⁶⁵⁸ Cfr. Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 10.09.2020), as letras desta fórmula significavam, por aplicação do artigo 33.º do DL n.º 187/2007, de 10 de maio, com a epígrafe “Regras aplicáveis aos beneficiários inscritos até 31 de dezembro de 2001”: «1 – A pensão estatutária dos beneficiários inscritos até 31 de dezembro de 2001 e que iniciem pensão até 31 de dezembro de 2016 resulta da aplicação da fórmula seguinte: $P = (P1 \times C1 + P2 \times C2)/C$; 2 – A pensão estatutária dos beneficiários inscritos até 31 de dezembro de 2001 e que iniciem pensão após 1 de janeiro de 2017 resulta da aplicação da fórmula seguinte: $P = (P1 \times C3 + P2 \times C4)/C$; 3 – Para efeitos da aplicação das fórmulas referidas nos números anteriores, entende-se por: «P» o montante mensal da pensão estatutária; «P1» a pensão calculada por aplicação da regra de cálculo prevista no artigo seguinte; «P2» a pensão calculada por aplicação das regras de cálculo previstas no artigo anterior; «C» o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação de pensão; «C1» o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação de pensão completados até 31 de dezembro de 2006; «C2» o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação de pensão completados a partir de 1 de janeiro de 2007».

espelhe de uma forma uniforme a carreira contributiva do beneficiário; XVII – As razões que antecedem justificam, ainda, a conclusão de que não resulta violada a previsão do artigo 100.º da referida Lei de Bases, nos termos do qual o seu desenvolvimento e a sua regulamentação não prejudicam os direitos adquiridos, os prazos de garantia vencidos ao abrigo da legislação anterior, nem os quantitativos de pensões que resultem de remunerações registadas na vigência daquela legislação ⁽⁶⁵⁹⁾”. Da nossa parte, consideramos esta decisão do TC pertinente e adequada à situação em causa.

Ora, sendo o Capítulo I dedicado aos «Objectivos e princípios», temos de enaltecer que toda e qualquer pessoa tem direito à Segurança Social ⁽⁶⁶⁰⁾, sendo tal direito efetivado pelo sistema e praticado nos termos constantes na CRP, nos instrumentos internacionais aplicáveis e na própria LBSS ⁽⁶⁶¹⁾. Ainda no Capítulo I da LBSS, releva o disposto no seu artigo 23.º (artigo este cuja epígrafe é «composição do sistema», e que relata que: “O sistema de segurança social abrange o sistema de protecção social de cidadania ⁽⁶⁶²⁾, o sistema previdencial e o sistema complementar ⁽⁶⁶³⁾”. Mas, o essencial é que a Administração assuma a atividade como atribuição sua, como responsabilidade que lhe cabe prosseguir e assegurar, independentemente de esta assunção ou formalização ser ou não acompanhada da criação ou instalação de unidades orgânicas e serviços de prestação direta ao público ⁽⁶⁶⁴⁾.

⁶⁵⁹ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 09.09.2020).

⁶⁶⁰ Como se extrai do texto do disposto do n.º 1 do artigo 2.º da LBSS, cuja epígrafe é «Direito à Segurança Social», “Todos têm direito à segurança social”.

⁶⁶¹ Cfr, dispõe o n.º 2 do artigo 2.º da LBSS, em articulação definida com o disposto no artigo 63.º da CRP e com o disposto no artigo 25.º da CRP. Extrai-se do artigo 25.º da CRP, cuja epígrafe é «Direito à integridade pessoal» que: “1. A integridade moral e física das pessoas é inviolável”. “2. Ninguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas cruéis, degradantes ou desumanos”, este último artigo releva no que concerne aos instrumentos internacionais. Neste sentido, *vd*, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 32.

⁶⁶² Quanto ao «sistema de protecção social de cidadania», este tem por pretensão asseverar direitos básicos e tem por fins assegurar direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, assim como promover o bem-estar e a coesão sociais de acordo com o artigo 26.º da LBSS, cabendo-lhe a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica; a prevenção e a (tentativa) de erradicação, [ou melhor dizendo, consideramos nós, o combate] de situações de pobreza e de exclusão social; a compensação por encargos de ordem familiar; e a compensação por encargos das áreas da deficiência, não dependendo tal atribuição de carreira contributiva. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 311.

⁶⁶³ Cfr., a Lei de Bases da Segurança Social, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0023&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 29.09.2020).

⁶⁶⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 288.

Refere ainda Licínio Lopes Martins que “o primeiro garante da conservação ou da devolução a todo o cidadão do seu lugar na cidade deve ser o próprio Estado ⁽⁶⁶⁵⁾”.

Focando agora, essencialmente, a nossa atenção na LBSS Portuguesa ⁽⁶⁶⁶⁾, mais especificamente nos aspetos que consideramos mais relevantes e que englobam as IPSS`s (não considerando, contudo, menos importantes os demais preceitos desta LBSS que não se dediquem, em especial, às IPSS`s), logo no Capítulo I da LBSS, com a epígrafe «Objectivos e princípios», o seu artigo 1.º (cuja epígrafe é «Objecto»), expressa que: “A presente lei define as bases gerais em que assenta o sistema de segurança social, adiante designado por sistema, bem como as iniciativas particulares de fins análogos”.

O artigo 2.º da LBSS, com a epígrafe «Direito à segurança social» é bem explícito ao mencionar no disposto no seu n.º 1 que “todos têm direito à segurança social”, sendo que este direito se efetiva pelo sistema e exerce-se nos moldes fixados na CRP, nos instrumentos internacionais aplicáveis e na LBSS (cfr., o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da LBSS).

Posto isto, quanto à base principiológica geral, pensamos nós que a LBSS é bastante generosa, uma vez que, no seu artigo 5.º, ⁽⁶⁶⁷⁾ realça que são princípios gerais do sistema o princípio da universalidade ⁽⁶⁶⁸⁾, da igualdade ⁽⁶⁶⁹⁾, da solidariedade ⁽⁶⁷⁰⁾, da

⁶⁶⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 291-292, e elenco bibliográfico lá citado.

⁶⁶⁶ A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0001&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 20.09.2020).

Neste seguimento, é de referir que o artigo 3.º da LBSS, com a epígrafe «Irrenunciabilidade do direito à segurança social», enaltece que: “São nulas as cláusulas do contrato, individual ou colectivo, pelo qual se renuncie aos direitos conferidos pela presente lei”. Como anota Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 3.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, maio, 2015, p. 32. O itálico é da autoria deste autor, [este artigo 3.º da LBSS] “consagra o princípio da indisponibilidade. Ver art. 72.º”.

Quanto aos fins primazes do sistema de segurança social (doravante Sistss), estes são os de, tendo em conta as alíneas *a)*, *b)* e *c)*, respetivamente, do artigo 4.º da LBSS, assegurar a concretização do direito à segurança social; fomentar a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respectiva equidade; e promover a eficácia do sistema e a eficiência da gestão da segurança social.

⁶⁶⁷ Acerca destes princípios, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 316 e ss., e elenco bibliográfico lá citado.

⁶⁶⁸ Previsto no artigo 6.º da LBSS. Está aqui refletido o «princípio da universalidade» que se baseia no acesso de todas as pessoas à proteção social assegurada pelo sistema, nos termos definidos por lei.

⁶⁶⁹ Previsto no artigo 7.º da LBSS. Está aqui patente o «princípio da igualdade» que se baseia na não discriminação dos beneficiários, nomeadamente em razão do sexo e da nacionalidade, sem prejuízo, quanto a esta, de condições de residência e de reciprocidade.

⁶⁷⁰ Previsto no artigo 8.º da LBSS.

equidade social (⁶⁷¹), da diferenciação positiva (⁶⁷²), da subsidiariedade (⁶⁷³), da inserção social (⁶⁷⁴), da coesão intergeracional (⁶⁷⁵), do primado da responsabilidade pública (⁶⁷⁶), da complementaridade (⁶⁷⁷), da unidade (⁶⁷⁸), da descentralização (⁶⁷⁹), da participação

⁶⁷¹ Previsto no artigo 9.º da LBSS. Está aqui representado o «princípio da equidade social» que consiste no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais. Da nossa parte, consideramos que o legislador ordinário procedeu bem na feitura deste artigo, uma vez que se refere a «equidade» e não a «igualdade», expressão esta última utilizada, e cremos que menos bem, na epígrafe do artigo 13.º da CRP.

⁶⁷² Previsto no artigo 10.º da LBSS. Aqui, a epígrafe do artigo 10.º da LBSS é «princípio da diferenciação positiva», princípio este que traduz a flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores, designadamente, de cariz familiar, social, laboral e demográfico.

⁶⁷³ Previsto no artigo 11.º da LBSS. Este artigo reflete o «princípio da subsidiariedade» que incide no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos fins da segurança social, nomeadamente no desenvolvimento da ação social. A respeito deste princípio, Licínio Lopes Martins declara que: “Em relação directa com o princípio da solidariedade está o da subsidiariedade, enquanto expressão ou afirmação do papel a desempenhar pelas famílias e pelas iniciativas das instituições da sociedade civil em geral, designadamente através da actuação das instituições de solidariedade social. Ao princípio da subsidiariedade está também subjacente a ideia de corresponsabilização na realização dos fins do sistema, e que a lei designa hoje, justamente, por sistema de solidariedade e de segurança social”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 317.

⁶⁷⁴ Previsto no artigo 12.º da LBSS. Com a epígrafe «princípio da inserção social», este princípio descreve-se pelo cariz ativo, preventivo e personalizado das ações desenvolvidas no âmbito do sistema, visando a eliminação das causas de marginalização e exclusão social e a promoção da dignificação humana.

⁶⁷⁵ Previsto no artigo 13.º da LBSS. Neste artigo, cuja epígrafe é «princípio da coesão intergeracional», é aqui importado um ajustado equilíbrio e equidade geracionais na assunção das responsabilidades do sistema.

⁶⁷⁶ Previsto no artigo 14.º da LBSS. Daqui resulta que o «princípio do primado da responsabilidade pública» que se baseia na obrigação do Estado de criar as condições necessárias à efetivação do direito à segurança social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social. Aqui, Licínio Lopes Martins posiciona-se no sentido de que “a consagração deste princípio não prejudica, (...), a existência de outras formas de protecção social, que a lei designa por cooperativas e sociais”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 318.

⁶⁷⁷ Previsto no artigo 15.º da LBSS. Aqui, com a epígrafe «princípio da complementaridade», este princípio baseia-se na articulação das várias formas de protecção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com a finalidade de melhorar a cobertura das situações abarcadas e promover a partilha das responsabilidades nos diferenciados patamares da protecção social. Ora, na nossa perspetiva, quando a LBSS se refere a este «princípio da complementaridade», parece-nos que a LBSS é bastante abrangente incluindo aqui a atuação das IPSS`s (vulgo cooperativas de solidariedade social e associações mutualistas), mas também de qualquer ente que contribua para a protecção social, como as demais entidades de interesse público que o façam, assim como consideramos nós os auxílios das entidades privadas com vista à ajuda da sustentabilidade financeira das IPSS`s, muito embora consideramos que mediante a delegação de poderes (aplicando-se nesta sede o disposto no artigo 44.º do CPA em vigor), aquilo a que denominamos por fins solidário-altruísticos competem às IPSS`s através da sua boa, eficiente e eficaz atuação. Já nas palavras de Licínio Lopes Martins, a respeito deste «princípio da complementaridade», o autor refere que tal princípio: “(...) impõe a articulação das várias formas de protecção – públicas, cooperativas e sociais -, com o objectivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha contratualizada das responsabilidades, nos diferentes níveis ou patamares de protecção social”. Cfr, e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 318, e elenco bibliográfico lá citado.

⁶⁷⁸ Previsto no artigo 16.º da LBSS. Este «princípio da unidade» pressupõe uma atuação articulada dos díspares sistemas, subsistemas e regimes de segurança social no intuito da sua harmonização e complementaridade.

⁶⁷⁹ Previsto no artigo 17.º da LBSS. Consideramos este princípio deveras relevante, dado que a descentralização administrativa está em foco em Portugal, e a LBSS consagra-se neste seu artigo 17.º, cuja epígrafe é «princípio da descentralização». Este princípio, apresenta-se pela autonomia das instituições,

(⁶⁸⁰), da eficácia (⁶⁸¹), da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação (⁶⁸²), da garantia judiciária (⁶⁸³) e da informação (⁶⁸⁴).

Apelles J. B. Conceição, anota que quanto a todos estes princípios de cariz geral mencionados no artigo 5.º da LBSS, “*a utilidade da sistematização de uma enumeração tão longa de princípios parece óbvia. Por exemplo dividi-los em: princípios básicos ou substantivos e princípios de gestão ou adjetivos*” (⁶⁸⁵), mencionando ainda o mesmo autor que: “*outros princípios referenciados nesta lei [são os princípios] da diversidade das fontes de financiamento (art. 87.º); da adequação selectiva (art. 89.º); da eficiência (art. 24.º); da indisponibilidade (art. 72.º); da contributividade (art. 54.º); de acção social (art. 31.º)*” (⁶⁸⁶).

Desta feita, e uma vez que nos parece ser uma atitude adequada, vamos dar especial enfoque, por motivos que nos parecem óbvios, ao princípio da solidariedade plasmado no artigo 8.º da LBSS. Deste modo, o princípio da solidariedade consiste na responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização dos fins do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento, nos termos da LBSS, concretizando-se no plano nacional, mediante a transferência de recursos entre os cidadãos, de modo a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos; no plano laboral, mediante o funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional; e no plano

visando uma maior aproximação às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, assim como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas.

⁶⁸⁰ Previsto no artigo 18.º da LBSS. Daqui se depreende que está aqui consagrado o «princípio da participação», que rodeia a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento.

⁶⁸¹ Previsto no artigo 19.º da LBSS. Este princípio, «princípio da eficácia», baseia-se na concessão oportuna das prestações legalmente previstas, para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida.

⁶⁸² Previsto no artigo 20.º da LBSS. Este princípio, que é o «princípio da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação», tem por função garantir o respeito por esses direitos, nos moldes da LBSS.

⁶⁸³ Previsto no artigo 21.º da LBSS. Neste âmbito, está previsto o «princípio da garantia judiciária», sendo que este princípio assevera aos interessados o acesso aos tribunais, em tempo útil, para fazer valer o seu direito às prestações.

⁶⁸⁴ Previsto no artigo 22.º da LBSS. Está aqui contemplado o «princípio da informação» que se baseia na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema e no seu atendimento personalizado

⁶⁸⁵ Cfr. Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 5.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, maio, 2015, p. 32. O itálico é da autoria deste autor.

⁶⁸⁶ Cfr. Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 5.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, maio, 2015, p. 32. O itálico é da autoria deste autor.

intergeracional, mediante a combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização ⁽⁶⁸⁷⁾.

Já na Secção II, do Capítulo II da LBSS, o artigo 31.º da LBSS ⁽⁶⁸⁸⁾, respeita ao «desenvolvimento da acção social». Também nesta mesma Secção, deste mesmo Capítulo, da LBSS, releva o disposto no seu artigo 29.º, na medida em que o subsistema de acção social tem como finalidades fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, assim como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades, garantindo ainda o subsistema de acção social especial protecção aos grupos mais vulneráveis, designadamente crianças, jovens,

⁶⁸⁷ Cfr., o disposto no n.º 1, e nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do n.º 2 do artigo 8.º da LBSS, pesquisável em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0008&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nverso=#artigo (acesso em: 28.09.2020).

Na doutrina nacional, acerca do princípio da solidariedade: “O princípio da solidariedade entendido enquanto responsabilização da colectiva dos cidadãos entre si, no plano nacional, laboral e intergeracional, na realização das finalidades do sistema, envolvendo o concurso do Estado no seu financiamento. O princípio da solidariedade pressupõe ou requer a possibilidade de os interessados tomarem iniciativas, terem capacidade de escolha, assumirem determinadas responsabilidades e participarem no funcionamento das instituições”. Cfr. Ilídio das NEVES, *Direito da Segurança Social, Princípios numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora, 1996, p. 92, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 317, e nota 487.

⁶⁸⁸ Referencia o disposto no n.º 1 deste artigo 31.º da LBSS, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0031&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nverso=#artigo (acesso em: 20.09.2020), que: “1 - A acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com os princípios e linhas de orientação definidos nos números seguintes”. Ora, por sua vez, o as alíneas *a)* a *h)*, do n.º 2, do artigo 31.º da LBSS menciona que: “2 - A concretização da acção social obedece aos seguintes princípios e linhas de orientação: *a)* Intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos; *b)* Desenvolvimento social através da qualificação e integração comunitária dos indivíduos; *c)* Contratualização das respostas numa óptica de envolvimento e de responsabilização dos destinatários; *d)* Personalização, selectividade e flexibilidade das prestações e dos apoios sociais, de modo a permitir a sua adequação e eficácia; *e)* Utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de actuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos; *f)* Valorização das parcerias, constituídas por entidades públicas e particulares, para uma actuação integrada junto das pessoas e das famílias; *g)* Estímulo do voluntariado social, tendo em vista assegurar uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na promoção do bem-estar e uma maior harmonização das respostas sociais; e *h)* Desenvolvimento de uma articulação eficiente entre as entidades com responsabilidades sociais e os serviços, nomeadamente de saúde e de educação. Já os n.ºs 3, 4, 5 e 6, respetivamente, do artigo 31.º da LBSS, ilustram que: “3 - O desenvolvimento da acção social consubstancia-se no apoio direccionado às famílias, podendo implicar, nos termos a definir por lei, o recurso a subvenções, acordos ou protocolos de cooperação com as instituições particulares de solidariedade social e outras. 4 - A criação e o acesso aos serviços e equipamentos sociais são promovidos, incentivados e apoiados pelo Estado, envolvendo, sempre que possível, os parceiros referidos no n.º 6. 5 - A utilização de serviços e equipamentos sociais pode ser condicionada ao pagamento de comparticipações pelos respectivos destinatários, tendo em conta os seus rendimentos e os dos respectivos agregados familiares. 6 - O desenvolvimento da acção social concretiza-se, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público”.

peçoas com deficiência e idosos, tal como a outras peçoas em situação de carencia económica ou social. A ação social tem ainda de ser conjugada com outras políticas sociais públicas, assim como ser articulada com a atividade de instituições não públicas (⁶⁸⁹), defendendo nós que dentro do âmbito destas «instituições não públicas», se enquadram e/ou devem enquadrar perfeitamente as IPSS`s e sua respetiva atuação, mais precisamente mediante a celebração de acordos de cooperação entre as IPSS`s e a Segurança Social.

Licínio Lopes Martins, alude que “podemos concluir que a ação social ou a assistência social constitui também uma tarefa administrativa ou uma atribuição própria da Administração. Razão suficiente para se poder dizer que estamos num domínio (ainda tpico) de serviço público (⁶⁹⁰)”.

Releva mencionar que na Secção I (referente aos «objectivos e composição»), do Capítulo II (concernente ao «sistema de protecção social de cidadania», da LBSS, o artigo 26. da LBSS, com a epígrafe «objectivos gerais» anui que o sistema de protecção social de cidadania tem por fins garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, tal como promover o bem-estar e a coesão sociais, sendo que para a realização destes fins, cabe ao sistema de protecção social de cidadania a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em caso de carencia económica; a prevenção e a erradicação (sendo que da nossa parte, infelizmente, pensamos que a erradicação total da pobreza ainda é uma utopia, tendo que a combater até ao dia em que se conseguirá erradicá-la de vez) de situações de pobreza e de exclusão; a (devida) compensao por encargos familiares; e (a justa) compensao por encargos nos ramos da deficiência e da dependência (⁶⁹¹).

O artigo 28. da LBSS referente à «composição» do sistema de protecção social de cidadania dispõe que o sistema de protecção social de cidadania abrange o subsistema de

⁶⁸⁹ Cfr., os n.às 1, 2 e 3, do artigo 29. da LBSS, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0031&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 28.09.2020).

⁶⁹⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 297. Este autor, refere ainda na nota 450 que: “Considerando a ação social como uma das áreas típicas dos serviços públicos oficiais, vide MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES e VITAL MOREIRA, [“Formas e Instrumentos de Desintervenso do Estado”, in *Economia & Prospectiva, O Estado, a Economia e as Empresas*, Volume II, n.às 3/4, Ministério da Economia, Out. 98 / Março 99], págs. 137 e págs., 152”.

⁶⁹¹ Cfr., o disposto no n.é 1, e nas alíneas a), b), c) e d), do artigo 26. da LBSS, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0031&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 28.09.2020).

ação social (⁶⁹²), o subsistema de solidariedade (⁶⁹³) e o subsistema de proteção familiar (⁶⁹⁴).

Partindo do princípio de que atualmente em Portugal Continental (ano de 2019) existem cerca de cinco mil quinhentas e noventa e cinco (5595) IPSS`s, o que nos propomos analisar aqui neste trabalho de investigação é o papel primordial das IPSS`s e a devida colaboração destas com o Estado.

Norteando-se as IPSS`s pelos princípios basilares da LBES, assim como pelo regime previsto no EstIPSS`s, e tendo em consideração que o âmbito de aplicação da LBES está previsto no seu artigo 3.º, sendo as EES`s dotadas de autonomia, estas e aquelas também atuam no âmbito das suas atividades em conformidade com os princípios que as norteiam (cfr., o disposto no artigo 5.º da LBES) do primado; da adesão e participação livre e voluntária; do controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros; da conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral; do respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade; da gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social, e da afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada EES, consagrada à luz da CRP, as IPSS`s assumem, no nosso quotidiano, um papel essencial na prossecução de finalidades altruísticas, de solidariedade social, e sem fins lucrativos, isto é, ao contrário das empresas públicas, aquelas não visam o lucro.

⁶⁹² Acerca deste «subsistema de ação social», *vd*, entre outros, em especial, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 309 e ss, em especial p. 311 e ss, e elenco bibliográfico lá citado. *Vd*, ainda os artigos 29.º a 35.º da LBSS), pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra Estrutura.php?tabela=leis&artigo_id=2243A0081&nid=2243&nversao=&tabela=leis&so_miolo= (acesso em: 29.09.2020).

⁶⁹³ Sobre o «subsistema de solidariedade», *vd*, na nossa legislação, os artigos 36.º a 43.º da LBSS, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra Estrutura.php?tabela=leis&artigo_id=2243A0081&nid=2243&nversao=&tabela=leis&so_miolo= (acesso em: 29.09.2020). Na nossa doutrina, *vd*, em especial, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 311 e ss.

⁶⁹⁴ Cfr., o artigo 28.º da LBSS, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0031&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 28.09.2020). Acerca do «subsistema de proteção familiar», *vd*, na LBSS, os artigos 44.º a 49.º, lei esta pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0031&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 30.09.2020), e na doutrina, *vd*, em especial, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 311 e ss.

As IPSS`s estão previstas no DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e posteriormente, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho (6.ª alteração ao EstIPSS`s).

A ação social exercida pelas IPSS`s é legitimada através da celebração de acordos cooperativos contratuais entre aquelas e o Estado, sendo que o Estado apenas delega tais tarefas às IPSS`s, atingindo, da mesma forma a responsabilidade pela garantia da prestação de tais tarefas às pessoas que delas necessitam.

Os fins das IPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo em conta o estabelecido no disposto no artigo 1.º-A do EstIPSS`s, mais precisamente nos domínios de apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; apoio à família; apoio às pessoas idosas; apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; apoio à integração social e comunitária; proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; educação e formação profissional dos cidadãos; resolução dos problemas habitacionais das populações e outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos.

Todavia, o regime do EstIPSS`s tem aplicação subsidiária relativamente às instituições que se encontrem reguladas em legislação especial.

Dispõe o artigo 8.º do EstIPSS`s que: “As instituições registadas nos termos regulamentados pelas respetivas portarias adquirem automaticamente a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública”.

Munidas de um enorme espírito de ajuda, as IPSS`s podem assumir, segundo o disposto no EstIPSS`s, variadas formas, que vão desde as Misericórdias (sendo de frisar que a SCML rege-se por legislação autónoma, sendo uma exceção à regra geral legislativa aplicável às demais Misericórdias) às Fundações de Solidariedade Social, muito embora, na nossa perspetiva, temos sérias dúvidas acerca da classificação das Misericórdias como IPSS`s (o que vamos ver mais à frente neste nosso trabalho).

O disposto no n.º 5 do artigo 63.º da CRP (⁶⁹⁵) faz referência às IPSS`s, sublinhando, na sua primeira parte que: “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social”. De facto, o Estado, ainda, apoia financeiramente aquelas, mas já não de forma tão generosa como outrora, sendo que: “O apoio do Estado não pode constituir limitação ao direito de livre atuação das instituições” (cfr., o disposto no n.º 4 do artigo 4.º do EstIPSS`s).

⁶⁹⁵ Acerca de um estudo aprofundado do n.º 5 do artigo 63.º da CRP, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 131 e ss, em especial pp. 140-141. Desta feita, Licínio Lopes Martins cita Marcelo Rebelo de Sousa, ao mencionar que este último autor é apologista que relativamente às finalidades das IPSS`s, já em 1995, Marcelo Rebelo de Sousa defendia e até sugeria que a prossecução de finalidades expressamente consagradas na CRP e na lei, é o que vale atualmente. Cfr., Marcelo REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, 1994/95, p. 401, e Marcelo REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Lex, 1999, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 140, e nota 206.

Mas, defende Licínio Lopes Martins que «tal só deverá ser admissível desde que observados os limites assinalados. Torna-se, assim, necessária uma intervenção legislativa clarificadora no sentido proposto, não devendo utilizar-se a técnica usada no actual art. 1.º, n.º 1, do DL n.º 119/83, [que, acrescentamos da nossa parte, corresponde ao actual artigo 1.º-A do EstIPSS`s, cuja epígrafe é «Fins e atividades principais» (das IPSS`s)] onde se refere(ia) que as IPSS`s prosseguem, “entre outros, os seguintes objectivos...”. Isto significa(va) delegar à Administração o poder de, em última análise, criar novas categorias de IPSS ou recusar a sua constituição. Coisa que não pode(ia) suceder no nosso sistema constitucional». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 140. Ora, apontámos da nossa parte que a respeito, a atual redação do artigo 1.º-A do EstIPSS`s, refere que: “Os objetivos referidos no artigo anterior concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, nomeadamente nos seguintes domínios: ...”. Como podemos constatar, o legislador, apesar de o EstIPSS`s conter imensas lacunas e falhas, tentou, neste aspeto pelo menos melhorar a redação do artigo atinente às finalidades das IPSS`s, mas consideramos que em muitos outros aspetos (referidos e a referir neste trabalho de investigação), o legislador ordinário andou menos bem na elaboração do EstIPSS`s. Todavia, e para fundamentar esta sua posição, Licínio Lopes Martins alega que: “Em primeiro lugar, é a liberdade de associação ou o direito de constituição de fundações que está em causa, não devendo tal liberdade ser deixada inteiramente nas mãos da Administração, recusando ou não a constituição de IPSS, conforme qualifique, de forma discricionária, os fins estatutários como sendo ou não de solidariedade social.

Em segundo lugar, é a admissibilidade e qualificação (constitucional/legal e doutrinal) de determinada categoria de instituições – pessoas colectivas – que está em causa. Esta é uma matéria que impõe particular cuidado legislativo. Há um perfil constitucional das instituições que não pode ser descaracterizado. A delimitação/concretização dos fins de solidariedade social pelo legislador tem de respeitar esse perfil. Por isso, a delimitação dos fins das IPSS assume-se como um requisito essencial à caracterização intrínseca ou substancial das próprias instituições enquanto figura jurídica autónoma. É o suporte da sua identidade jurídica e institucional. Para além disso, está em causa a delimitação de uma determinada categoria de pessoas colectivas de utilidade pública que vão auferir de um conjunto de regalias e de um regime especial dentro do contexto geral das pessoas colectivas de utilidade pública: regime especial de constituição, organização, funcionamento, gestão e extinção; regime especial de credenciação ou de reconhecimento da sua utilidade pública e de fiscalização estadual, - imediata concessão de utilidade pública, com todas as consequências legais que a mesma envolve, a que se associa a celebração de acordos com a Administração; vasto apoio financeiro público, directo e indirecto, para além das demais regalias reconhecidas à generalidade das pessoas colectivas de utilidade pública; sujeição a um regime de natureza jurídico-pública mais extenso e intenso, incluindo o controlo administrativo e jurisdicional regular de natureza financeira (sujeição à competência do Tribunal de Contas)”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 140-141.

Porém, não podemos descurar o papel da União Europeia na problemática, mais precisamente o regime da Diretiva 2014/24/EU (⁶⁹⁶), uma vez que a alínea *h*) do artigo 10.º desta Diretiva Comunitária tem por função a “exclusão específica” de serviços prestados por organizações ou associações sem finalidades lucrativas.

Um tema que não devemos deixar de lado é o que respeita à figura dos contratos administrativos (⁶⁹⁷). Assim sendo, já Marcello Caetano distinguia a figura de «contrato

⁶⁹⁶ *Vd.*, para mais desenvolvimentos, o nosso, Patrícia PINTO ALVES, “Concurso Público e Causas Legítimas de Inexecução de Sentença: Dever de Indemnizar por parte da Entidade Adjudicante?”, in *Direito e Política, Revista Eletrónica de Direito Público (e-pública)*, Volume V, n.º 3 (edição especial), Editorial de Miguel Nogueira de Brito, Luís Pereira Coutinho e Jorge Silva Sampaio, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Dezembro de 2018, e bibliografia lá elencada, pesquisável em: http://www.nektarbrand.com/maquetes/e-publica/volumes/v5n3a10.html?fbclid=IwAR2WvQMMXpz0xw3Xud3wzJccX0Xr_vvLigyRVVIS8RYCIUxU4sRb4S71aE (acesso em: 15.08.2019).

⁶⁹⁷ Na doutrina portuguesa administrativista, e para maiores desenvolvimentos acerca de uma perspetiva recente de contrato administrativo, *vd.* Jorge ALVES CORREIA, “O problema da substituição do ato pelo contrato administrativo”, in *Atas do XI Encontro de Professores de Direito Público, Direito Público e Direitos Públicos: Pontes, Diálogos e Encruzilhadas*, 26 e 27 de janeiro de 2018, Coordenação: Ana Gouveia Martins, Anabela Leão, Benedita Mac Crorie e Patrícia Fragoso Martins, U. Porto – Faculdade de Direito - Universidade U. Porto – Reitoria Universidade do Porto, 2018, pp. 155-176, e referências bibliográficas lá citadas, pesquisável em: https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_gessi_docs.download_file?p_name=F-1760264582/Livro%20-%20Actas%20-%20Encontro%20Prof.%20Dto.%20P%FABlico.pdf (acesso em: 21.07.2020). Escreve Jorge Alves Correia que: “a autoridade administrativa pode manifestar-se em atos unilaterais e imperativos, mas também em atos bilaterais e consensuais (art. 127.º do CPA), mantendo-se o exercício do poder de autoridade quando a administração decide em termos finais pela via contratual ou opta pela forma contratual de exercício da competência administrativa. Tendo presentes os problemas e os desafios com que a administração do nosso tempo se defronta, por vezes, não faz sentido que a administração imponha unilateralmente tudo aquilo que pode obter consensualmente. Neste ensejo, o contrato pode revelar-se a *decisão ótima* sempre que prossegue o interesse público e, além disso, obtém o consenso do particular (destinatário) para a sua execução. Por esta via se alcançam *resultados ou índices mais elevados de efetividade das decisões administrativas e estimula-se o cumprimento de standards de qualidade*, o que se encontra em harmonia com o atual paradigma da «administração de resultados”. Neste sentido, *vd.* Jorge ALVES CORREIA, “O problema da substituição do ato pelo contrato administrativo”, in *Atas do XI Encontro de Professores de Direito Público, Direito Público e Direitos Públicos: Pontes, Diálogos e Encruzilhadas*, 26 e 27 de janeiro de 2018, Coordenação: Ana Gouveia Martins, Anabela Leão, Benedita Mac Crorie e Patrícia Fragoso Martins, U. Porto – Faculdade de Direito - Universidade, U. Porto – Reitoria Universidade do Porto, 2018, pp. 168-169, pesquisável em: https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_gessi_docs.download_file?p_name=F-1760264582/Livro%20-%20Actas%20-%20Encontro%20Prof.%20Dto.%20P%FABlico.pdf (acesso em: 21.07.2020).

Este mesmo autor vai ainda mais longe na nota de rodapé n.º 22, do seu escrito intitulado “O problema da substituição do ato pelo contrato administrativo”, in *Atas do XI Encontro de Professores de Direito Público, Direito Público e Direitos Públicos: Pontes, Diálogos e Encruzilhadas*, 26 e 27 de janeiro de 2018, Coordenação: Ana Gouveia Martins, Anabela Leão, Benedita Mac Crorie e Patrícia Fragoso Martins, U. Porto – Faculdade de Direito - Universidade, U. Porto – Reitoria Universidade do Porto, 2018, p. 169, pesquisável em: https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_gessi_docs.download_file?p_name=F-1760264582/Livro%20-%20Actas%20-%20Encontro%20Prof.%20Dto.%20P%FABlico.pdf (acesso em: 21.07.2020), dado que evidencia que: “Esta evolução de paradigma compreende-se justamente porque a escolha da forma contratual pode produzir *resultados* preferíveis às alternativas unilaterais disponíveis no caso concreto. Quando utilizada devidamente, é possível destacar as seguintes *virtualidades* associadas à escolha da forma contratual: estímulo à programação das atividades de iniciativa privada sujeitas a controlo administrativo; induzindo um *quadro de confiança* entre público e privado no decurso do procedimento administrativo; vocação da forma contratual para a *execução* da decisão administrativa, por via da *adesão* e *aceitação* da decisão pelos respetivos destinatários; aptidão do contrato para se ajustar a *situações não*

de Direito público» da figura de «contrato administrativo». Segundo o autor, existem contratos de Direito público internacional (tratados-contratos) e contratos de Direito público interno. De entre estes apenas os celebrados entre a Administração e outras pessoas, quer sejam singulares ou coletivas, para finalidades administrativas, podem ser designados contratos administrativos (⁶⁹⁸).

previstas ou atípicas; função de autocomposição ou de resolução de conflitos que o contrato revela propensão para cumprir em cenários de incerteza objetiva; e função de *heterocomposição de conflitos* reconhecida e enquadrada na lei. *Do lado do investimento privado*, a utilização do contrato cria maior previsibilidade sobre a atuação administrativa futura, permitindo auxiliar, estimular ou orientar os particulares na decisão de realizar (ou não realizar) investimentos numa determinada atividade sujeita a controlo administrativo. *Do lado da administração e do interesse público*, o recurso ao contrato poderá revelar-se, no caso concreto, a forma jurídica mais *apropriada* para cumprir a obrigação de escolher aquela que será a *melhor solução para o interesse público*, seja pelos resultados que permite alcançar, seja porque envolve o destinatário na implementação da decisão administrativa”. Ao referir-se a esta nota de rodapé, o autor Jorge Alves Correia, faz uma citação para a obra da sua autoria, Jorge ALVES CORREIA, *Contrato e Poder Administrativo — O Problema do Contrato sobre o Exercício de Poderes Públicos*, GESTLEGAL, Coimbra, 2017, pp. 555-568, publicação esta que resultou da sua tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Cfr. Jorge ALVES CORREIA, “O problema da substituição do ato pelo contrato administrativo”, in *Atas do XI Encontro de Professores de Direito Público, Direito Público e Direitos Públicos: Pontes, Diálogos e Encruzilhadas*, 26 e 27 de janeiro de 2018, Coordenação: Ana Gouveia Martins, Anabela Leão, Benedita Mac Crorie e Patrícia Fragoço Martins, U. Porto – Faculdade de Direito - Universidade, U. Porto – Reitoria Universidade do Porto, 2018, p. 169, nota de rodapé n.º 22, pesquisável em: https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_gessi_docs.download_file?p_name=F-1760264582/Livro%20-%20Actas%20-%20Encontro%20Prof.%20Dto.%20P%20FAblico.pdf (acesso em: 21.07.2020). Respeitamos as expressões colocadas a itálico no texto original de, e por, Jorge Alves Correia.

Um aspeto a citar é o de que, já em 2009, João CAUPERS dedicou o Capítulo V, da sua obra intitulada *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.^a ed., Lisboa, Editora Âncora, 2009, pp. 275-315, aos «Contratos Públicos», muito embora tenha tido em conta o CPA em vigor à época e a versão do CCP vigente à época. O que da nossa parte nos leva a crer que a contratação pública, via de regra, já era aceite e bem vista desde a criação do CCP.

⁶⁹⁸ Neste sentido, *vd*, Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina. Marcello Caetano considerava o contrato administrativo uma subespécie dos contratos de Direito público interno. Em abono da verdade, o legislador do Código Administrativo de 1940 adotou o sistema da enumeração taxativa dos contratos administrativos numa disposição legal que era aplicável no contencioso da Administração central ao abrigo do artigo 32.º da Lei Orgânica do STA, por se reportar à competência dos tribunais (jurisdicional). Posto isto, no § 2.º do artigo 815.º deste CA, percebia-se que se consideravam contratos administrativos apenas os contratos de empreitada e de concessão de obras públicas, os de concessão de serviços públicos e os de fornecimento contínuo e de prestação de serviços celebrados entre a Administração e os particulares para finalidades de imediata utilidade pública. Cfr. Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, cit.

Em sentido divergente, *vd*, J. MELO MACHADO, *Teoria jurídica do contrato administrativo*, 1937, na medida em que este autor impugnou a tese de que os contratos administrativos nacionais eram unicamente aqueles que se encontravam enumerados no § 2.º do artigo 815.º do CA. J. Melo Machado impugnou esta tese ainda quando estava em vigor o diploma legal do CA de 1839 que restringia o alcance da enumeração aos «efeitos contenciosos». Mais na atualidade, defendia o ilustre e saudoso Diogo Freitas do Amaral a admissibilidade de novas categorias de contratos administrativos, designadamente a dos contratos que proporcionem o gozo de bens alheios, em que se inseririam os de utilização do domínio público por particulares. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *A Utilização do domínio público pelos particulares*, 1965. Podemos verificar todas estas posições ainda na obra de Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, cit., obra aliás da qual bebemos fortes inspirações e ensinamentos até aos nossos dias.

Quanto aos acordos cooperativos (⁶⁹⁹) celebrados entre o Estado e as IPSS`s, para José Manuel Sérvulo Correia (⁷⁰⁰), tratam-se de verdadeiros contratos administrativos (de atribuição), uma vez que a prestação fundamental não se baseia na atividade das instituições (ou, mais rigorosamente nas atividades institucionais que formem objeto dos acordos cooperativos, a qual sempre poderá existir independentemente da respetiva celebração), baseando-se antes no auxílio prestado pelo Estado. Ainda, como defende o mesmo autor, a “causa-função” de tais contratos situar-se-á no auxílio Estadual prestado às atividades desempenhadas pelas IPSS`s (⁷⁰¹).

Como explicita José Manuel Sérvulo Correia: “o Código do Procedimento Administrativo (CPA) remete, no seu n.º 2 do artigo 200.º, a primeira determinação dos contratos administrativos para o CCP (⁷⁰²)”. Quanto aos acordos cooperativos (⁷⁰³) celebrados entre o Estado e as IPSS`s, para José Manuel Sérvulo Correia (⁷⁰⁴), tratam-se de verdadeiros contratos administrativos (de atribuição), uma vez que a prestação fundamental não se baseia na atividade das instituições (ou, mais rigorosamente nas atividades institucionais que formem objeto dos acordos cooperativos, a qual sempre poderá existir independentemente da respetiva celebração), baseando-se antes no auxílio prestado pelo Estado. Ainda, como defende o mesmo autor, a “causa-função” de tais contratos situar-se-á no auxílio Estadual prestado às atividades desempenhadas pelas IPSS`s (⁷⁰⁵). Evidencie-se que Licínio Lopes também partilha do defendido por José Manuel Sérvulo Correia na presente temática (⁷⁰⁶) relativamente à qualificação dos acordos cooperativos como contratos administrativos (⁷⁰⁷), mas este autor já não partilha do defendido por José Manuel Sérvulo Correia na qualificação dos acordos cooperativos

⁶⁹⁹ Expressão por nós sugerida, e que se refere aos acordos de cooperação.

⁷⁰⁰ Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, p. 427.

⁷⁰¹ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd*, José Manuel SÉRVULO CORREIA, *ob. cit.*, pp. 420-421.

⁷⁰² Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, “A revisão das disposições gerais sobre o âmbito de aplicação do código dos contratos públicos”, *Revista Eletrónica de Direito Público (e-pública)*, Volume IV, n.º 2, Lisboa, Novembro de 2017, pesquisável em: <http://www.scielo.mec.pt> (acesso em: 15.08.2019).

⁷⁰³ Expressão por nós sugerida, e que se refere aos acordos de cooperação.

⁷⁰⁴ Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, p. 427.

⁷⁰⁵ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd*, José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Legalidade ... cit.*, pp. 420-421.

⁷⁰⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 373.

⁷⁰⁷ Posição que também afilamos. Para uma distinção entre contrato administrativo (de direito público) e contrato de direito privado da Administração, *vd*, Maria João ESTORNINHO, *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1990, p. 151 e ss.

em análise como “puros contratos de atribuição ⁽⁷⁰⁸⁾”, na medida em que julga Licínio Lopes Martins que “o assunto pode merecer alguns esclarecimentos adicionais ⁽⁷⁰⁹⁾”.

Citando J. J. Gomes Canotilho ⁽⁷¹⁰⁾: «O exercício de tarefas públicas por privados não significará sempre uma verdadeira retirada do Estado, mas tão somente a escolha de uma forma outra de prossecução de tarefas públicas. O Estado permanece “responsável”, mas a tarefa pode ser prosseguida e executada com mais efectividade, eficiência e economicidade se se adoptarem novos padrões de organização. Estas sugestões encontram pleno acolhimento, como se sabe, não apenas nos processos de privatização, mas também nas formas de cooperação-coordenação dos particulares com a Administração».

Para Pedro Costa Gonçalves ⁽⁷¹¹⁾, contratos administrativos serão todos os contratos celebrados pela Administração em que preencham certos requisitos.

José Carlos Vieira de Andrade ⁽⁷¹²⁾ manifesta que o contrato administrativo assume a natureza de figura de utilização geral pelas entidades administrativas.

Nas palavras de Licínio Lopes Martins ⁽⁷¹³⁾: “Teremos, pois, de partir dos critérios geralmente aceites para a identificação da administratividade de um contrato, o que significa procurar os elementos caracterizadores da relação jurídica administrativa”. Aduz Licínio Lopes Martins que: “a utilização da fórmula contratual constitui hoje o mecanismo de eleição de tendência universal no relacionamento institucional e jurídico entre as organizações do terceiro sector e a Administração. E no domínio específico da acção social, a fórmula contratual constitui o mecanismo ou instrumento jurídico regulador da participação ou colaboração daquelas instituições na realização de interesses públicos, sendo também o modo já dominante de delegação de tarefas públicas ⁽⁷¹⁴⁾”.

Na nossa humilde perspetiva, o denominado CCP já não nos dá uma definição expressa do que é um contrato administrativo, sendo que deixou ainda de constar, em

⁷⁰⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 373.

⁷⁰⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 373.

⁷¹⁰ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, “O direito constitucional passa, o direito administrativo passa também”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Comissão Redactora de Almeida Costa, Ehrhardt Soares, Castanheira Neves, Lopes Porto e Faria Costa, *STVDIA IVRIDICA 61, AD HONOREM – 1*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 717.

⁷¹¹ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, *Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 28-29.

⁷¹² Assim, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *As Novas Regras da Actividade Administrativa*, Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), 1993, p. 101.

⁷¹³ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 373.

⁷¹⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 367.

termos doutrinários, em parte, um elenco dos ditos contratos administrativos, na medida em que, na nossa modesta perspectiva, a Parte III do CCP somente se aplica aos contratos lá indicados, contratos tais que revistam, por Direito próprio, a natureza de contrato administrativo. Ora, refere-se, neste prisma ideológico, aos contratos que preencham os demais critérios do disposto no n.º 6 do artigo 1.º, do já referido CCP. Desta forma, conclui-se que o CCP não elencou exemplificativamente os contratos administrativos e o CPA não tomou proveito do ensejo legislativo para reintroduzir tal elenco correspondente à tradição histórica nacional, muito embora oscilando entre os dois tipos de elencos, ou seja, o taxativo e o exemplificativo (⁷¹⁵).

Procedemos, agora, à distinção entre os acordos de gestão e os acordos de cooperação. Quanto aos primeiros, na análise de Licínio Lopes Martins (⁷¹⁶), a qual também defendemos, são verdadeiros contratos administrativos, e o seu objeto imediato é a execução de uma prestação pelas IPSS`s, ou seja, as IPSS`s sujeitam-se a adotar uma certa conduta consubstanciada, exatamente, no conjunto de atos e operações em que consiste a gestão de um estabelecimento público. A gestão constitui o objeto imediato da relação jurídica; o estabelecimento, o equipamento, as instalações ou os serviços (tidos em sentido orgânico) constituem o seu objeto mediato; a finalidade tida em conta com a gestão destes bens é garantir a manutenção, regularidade e a continuidade da prestação (nos estabelecimentos ou a partir destes) de um serviço público que continua na titularidade e sob responsabilidade da AP (a prestação de auxílio social à comunidade ou a um público restrito, isto é, os beneficiários administrativos, mais especificamente os mais desfavorecidos e carenciados de tal ajuda) (⁷¹⁷).

Pode acontecer que o acordo não seja um puro contrato de gestão, uma vez que não tenha unicamente por objeto a transferência para as IPSS`s da gestão do estabelecimento já em funcionamento. Aqui, a entidade contratada acata também o dever

⁷¹⁵ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO ALVES, «“Novo” Código do Procedimento Administrativo: “novas” soluções?», in *O Novo Código do Procedimento Administrativo – Para o Professor Doutor António Cândido de Oliveira – uma oferta singela dos jovens investigadores de Direito Público da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Coordenação: Isabel Celeste M. Fonseca, elsa – The European Law Students` Association UMINHO, NEDip – Núcleo de Estudos de Direito *Ius Publicum*, Braga - julho de 2015, p. 337.

⁷¹⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 374.

⁷¹⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 374, e nota 568 respetivamente.

Para Pedro GONÇALVES, quanto ao aspeto eminentemente instrumental dos contratos de gestão de serviços públicos, este qualifica-os, como contratos de meios por oposição a contratos congéneres, como a concessão de serviços públicos, que para ele são contratos de enquadramento, dado que a AP procede à disposição ou à alienação da gestão do próprio serviço público. Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, *Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 161.

de instalação, parcial ou total, do próprio serviço ou atividade administrativa a desempenhar, sendo que estaremos, assim, diante um contrato misto, ou seja, um contrato que contém ou combina cláusulas próprias ou específicas dos contratos de gestão com elementos ou deveres de um contrato de instalação de serviços ou atividades, devendo tal acontecer em obediência ao “programa funcional” delimitado pela AP para o estabelecimento, e permanecendo a pertença da responsabilidade financeira do contrato à AP (718). O acordo de gestão consagrado no Despacho n.º75/92 conformava um verdadeiro contrato de prestação de serviços (prestação de serviços da IPSS contratada à AP), consolidando-se tal prestação na gestão de um estabelecimento público. Os contratos de gestão de estabelecimentos de apoio social tratam-se de contratos com um efeito misto, contendo cláusulas com efeitos restritos às partes contratantes, mas estabelecendo também obrigações e direitos para os beneficiários/utentes, assumindo a natureza de contratos com efeitos regulativos ou normativos. A delegação da gestão do estabelecimento, em sentido orgânico, dá a sensação de ser amparada da gestão do próprio serviço (719). Embora a titularidade do serviço se mantenha na AP, assim como a responsabilidade da sua gestão e da prestação do serviço, não quer dizer que a entidade contratada não atue em nome próprio, podendo os atos por elas exercidos serem-lhes imputáveis, sendo que as participações dos utentes ou de suas famílias servem para o financiamento do funcionamento de um estabelecimento público, sendo uma receita de índole de receita para-fiscal. Da mesma forma, irão ser-lhes imputáveis, também, os regulamentos que emita quanto à gestão do estabelecimento (720).

Por sua vez, os acordos de cooperação, cujo objetivo, nos moldes da Norma III do Despacho 75/92, de 20 de maio (que aprovou o regime dos acordos de cooperação e de gestão com a Segurança Social) (721), era o da prossecução de ações, pelas instituições, que incidissem no apoio às crianças, jovens, portadores de deficiência, idosos e à família, tal como na prevenção e reparação de casos de carência, de disfunção e marginalização

⁷¹⁸ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 374-375.

⁷¹⁹ *Vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, e acervo bibliográfico lá elencado, pp. 376-377.

⁷²⁰ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 378-379. Para Licínio Lopes Martins: “A regra deve ser a de que a relação da entidade gestora do estabelecimento com os beneficiários se procede segundo o direito privado. O estabelecimento está sob gestão privada. Contudo, isso não significa que a entidade gestora não possa ser investida de algumas prerrogativas públicas”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 379.

⁷²¹ Uma pequena observação que aqui fazemos é a de que nos Açores, existe o Decreto Legislativo Regional n.º 16/2012/A, de 4 de abril que aprova o Código da Ação Social dos Açores, estando a celebração dos contratos de cooperação prevista nos seus artigos 45.º e 46.º.

social e o desenvolvimento das comunidades e a promoção e integração social, e o auxílio e o incentivo às iniciativas institucionais que auxiliassem para a execução das finalidades de ação social. Ainda, nestes acordos cooperativos, o fim fundamental da cooperação era a concessão de prestações sociais como estabelecia a Norma II do Despacho, constituindo estes acordos um meio de regulação dos processos e dos modos por que se efetuava este fim ⁽⁷²²⁾. Casos poderão existir em que a AP, mediante tais acordos, delega nas IPSS`s a concreta realização de programas ou projetos ou ações de cariz social, sendo que o programa é público, a responsabilidade pela sua gestão também é pública, e até os recursos financeiros têm natureza pública, sendo a função administrativa, constituindo, pois uma atribuição ou uma responsabilidade direta e própria da AP, mas para a sua concreta efetivação o Estado procede à convocação das IPSS`s ⁽⁷²³⁾, [a terceirização em ação ⁽⁷²⁴⁾].

Mas, vamos considerar agora o DL em vigor, que é o DL n.º 120/2015, de 30 de junho [que estipula os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário ⁽⁷²⁵⁾].

Ora, revogado e substituído pela Portaria n.º 196-A/2015, o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio, deixa de ter aplicabilidade e passa a pertencer ao passado.

⁷²² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 380. Quanto a estes acordos, o autor julga que “o seu estudo deverá, hoje, ser conjugado com a nova lei de bases do sistema de solidariedade e de segurança social”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 380-381. Extrai-se da interpretação do n.º 1 do artigo 38.º desta lei, cuja epígrafe é “exercício da acção social” que a prática da ação social é feita de modo direto pelo Estado, mediante o recurso a serviços e equipamentos públicos, ou em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas sem fins lucrativos, em coadjuvação com os primados e os programas definidos Estadualmente. Para o autor, podem ser autonomizados dois tipos específicos de acordos de cooperação, sendo que como defende José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “Interesse Público”, *DJAP*, Volume V, p. 279, tal autonomização nem sempre será fácil, na medida em que se está numa zona cinzenta, um espaço propício à “miscigenização política”, e conforme Pièrre MOOR, *Droit Administratif*, Volume III, Editions Berne, 1992, pp. 52-53, administrativa, pondo à prova as limitações da abstração e delimitação conceitual da realidade existente.

⁷²³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 381 e nota 580. Nas palavras deste autor: “O facto de as IPSS (as IPSS que se tenham associado à execução do programa), prosseguirem fins materialmente iguais aos que dele constam ou de desenvolverem actividades iguais às ali previstas ou em que aquele se virá a concretizar constitui um pressuposto ou uma condição objectiva da celebração dos acordos”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 382.

⁷²⁴ Observação nossa.

⁷²⁵ Para o assessor jurídico da CNIS, Henrique RODRIGUES, “COOPERAÇÃO”, in *Solidariedade – Jornal da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade*, notícia publicada em 2015-07-03, “a Portaria n.º 196-A/2015 é um diploma que teve também, como tem sido habitual, a participação da CNIS no processo legislativo – compromisso de consulta que consta, aliás, como vinculativo para o Estado, no Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de Junho, (...). Esta Portaria revoga e substitui o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, diploma que, durante mais de 20 anos, enquadrava a cooperação entre as IPSS e o sistema de Segurança Social”. Cfr. <http://www.solidariedade.pt/site/detalhe/12412> (acesso em: 14.08.2020).

Posto isto, quanto aos fins, o disposto no artigo 7.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho, artigo este que tem por epígrafe «Finalidades», reporta que a cooperação entre o Estado e as instituições pretende proceder ao desenvolvimento de serviços e ou equipamentos, numa lógica de proximidade, qualidade e sustentabilidade; pretende proceder à otimização dos recursos humanos e técnicos; pretende apoiar e estimular as iniciativas das instituições, e também, apoiar o desenvolvimento sustentável das instituições, assim como assegurar a estabilidade das relações entre o Estado e as instituições; visa, ainda, proceder ao aprofundamento do diálogo, promovendo o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas, e visa, ainda, proceder à promoção de um sistema baseado numa colaboração multilateral reforçada.

Quanto aos pressupostos de cooperação, estes encontram-se previstos, no disposto nas alíneas *a)* a *e)*, do n.º 1 do artigo 8.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho, e são, respetivamente, os seguintes: “*a)* A valorização, por parte do Estado, do trabalho de proximidade das instituições; *b)* O reconhecimento da idoneidade das instituições, bem como da sua natureza particular e, conseqüentemente, do seu direito de livre atuação e da sua plena capacidade contratual, com respeito pelas normas legais aplicáveis; *c)* A aceitação do princípio de que se devem privilegiar as famílias, os grupos e os indivíduos económica e socialmente desfavorecidos; *d)* A corresponsabilização solidária do Estado no domínio do apoio técnico, por forma a favorecer o desenvolvimento das atividades e a prestação de serviços das instituições; *e)* A colaboração das instituições com o Estado no exercício da ação social, em ordem à otimização das respostas e à rentabilização dos recursos financeiros disponíveis para o efeito ⁽⁷²⁶⁾”.

As formas de cooperação são nomeadamente quatro, e são: o acordo de cooperação; o acordo de gestão; o protocolo e a convenção, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho. A estas formas de cooperação, Licínio Lopes Martins denomina-as como sendo “formas jurídicas típicas (ou nominadas) de cooperação” ⁽⁷²⁷⁾.

⁷²⁶ Isto nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 8.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho. Ora, nos moldes do disposto no n.º 2 do artigo 8.º deste mesmo diploma legal: “No âmbito da cooperação é ainda valorizada a atuação das instituições que desenvolvem os seus serviços em rede, tendo em vista a prossecução de objetivos comuns do território onde se inserem”.

O artigo 9.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho refere-se mesmo ao «compromisso de cooperação», e espelha que: “Para a determinação das prioridades a estabelecer no âmbito da cooperação, é celebrado um compromisso entre o Estado e as instituições, com vigência bienal, podendo ser celebrada adenda, sempre que se afigure necessário”.

⁷²⁷ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico,

Assim, quanto ao acordo de cooperação, este pretende o apoio para a desenvoltura de um serviço ou equipamento ⁽⁷²⁸⁾, como explana Licínio Lopes Martins, o acordo de cooperação, também, visa “uma resposta social destinada ao apoio de crianças e jovens, pessoas com deficiência e incapacidade, pessoas idosas e família e comunidade – n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 120/2015, 30-6 e artigo 10.º [da] Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de Julho ⁽⁷²⁹⁾”.

Mas, a AP, com a realização do contrato, não se desvincula da responsabilidade pela sua gestão. A AP está impedida, neste setor, de diminuir-se a uma tarefa garantística de cumprimento das obrigações por parte do prestador dos serviços, não sendo permitido ao Estado tornar a função social numa concessão ⁽⁷³⁰⁾. Mediante estes acordos de cooperação a AP associa as IPSS`s à execução de um serviço público, delegando-lhes a “responsabilidade” pela concreta prestação daquele serviço aos beneficiários, ou seja, a AP delega nas IPSS`s a concretização da prestação dos serviços àqueles albergados pelo âmbito pessoal de aplicação do programa ⁽⁷³¹⁾.

Mais acordos há de cooperação (predominantes) em que o financiamento das tarefas desenvolvidas pelas IPSS`s pode emergir como o motivo imediato daqueles. Nestas situações, os programas pertencem às IPSS`s, e as ações e as tarefas desenvolvidas

e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 15.08.2020). Licínio Lopes Martins, nestes seus “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, remete as formas jurídicas “típicas (ou nominadas) de cooperação” na área da segurança social para a Portaria n.º 196.º-A/2015, de 1 de julho.

⁷²⁸ Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 10.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho. Nos ditames do disposto nos n.ºs 3, 4, 5, e 6, do DL n.º 120/2015, de 30 de junho: “3 - O acordo de gestão visa confiar às instituições as instalações e a gestão de um estabelecimento de apoio social, de natureza pública. 4 - O protocolo estabelece um modelo de experimentação que visa o desenvolvimento de projetos e medidas inovadoras de ação social, que concorram para a resolução de situações identificadas nos territórios. 5 - A convenção visa a realização de prestação de cuidados de saúde aos utentes do Serviço Nacional de Saúde de acordo e nos termos do regime jurídico das convenções. 6 - A cooperação pode ainda assumir outras formas específicas consoante o domínio do Estado a que respeita”.

⁷²⁹ Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 15.08.2020).

⁷³⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 382. O autor vai ainda mais longe, posicionando-se no sentido de que, assim como defende Vincent WRIGHT, “Le privatizzazioni in gran bretagna”, in *RTDP*, Ano XXXVII, 1988, p. 102, «(...) estamos aqui perante uma espécie de “delegação financiada” de prestação de um serviço público», cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 383.

⁷³¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 383. A inovação reside no facto de a entidade privada assumir, perante a AP, o dever de desenvolver, tendo em conta o programa público e nos seus moldes, as tarefas que visam a execução de um serviço que a AP assumiu como seu, e para cuja realização convoca as IPSS`s. «(...) O seu regime há-de ser o que é “próprio” da actividade administrativa cuja execução foi delegada». Assim, os acordos de cooperação que tenham esta tipicidade não poderão ser qualificados como puros contratos de atribuição, como defende este autor. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 384.

são da sua exclusiva responsabilidade e iniciativa. O Estado anui utilidade social a estas ações, e por tal razão, auxilia-as mediante o financiamento da sua desenvoltura. Aqui a “causa-função” imediata dá a sensação que é o financiamento, ou seja, a atribuição de um benefício financeiro às entidades que se contratam (⁷³²). Note-se que a AP não só financia as atividades desenvolvidas pelas IPSS`s, como procede ao ajuste contratual com as IPSS`s acerca da forma de prestação dos serviços financiados, abarcando os termos ou o cálculo do financiamento casuisticamente (⁷³³). Mediante a celebração deste tipo de acordos de cooperação a AP encaixa as IPSS`s nos princípios e finalidades do sistema. Ocasão que lhe afere semelhança com os denominados contratos de concerto (⁷³⁴).

Quanto aos acordos de cooperação em análise, o acordo de cooperação aparece como um mecanismo regulador da prestação de um serviço, adotando as IPSS`s deveres que não podem ser unicamente abarcados no quadro de uma relação matemática da contrapartida do financiamento conseguido. Isto é, também nestes acordos os deveres aceites pelas IPSS`s formam um elemento fundamental, passando o risco económico-financeiro destes acordos quase totalmente para a AP (⁷³⁵).

⁷³² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 385.

⁷³³ Neste sentido, *vd.*, Carlos PESTANA BARROS, “O financiamento da acção social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, pp. 315 e ss; António Luís SILVESTRE, “Análise das assimetrias da acção social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, pp. 267 e ss; e A. SANTOS LUÍS, “A Política da Acção Social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, p. 260 e ss, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 385 e nota 584.

⁷³⁴ Em Espanha, os contratos de concerto inserem-se, ao nível da concessão e a gestão interessada, na modalidade de gestão desintegrada dos serviços públicos, sendo aí legalmente definidos como contratos mediante os quais a AP acorda com um ente privado (pessoa singular ou coletiva) que venha fazer prestações similares às que formam o serviço público respeitante. Neste sentido, *vd.*, José Luís VILLAR EZCURRA, *Servicio Público y Técnicas de Conexión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 247, e em Portugal, *vd.*, Pedro COSTA GONÇALVES, *A Concessão ... cit.*, pp. 144, nota 130, 146, 168-169, *apud*, e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 386 e nota 586.

⁷³⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 386-387.

Este mesmo autor, mais recentemente, faz a distinção entre acordo de cooperação típico e acordo de cooperação atípico. Refere que o acordo de cooperação típico ocorre quando o apoio obedece a um valor de financiamento padronizado por utente ou família. Para o mesmo autor, ocorre acordo de cooperação atípico quando o apoio financeiro a conceder implica uma modificação aos critérios padronizados. Cfr. Licínio Lopes MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 15.08.2020).

Nos termos do Capítulo II, da Secção I, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, relativa à cooperação, expressam as alíneas *a*) e *b*), do seu artigo 8.º, artigo este relativo às «modalidades de acordo de cooperação», respetivamente, que: “O acordo de cooperação pode assumir uma das seguintes modalidades: *a*) Acordo típico - consiste num acordo cuja resposta social a contratualizar obedece a um valor de financiamento padronizado por utente ou família, face à despesa de funcionamento que está associada ao desenvolvimento da resposta social; *b*) Acordo atípico - consiste num acordo cuja resposta

Nas palavras de Licínio Lopes Martins, dos acordos «deverão constar os critérios de comparticipação financeira dos utentes ou famílias, previamente estabelecidos (o Despacho fala em “consensualizados”) entre os serviços do ministério da tutela e as uniões (respectivamente, a al. f), do n.º 1, da Norma XVIII, e al. c), do n.º 1, da Norma XVI); regras especiais sobre a concessão de prestações quando a complexidade dos serviços ou a emergência da situação o justifique (Norma XIX); o número de utentes efectivamente abrangidos (al. c), do n.º 1, da Norma XVIII, e al. b), do n.º 1, da Norma XXI); a comparticipação financeira da segurança social por utente/mês ou global (al. d), do n.º 1, da Norma XXI), sendo que esta comparticipação é fixada anualmente por despacho ministerial ou por protocolo celebrado com as uniões representativas das IPSS (n.º 4, da Norma XXI) ⁽⁷³⁶⁾, a qual deverá, aliás, ser anualmente ajustada em função da variação do número de utentes e da qualidade dos serviços prestados (n.º 6, da Norma XXII) ⁽⁷³⁷⁾». Recordamos, no entanto, que este Despacho atualmente se encontra revogado. Além do mais, as instituições obrigam-se a conceder, no âmbito dos acordos, prioridade a pessoas e grupos social e economicamente mais desfavorecidos, e enviar aos centros regionais decisões que necessitem de homologação, informações periódicas para análise ou avaliação qualitativa e quantitativa das tarefas desenvolvidas, e a articular os seus programas de ação com os centros regionais - e com os demais serviços e instituições - da área geográfica tida em conta.

Quanto aos conflitos surgidos no âmbito da execução dos acordos, estes eram sujeitos a decisão de uma comissão arbitral ⁽⁷³⁸⁾, precedida de um parecer de uma comissão de avaliação nos termos do disposto no n.º 4, da Norma XXXII, cabendo recurso de tais decisões para os tribunais administrativos ⁽⁷³⁹⁾. A existência de árbitros, em sede

social a contratualizar implica, desde que devidamente justificada, uma alteração dos critérios padronizados, designadamente em função das características do território onde a resposta social se encontra implementada, da população a abranger, bem como dos recursos humanos a afetar e dos serviços a prestar”.

Os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 9.º, desta mesma Portaria, artigo este que tem por epígrafe «Acordo atípico», evidenciam, respetivamente, que: “1.º A celebração de um acordo atípico fica condicionada à emissão de parecer prévio por parte do ISS, I. P. 2.º O parecer prévio incide designadamente sobre a necessidade da resposta, recursos humanos a afetar, atividades e serviços, regulamento interno e valor da comparticipação financeira. 3.º Para a celebração de um acordo atípico o ISS, I. P. em articulação com a instituição avalia o estudo sócio económico-financeiro elaborado por esta”.

⁷³⁶ “O que está de acordo com o período de vigência dos acordos – um ano -, embora automática e sucessivamente renovável por igual período (n.º 1, da Norma XXIV)”. Cfr. Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 387, nota 587.

⁷³⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 387.

⁷³⁸ Na nossa perspetiva, aqui e acolá, a arbitragem tem uma enorme importância na resolução de conflitos no quadro envolvente com as IPSS’s, sendo à partida mais célere e menos dispendiosa.

⁷³⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 387-388. Note-se que na Lei de Bases da Segurança Social de 1984 o recurso para os tribunais administrativos estava expressamente consagrado no artigo 47.º. Porém, as posteriores leis de bases não mantiveram o citado artigo

de contratação pública estampa, atualmente, um princípio geral do Direito Administrativo (⁷⁴⁰). Para Licínio Lopes Martins: “estes acordos reflectem uma intenção política (da política social): integrar funcionalmente a actividade desenvolvida pelas instituições no sistema público de acção social (⁷⁴¹)”. O que se pretende com a celebração destes acordos de cooperação é a conciliação da actividade das instituições com a execução de uma actividade administrativa. A AP através de tais acordos utiliza ou mobiliza organizações externas para executar as suas próprias funções, sendo as finalidades a atingir de cariz eminentemente público, ou seja, o exercício da acção social. Nestes casos, porventura, será legítimo concluir, como julga Licínio Lopes Martins, que “a Administração exerce a acção social por intermédio das IPSS (art. 38.º, n.º 1, da lei de bases do sistema de solidariedade e segurança social). Conclusão que, aliás, não deixa de estar em consonância com a própria redacção do art. 63.º, n.º 5 da CRP. Aqui se diz que o Estado apoia a actividade e o funcionamento das instituições e não as instituições enquanto tais. Para a Constituição o que releva é realidade objectiva - a actividade desenvolvida e os meios para o efeito necessários (⁷⁴²)”.

Porém, também relativamente às formas jurídicas de cooperação, há princípios essenciais a serem aqui retratados, desde logo, o princípio da estabilidade das relações de cooperação (⁷⁴³), tendo em linha de conta o disposto na alínea *d*), do artigo 9.º da LBES, o princípio comprovado no disposto na alínea *e*), do artigo 7.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho (⁷⁴⁴), e ainda, o princípio do cumprimento dos acordos de cooperação

47.º, mas isto não significa a eliminação desta hipótese. Cfr. Licínio Lopes MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 388 e nota 588.

⁷⁴⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 390.

⁷⁴¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 388.

⁷⁴² Cfr, e para mais desenvolvimentos, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 388-389. Este autor salienta que a relevância, a dimensão e a especificidade que tem tendência a ter o quadro das relações entre a AP e as instituições do terceiro setor, e nomeadamente, com as instituições reconhecidas de utilidade pública, legitimam a autonomização específica de uma categoria de contratos, “que se poderá designar por contratos de cooperação entre o Estado e as instituições particulares de interesse público sem fins lucrativos”. Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 392.

⁷⁴³ Quanto ao princípio da estabilidade das relações de cooperação, nos termos da alínea *d*), do artigo 9.º, da LBES: «No seu relacionamento com as entidades da economia social, o Estado deve “garantir a necessária estabilidade das relações estabelecidas com as entidades da economia social”».

⁷⁴⁴ Quanto ao princípio comprovado na alínea *e*), do artigo 7.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho: «A cooperação entre o Estado e as instituições visa “garantir a estabilidade das relações entre o Estado e as instituições”».

solenizados com o Estado (⁷⁴⁵), nos moldes do disposto no artigo 4.º-A do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro (⁷⁴⁶).

Analisando o DL n.º 120/2015, de 30 de junho, verificamos que, ao longo do disposto nas alíneas *a*) a *g*), do seu artigo 7.º, artigo este com a epígrafe «Finalidades»: “A cooperação entre o Estado e as instituições visa: *a*) Desenvolver serviços e ou equipamentos, numa lógica de proximidade, qualidade e sustentabilidade; *b*) Otimizar os recursos humanos e técnicos; *c*) Apoiar e estimular as iniciativas das instituições; *d*) Apoiar o desenvolvimento sustentável das instituições; *e*) Garantir a estabilidade das relações entre o Estado e as instituições; *f*) Aprofundar o diálogo, promovendo o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas; *g*) Promover um sistema baseado numa colaboração multilateral reforçada”.

Todavia, é necessário fazermos uma abordagem quer em relação aos acordos de cooperação (⁷⁴⁷), quer em relação aos acordos de gestão, tendo em consideração a

⁷⁴⁵ Quanto ao princípio do cumprimento dos acordos de cooperação solenizados com o Estado, o artigo 4.º-A do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, cuja epígrafe é «Acordos de cooperação com o Estado», vislumbra que: “As instituições ficam obrigadas ao cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação que vierem a celebrar com o Estado”.

⁷⁴⁶ Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 27.07.2020).

⁷⁴⁷ Acerca dos acordos de cooperação com as IPSS's, *vd*, Daniel TABORDA / Pedro OLIVEIRA, “A prestação de serviços de apoio à primeira infância pelas IPSS”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano VIII, N.º 2, (trimestral) Verão, IDEFF - Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, Almedina, 2016, pp. 126-127.

Citando H. HANSMAN, “Economic Theories of Nonprofit Organizations”, in W. Powell, *The Nonprofit Sector – a Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, pp. 27-42, *apud* Daniel TABORDA / Pedro OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 127, Daniel Taborda e Pedro Oliveira referem que: “No conjunto das IPSS, aquelas cujas fontes de rendimento derivam da cobrança de serviços prestados e do recebimento de subsídios pelo exercício de determinadas atividades sociais tradicionais, nomeadamente as de apoio à infância e à terceira idade, têm apresentado maiores níveis de crescimento do que as que beneficiam maioritariamente de doações privadas”.

Dizem Daniel Taborda e Pedro Oliveira que: “Seria desejável que, com base no custo real por utente, em indicadores de qualidade da resposta social e no número de utentes, fosse definida uma comparticipação estatal complementar à da família. Temos consciência que isso implicaria acordos individuais com as IPSS, em moldes semelhantes ao que sucede com os acordos atípicos (artigo 9.º e n.º 3 do artigo 16.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho). Mas a introdução de critérios de desempenho no cálculo das comparticipações estatais teria repercussões na promoção da inovação e na melhoria dos serviços prestados, pouco estimuladas por este sistema de renovação de acordos baseado na procura dos utentes”. Cfr. Daniel TABORDA / Pedro OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 140.

Daniel Taborda e Pedro Oliveira sugerem a eliminação de qualquer hipótese de as IPSS presumirem os rendimentos dos utentes. Referem, porém, que se trata de “uma matéria controversa, de aplicação complexa e sujeita a procedimentos especiais”, admitindo que deve estar reservada à Administração Tributária e Aduaneira. Sugerem ainda estes dois autores que a Administração Tributária e Aduaneira coloque ao dispor, através de pedido dos contribuintes, o valor dos rendimentos tributados de modo definitivo ao longo do ano. “Na posse destas informações, as IPSS devem abster-se de fazer exercícios presuntivos, ou especulativos. Ou será que a ideia é que, a par dos tribunais e da ATA, as IPSS sejam um agente ativo na luta contra a evasão fiscal?”. Cfr. Daniel TABORDA / Pedro OLIVEIRA, *ob.*

legislação atual e vigente àqueles aplicável. Desta feita, releva a aqui já citada Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, mais precisamente o seu artigo 7.º (que se refere às formas de cooperação), do seu Capítulo I, e a Secção I, do seu Capítulo II (quanto ao acordo de cooperação), e ainda, a secção II, do seu Capítulo II (relativamente ao acordo de gestão). Assim, e considerando a dicotomia existente entre o antes e o agora, uma vez que já explicitamos o regime transato e ora revogado dos acordos de cooperação e de gestão, passamos agora a explicitar e a analisar estas figuras jurídicas no âmbito da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho.

Nesta moldura, revela-nos o disposto nas alíneas *a*) a *c*), do n.º 1, do artigo 7.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, artigo este com a epígrafe «Formas de cooperação», respetivamente, que: “1.º A cooperação pode assumir as seguintes formas: *a*) Acordo de cooperação; *b*) Acordo de gestão ⁽⁷⁴⁸⁾; *c*) Protocolo ⁽⁷⁴⁹⁾”. Ora, do disposto

cit., pp. 140-141. A expressão «ATA» adotada por estes dois autores refere-se a Administração Tributária e Aduaneira.

⁷⁴⁸ Quanto ao objeto dos acordos de gestão, este consiste em confiar às instituições as instalações e a gestão de um estabelecimento de apoio social, de cariz público, em respeito pelo n.º 3, do artigo 10.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho e do n.º 3, do artigo 7.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho.

Quanto ao objeto do acordo de gestão releva também o artigo 21.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, ao evidenciar que: “O acordo de gestão pode prever a transferência de um equipamento social de natureza pública, numa das seguintes formas: *a*) A gestão do funcionamento do equipamento social; *b*) A gestão do funcionamento e cumulativamente a cedência a título gratuito do edificado, em regime de comodato”.

Nos termos do artigo 22.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, cuja epígrafe é «Especificidade do acordo de gestão», verificamos que: “1.º O acordo de gestão só pode ser celebrado com a instituição em cujos objetivos estatutários se enquadrem as atividades desenvolvidas ou a desenvolver nas instalações e estabelecimentos que sejam objeto do acordo. 2.º A celebração do acordo de gestão implica, para o funcionamento da resposta social, a celebração de um acordo de cooperação”.

Como especifica Licínio Lopes Martins, em consequência, «a aplicação aos acordos de gestão do regime próprio dos acordos de cooperação – artigos 10.º a 19.º da Portaria n.º 196-A/2015, para além do regime também expressamente aplicável aos acordos de gestão (artigos 32.º a 39.º da Portaria n.º 196-A/2015. A “reação” contra o incumprimento: advertência escrita; suspensão; e a resolução». Refere ainda este autor que: “Igualmente a ausência – ou, pelo menos, a não expressa previsão – de uma avaliação (prévia) das vantagens comparativas destes acordos”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 18.08.2020).

⁷⁴⁹ Quanto ao protocolo cumpre-nos mencionar que nos termos do n.º 4, do artigo 10.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho, o protocolo determina um modelo de experimentação que tencionam o desenvolvimento de projetos e medidas inovadoras de ação social, que concorram para a resolução de situações identificadas nos territórios. Reflete Licínio Lopes Martins que este incentivo a respostas sociais inovadoras constitui uma “parceria para a inovação”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 18.08.2020). Acrescentando nós da nossa parte que esta “parceria para a inovação” a que alude Licínio Lopes Martins se poderá enquadrar no âmbito do CCP (cuja versão mais recente é a 16ª versão - Resol. da

no n.º 2 do artigo 7.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, apreendemos que: “2.º O acordo de cooperação é um contrato escrito, através do qual se estabelece uma relação jurídica com vista ao desenvolvimento de uma resposta social”. Já o disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, explicita-nos que: “3.º O acordo de gestão é um contrato escrito que visa confiar à instituição as instalações e a gestão de um estabelecimento de apoio social, de natureza pública, onde se desenvolvem respostas sociais”. Contudo, o disposto no n.º 4 do artigo 7.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, explica-nos que: “4.º O protocolo é um contrato escrito que estabelece um modelo de partilha de responsabilidades, para o desenvolvimento de projetos e medidas inovadoras de ação social, que concorram para a resolução de situações identificadas nos territórios”. Porém, o disposto no n.º 5 do artigo 7.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, refere-nos que: “5.º Após a celebração dos acordos e ou protocolos deve ser entregue um exemplar a cada um dos outorgantes”.

Nos moldes do disposto nas alíneas *a)* e *b)*, do n.º 1 do artigo 27.º, artigo este com a epígrafe «Homologação», da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, respetivamente, tomamos conhecimento de que: “1.º Carecem de homologação do membro do Governo responsável pela área da segurança social, com possibilidade de delegação em órgão competente: *a)* Os acordos de cooperação atípicos; *b)* Os acordos de gestão”.

Ora, dita o disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho que: “2.º A produção de efeitos dos acordos referidos no número anterior fica condicionada à respetiva comunicação da homologação”.

AR n.º 16/2020, de 19/03), mais precisamente nos trâmites do artigo 30.º-A do CCP, com a epígrafe «Escolha da parceria para a inovação», que dispõe que: “ A entidade adjudicante pode adotar a parceria para a inovação quando pretenda a realização de atividades de investigação e o desenvolvimento de bens, serviços ou obras inovadoras, independentemente da sua natureza e das áreas de atividade, tendo em vista a sua aquisição posterior, desde que estes correspondam aos níveis de desempenho e preços máximos previamente acordados entre aquela e os participantes na parceria”. Este artigo 30.º - A do CCP foi aditado ao CCP, relativamente recentemente pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, sendo o CCP pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2063&tabela=leis (acesso em: 18.08.2020).

Quanto ao regime do protocolo, prosperam os artigos 28.º a 31.º e 34.º a 39.º da Portaria n.º 196-A/2015. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 18.08.2020): «Ainda a “reação” contra o incumprimento: advertência escrita; suspensão; e a resolução».

Nos termos das alíneas *a)* e *b)* (respetivamente), do artigo 28.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, os protocolos pretendem a prossecução dos objetivos de desenvolvimento de medidas e de projetos sociais com carácter inovador, e ainda, a implementação de novos mecanismos de atuação e distintas estratégias de ação em resposta às necessidades sociais.

Quanto ao regime dos acordos de cooperação, releva o disposto nos artigos 10.º a 19.º e 32.º a 39.º, todos, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, e o consagrado no regulamento anexo à Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho.

Relativamente à natureza administrativa dos acordos de cooperação, como aliás já nos debruçámos neste trabalho *supra*, relevam os poderes, essencialmente consagrados na Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, fiscalizadores, de suspensão e de resolução dos acordos (abarcando a resolução sancionatória).

Licínio Lopes Martins aponta uma crítica que é a de que: “Não obstante a previsão de requisitos específicos para a celebração dos acordos – artigo 6.º da Portaria n.º 196-A/2015 -, talvez se justificasse uma ponderação ou uma avaliação (prévia) das vantagens comparativas da (ou na) celebração destes acordos ⁽⁷⁵⁰⁾”.

Neste âmbito, incumbimo-nos de mencionar aqui a existência do «Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o Biénio 2019-2020» ⁽⁷⁵¹⁾. Este Compromisso de Cooperação 2019-2020 pretende(u) reforçar a relação de parceria entre o Governo Português e o Setor Social e Solidário, baseado numa partilha de fins e interesses comuns e de repartição de deveres e responsabilidades entre cada uma das partes (cfr., o seu ponto I), estando dividido nas áreas estratégicas da Segurança Social, da formação profissional, da saúde, dos cuidados de saúde e de apoio social, da educação e da educação, Segurança Social e Saúde (cfr., o seu ponto II). Nos termos do disposto no artigo 9.º (artigo este com a epígrafe «Compromisso de cooperação», do DL n.º 120/2015, de 30 de junho, “para a determinação das prioridades a estabelecer no âmbito da cooperação, é celebrado um compromisso entre o Estado e as instituições, com vigência bienal, podendo ser celebrada adenda, sempre que se afigure necessário”.

No que à supervisão respeita, importa enaltecer aqui o Capítulo VI da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, em que se inserem as Comissões de Acompanhamento de abrangência nacional (cfr., o disposto no artigo 40.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, artigo este que se reporta à «Comissão Nacional de Cooperação ⁽⁷⁵²⁾»), e as

⁷⁵⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 18.08.2020).

⁷⁵¹ Compromisso este pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/16410376/Protocolo_cooperacao_2019_2020.pdf/555fdcce-c89f-4820-aaab-9d2fb8b48b7f (acesso em: 18.08.2020).

⁷⁵² Transcrevendo o disposto no n.º 1 do artigo 40.º, da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho: “1.º O acompanhamento e a avaliação de questões suscitadas no âmbito da presente Portaria competem à Comissão Nacional de Cooperação (CNC). Por seu turno, as alíneas *a*) e *b*)”, do artigo 40.º da Portaria n.º

«Comissões distritais de cooperação (⁷⁵³)» (previstas no disposto no artigo 41.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho).

No Acórdão do TCAS, Processo n.º 584/16.1BELLE (⁷⁵⁴), datado de 05.04.2018, cujo relator foi o Sr. Dr. Juiz Nuno COUTINHO, pesquisável em www.dgsi.pt, é evidenciado que as IPSS`s (⁷⁵⁵), que são dotadas de personalidade jurídica, sendo criadas

196-A/2015, de 1 de junho transparecem que: “2.º A CNC tem composição paritária, sendo constituída por representantes das seguintes entidades: a) Três membros em representação do ministério que tutela a segurança social, designados pela Direção-Geral da Segurança Social, pelo Instituto da Segurança Social, e pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento; b) Três membros em representação do sector social e solidário, designados pela Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, pela União das Misericórdias Portuguesas e pela União das Mutualidades Portuguesas”. Já o n.º 3 do artigo 40.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho expõe que: “3.º Por decisão da CNC e sempre que se considere necessário face às matérias em causa podem ainda participar representantes de outras entidades”. O n.º 4 do artigo 40.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, explica que: “4.º A CNC é coordenada pela Direção-Geral da Segurança Social e reúne com regularidade trimestral e sempre que tal se justifique”. As alíneas a) a e), do n.º 5 do artigo 40.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, espelham, respetivamente, que: “5.º A CNC tem, designadamente, as seguintes atribuições: a) Analisar questões suscitadas pelos outorgantes, emitindo recomendações e orientações; b) Emitir parecer sobre questões no âmbito da cooperação; c) Definir a criação e organização das comissões distritais ou outras a definir nos termos do artigo seguinte; d) Avaliar a operacionalização dos instrumentos e legislação sobre cooperação; e) Conhecer dos recursos para si interpostos, nas situações em que tal interposição haja lugar”. O n.º 6 do artigo 40.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, reflete que: “6.º Com ligação estreita à CNC são ainda criadas comissões de cooperação distritais para acompanhamento e avaliação”.

⁷⁵³ Narra o disposto no n.º 1 do artigo 41.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho que: “1.º As comissões distritais de cooperação, adiante designadas por comissões distritais, têm composição paritária, sendo constituídas por três membros designados pela segurança social e por um membro designado por cada uma das seguintes entidades: Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, União das Misericórdias Portuguesas e União das Mutualidades Portuguesas”. Já o disposto no n.º 2 do artigo 41.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, evidencia que: “2.º Na impossibilidade de designação de um membro de uma das entidades referidas no número anterior, a comissão distrital é constituída apenas por dois membros designados pelo centro distrital do ISS, I. P. por forma a garantir-se a sua composição paritária”. Relevam, ainda, as alíneas a) a c), do n.º 3 do artigo 41.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, no sentido de que: “3.º As comissões distritais de cooperação funcionam junto dos serviços descentralizados do ISS, I. P., competindo-lhes: a) Analisar as questões relacionadas com a interpretação, a execução e desenvolvimento dos acordos de cooperação, gestão ou protocolos e propor soluções e medidas consideradas adequadas; b) Acompanhar e avaliar o cumprimento das normas aplicáveis; c) Reportar à CNC as situações que, pela frequência da sua verificação ou pela importância da sua natureza, justifiquem a intervenção dessa instância de nível nacional”. O disposto no n.º 4 do artigo 41.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho relata que: “4.º A comissão distrital é coordenada pelo diretor do centro distrital do ISS, I. P. e reúne com regularidade trimestral ou sempre que se justifique”. O disposto no n.º 5 do artigo 41.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, refere que: “5.º A organização e funcionamento das comissões distritais constam de regulamento interno a aprovar pela CNC”. Já o disposto no n.º 6 do artigo 41.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de junho, reflete que: “6.º Sempre que se justifique, e após o parecer da CNC, as comissões distritais podem dar lugar a comissões que integrem mais do que um distrito”.

⁷⁵⁴ A questão que o douto tribunal apreciou foi a de saber se o contrato em apreço foi submetido a um procedimento pré-contratual regulado por normas de Direito Público, tendo aquele concluído pela afirmativa, uma vez que o convite endereçado á empresa J ... da C ... A ... Unipessoal, Lda (a apresentar uma proposta para a obtenção de Certificado Energético, para as instalações do Instituto D. F ... G ... - C ... dos R ... Faro) reportava-se ao DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (versão do CCP aplicável, *in casu*), contendo o caderno de encargos várias referências ao CCP.

⁷⁵⁵ Um sublinhado que aqui fazemos, e que julgamos ser oportuno, é o de que o artigo 2.º do CCP tem por epígrafe “Entidades adjudicantes”, consagrando-as e tipificando-as nas suas diversas alíneas do seu n.º 1. Note-se que com a revisão do CCP (DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que procede à 9.ª alteração ao Código dos Contratos Públicos), o CCP, agora, consagra e integra na qualidade de entidades adjudicantes nos termos das alíneas e) e f) do n.º 1, do artigo 2.º, as entidades administrativas independentes e o Banco

de Portugal. Cfr. Patrícia PINTO ALVES, “Concurso Público e Causas Legítimas de Inexecução de Sentença: Dever de Indemnizar por parte da Entidade Adjudicante?”, in *Direito e Política, Revista Eletrónica de Direito Público (e-pública)*, Volume V, n.º 3 (edição especial), Editorial de Miguel Nogueira de Brito, Luís Pereira Coutinho e Jorge Silva Sampaio, Lisboa, Dezembro de 2018, pesquisável em: http://www.nektarbrand.com/maquetes/e-publica/volumes/v5n3a10.html?fbclid=IwAR2WvQMMXpz0xw3Xud3wzJccX0Xr_vvLigyRVVSIS8RYCIUxU4sRb4S71aE : (acesso em: 17.08.2019).

Assim, as alíneas *a) a i)*, do n.º 1 do artigo 2.º do CCP dispõem, respetivamente, que: “São entidades adjudicantes: *a) O Estado; b) As Regiões Autónomas; c) As autarquias locais; d) Os institutos públicos; e) As entidades administrativas independentes; f) O Banco de Portugal; g) As fundações públicas; h) As associações públicas; i) As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas*”. Refere ainda a alínea *a)*, do n.º 2 do artigo 2.º do CCP que: “São também entidades adjudicantes: *a) Os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada: i. Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade; e, ii. Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no número anterior ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades;*”.

Por seu turno, na jurisprudência nacional, mais precisamente no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 836/19.9BELSB, cuja Relatora foi a Sra Dr.ª Juíza Alda NUNES e os descritores foram: incompetência material, IPSS e entidade adjudicante, datado de 10-10-2019, e pesquisável em www.dgsi.pt (acesso em: 14.01.2020), percebe-se que: “ I – As IPSS, dotadas de personalidade jurídica, criadas para satisfazer necessidades gerais e sujeitas ao poder de controlo de gestão por parte do Estado (cfr art 34º do DL nº 119/83, de 25.2, na redação conferida pelo DL nº 172-A/2014, de 14.11), são entidades adjudicantes, nos termos e para efeitos do disposto no art 2º, nº 2, al *a)*, *ii)* do CCP. II – De acordo com o art 4º, nº 1, al *e)* do ETAF, compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas à validade do procedimento para seleção de fornecedor de bonecos e respetivos sacos para a Campanha do P.....”. Para um maior enquadramento acerca do Direito da Contratação Pública em Portugal, *vd*, Pedro COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, com a colaboração de Carla Machado e de José Azevedo Moreira, Volume I, 3.ª Edição, Almedina, novembro de 2018. *Vd*, também, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “A propósito do regime do Contrato Administrativo no «Código dos Contratos Públicos»”, in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Volume I, Coordenação: Diogo Freitas do Amaral, Carlos Ferreira de Almeida e Marta Tavares de Almeida, Almedina, julho de 2008, pp. 339-363; *Vd*, ainda, Licínio LOPES MARTINS / Jorge ALVES CORREIA, *Código dos Contratos Públicos*, 2.º edição, GESTLEGAL, 2020. Acerca de um estudo da alínea *a)*, do n.º 2 do artigo 2.º do CCP, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *Empreitada de obras públicas: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público*, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra, 2012, p. 313 e ss, e elenco bibliográfico jurisprudencial e doutrinal lá citado. Segundo as palavras deste autor: “Em primeiro lugar, as entidades privadas de interesse público e/ou reconhecidas de utilidade pública não gozam, estatutariamente, de poderes administrativos para celebrar contratos de empreitada de obras públicas, ainda que – e é deste ponto [que parte Licínio Lopes Martins] – sejam entidades adjudicantes por serem organismos de direito público, na medida em que preencham os requisitos cumulativos da referida alínea *a)* do n.º 2 do artigo 2.º do CCP (o requisito da prossecução de fins de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, está congenitamente preenchido, pois que constitui uma condição da admissibilidade, pelo direito, das instituições particulares de interesse público, [dando Licínio Lopes Martins] (...) que se encontra preenchido o requisito do financiamento maioritariamente público e, por ambas as razões, são entidades adjudicantes para efeitos daquela alínea)”, referindo ainda este mesmo autor que: “Em segundo lugar, e na sequência do ponto anterior, tais entidades, constituídas e regidas na sua actuação pelo direito privado e geridas por particulares, caracterizam-se por uma *incapacidade geral (de gozo) de direito público* – de direito administrativo e direito público em geral e, portanto, pela sua natureza, impende sobre elas uma *indisponibilidade geral de direito administrativo e de direito público* (em geral). Tais entidades só gozam, por princípio geral, dos direitos e obrigações civis – isto é, de direito privado – que sejam necessárias à prossecução dos respectivos fins”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS,

com o intuito de satisfazer necessidades gerais e sujeitas ao poder de controlo de gestão Estadual são consideradas entidades adjudicantes à luz do disposto na alínea *a*), do n.º 2 do artigo 2.º do CCP.

A alínea *h*), do artigo 10.º da Diretiva 2014/24/EU, tem por objeto a «exclusão específica» de serviços cuja prestação é realizada por organizações ou associações que não visam o lucro, sendo que tanto o seu regime de adjudicação de contratos públicos, tanto o substantivo, ou seja, o concernente à execução desses contratos, não tem aplicabilidade aos contratos públicos celebrados entre aquelas organizações e a AP que tenham por objeto a prestação de serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos – desde que tais serviços sejam abarcados pelos dígitos do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (doravante CPV) acatado pelo Regulamento (CE) n.º 2195/2002, de 5 de novembro de 2002 (⁷⁵⁶).

Da nossa parte, entendemos, ainda, que se tratam sim de verdadeiros contratos administrativos (de gestão pública, cuja aplicação é a do Direito Público), mas vamos ainda mais longe, na medida em que, na nossa perspectiva, a designação inovadora que se pode dar a estes contratos administrativos é a de contratos administrativos de prestação social, uma vez que estes contratos administrativos possuem especificidades que derivam da prestação de finalidades altruísticas (de solidariedade social) por IPSS`s, que têm cariz privado/particular mas prestam serviços de utilidade pública. Ora, um domínio a que nos temos dedicado ultimamente é o da correlação existente entre o domínio da ação social e o da educação em Portugal, em articulação definida com o papel desempenhado neste aspeto pelas IPSS`s (⁷⁵⁷).

Empreitada de obras públicas: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra, 2012, pp. 315-316, e ss, e nota 423, e acervo bibliográfico, jurisprudencial e doutrinal lá citado. Os itálicos são de Licínio Lopes Martins.

⁷⁵⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, n.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 146, nota 9.

⁷⁵⁷ Assim, defendemos que as IPSS`s, também no que respeita à educação podem ser um excelente auxílio aos municípios e freguesias, na medida em que ao prestarem serviços públicos neste domínio estão a contribuir para o aumento de conhecimentos das crianças daquelas zonas e correspondente acesso ao ensino, evitando, muitas vezes, o abandono escolar precoce devido ao encerramento de imensos estabelecimentos escolares e à longa distância que percorre das suas habitações até aos estabelecimentos escolares mais circunscritos, garantindo assim uma maior proximidade dos serviços públicos àquelas pessoas. Tal medida pode efetuar-se através de instrumentos contratuais de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s. O papel das IPSS`s nunca será o de tomar o lugar daquelas, mas sim o de as auxiliar na prestação dos serviços públicos àquelas coletividades. Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Patrícia PINTO, “Os Serviços Públicos Locais e a Descentralização Administrativa em Portugal: que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Edição Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 497-517, p. 508. Também em Espanha, os serviços sociais e o domínio da ação social lá relevam.

Posto isto, defendemos que os acordos cooperativos são verdadeiros contratos administrativos, mas, sugerimos uma nova designação aos contratos administrativos celebrados entre o Estado/AP e as IPSS's, que é a de contratos administrativos de prestação social.

Porém, o DL n.º 120/2015, de 30 de junho (⁷⁵⁸), fixa os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário, regime este, aliás, que é extensivo às instituições sem finalidades lucrativas de utilidade pública cuja finalidade social seja a prossecução de objetivos de solidariedade social. Relativamente aos fins primordiais, nos moldes do disposto no artigo 7.º deste diploma legal, a cooperação entre o Estado e as instituições alveja, nos termos do disposto nas suas alíneas *a)* a *g)*, respetivamente, “desenvolver serviços e ou equipamentos, numa lógica de proximidade, qualidade e sustentabilidade; Otimizar os recursos humanos e técnicos; Apoiar e estimular as iniciativas das instituições; Apoiar o desenvolvimento sustentável das instituições; Garantir a estabilidade das relações entre o Estado e as instituições; Aprofundar o diálogo, promovendo o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas, e promover um sistema baseado numa colaboração multilateral reforçada”.

Ora, o disposto no artigo 2.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho, artigo este com a epígrafe «Cooperação», salienta que esta “consiste na relação de parceria estabelecida entre o Estado e as instituições com o objetivo de desenvolver um modelo de contratualização assente na partilha de objetivos e interesses comuns, bem como de repartição de obrigações e responsabilidades”. No que ao seu âmbito de aplicação

Vd, a título de exemplo, Jesús López-Medel BÁSCONES, *Autonomía y Descentralización Local, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 2003, pp. 191-194.

⁷⁵⁸ De entre outros aspetos deveras relevantes que podemos extrair deste diploma legal, não nos parece aprazível avançarmos na temática sem fazermos menção aos princípios orientadores pelos quais se baseia a cooperação e que estão plasmados no seu artigo 6.º, e que são os seguintes: o princípio da subsidiariedade, o princípio da proporcionalidade, o princípio da solidariedade e o princípio da participação. Quanto ao princípio da subsidiariedade, a alínea *a)*, do artigo 6.º, deste diploma legal refere que: “traduz-se num compromisso entre o Estado e as instituições na adoção de decisões que garantam uma proteção social mais adequada, eficaz e próxima dos cidadãos, atendendo ao respetivo nível de intervenção”. Relativamente ao princípio da proporcionalidade, a alínea *b)*, do artigo 6.º, deste diploma legal, evidencia que este princípio, “implica um ajustado equilíbrio nas ações desenvolvidas, com vista a contribuir para uma melhor qualidade de vida e uma cidadania plena de todos”. Por seu turno, o princípio da solidariedade, que se encontra plasmado na alínea *c)*, do artigo 6.º, deste mesmo diploma legal, “assenta na responsabilidade recíproca entre elementos de um grupo ou de uma comunidade, reforçando os laços sociais que os unem em prol do bem comum na realização das finalidades da cooperação”. No que ao princípio da participação respeita, este princípio encontra-se previsto na alínea *d)*, do artigo 6.º, deste diploma legal, e este princípio “implica o compromisso, a valorização e a responsabilização das instituições, das pessoas e da comunidade, numa perspetiva de colaboração mútua”.

respeita, releva o disposto no seu artigo 3.º, uma vez que o DL n.º 120/2015, de 30 de junho, se aplica às entidades do setor social e solidário, assim como às instituições sem fins lucrativos de utilidade pública cujo fim social seja a prossecução de objetivos de solidariedade social. Desta feita, torna-se essencial definir «setor social e solidário». Para este efeito último, aplica-se o disposto no artigo 4.º deste DL, dado que, tendo em linha de conta o mesmo diploma legal, «setor social e solidário» é o conjunto das IPSS`s, ou (figuras) legalmente equiparadas, definidas no artigo 1.º do EstIPSS`s, aprovado em anexo ao DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos DL`s n.ºs 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro, 29/86, de 19 de fevereiro, e 172-A/2014, de 14 de novembro. Ora, relativamente à referência ao artigo 4.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho, Licínio Lopes Martins defende que se está aqui perante «a delimitação subjectiva do “sector social e solidário” para efeitos da “cooperação contratualizada” (759), fazendo Licínio Lopes Martins menção à aplicação do artigo 4.º da LBES (760) e do artigo 4.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho (761). Quanto à sua concretização, “a cooperação concretiza-se nas seguintes áreas do domínio social do Estado: a) Segurança Social; b) Emprego e Formação Profissional; c) Educação; d) Saúde (762)”.

Posto o explanado até então, cumpre ainda referir, citando Licínio Lopes Martins, que o sistema de Segurança Social emerge “como um complexo normativo destinado a

⁷⁵⁹ Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 21.07.2020). A parte que se encontra a negrito, está assim elaborada por parte de Licínio Lopes Martins.

⁷⁶⁰ Refira-se que a Lei de Bases da Economia Social (LBES), transmite-nos nas alíneas a) a h), do seu artigo 4.º (que tem por epígrafe «Entidades da economia social») que: “Integram a economia social as seguintes entidades, desde que abrangidas pelo ordenamento jurídico português: a) As cooperativas; b) As associações mutualistas; c) As misericórdias; d) As fundações; e) As instituições particulares de solidariedade social não abrangidas pelas alíneas anteriores; f) As associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local; g) As entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, integrados nos termos da Constituição no sector cooperativo e social; h) Outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social previstos no artigo 5.º da presente lei e constem da base de dados da economia social”.

A Lei de Bases da Economia Social (LBES) é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio> (acesso em: 21.07.2020).

⁷⁶¹ Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 21.07.2020). A parte que se encontra a negrito, está assim elaborada por parte de Licínio Lopes Martins.

⁷⁶² Por aplicação do disposto nas alíneas a) a d), do artigo 5.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho.

concretizar o direito à segurança social. A concretização deste direito passa, pois, pela institucionalização de um sistema moldado pelo legislador (⁷⁶³)”.

Tendo ainda em conta o «subsistema previdencial» consagrado no artigo 23.º da LBSS e o «sistema complementar» também plasmado neste mesmo preceito legal, relativamente ao primeiro, aquele traduz-se no dever legal de contribuir (de acordo com Licínio Lopes Martins, estando aqui patente o «princípio da contributividade»), abarcando na sua esfera de aplicação pessoal ou subjetiva, e na qualidade de beneficiários, os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes (nos moldes do disposto nos artigos 50.º, 51.º, 53.º e 54.º, todos da LBSS). Ora, tais regimes aqui frisados não impossibilitam a existência dos legalmente denominados «regimes complementares de iniciativa particular», que têm por finalidade aferir prestações complementares das garantias por aqueles regimes, relevando o disposto no artigo 81.º da LBSS (⁷⁶⁴). Os regimes complementares, coléticos ou singulares, são de iniciativa privada e de constituição não obrigatória, nada impedindo que a sua gestão seja efetuada por entidades privadas, isto é, entidades do setor cooperativo e social e do setor privado, a título de exemplo, as mutualidades), mas tal gestão pode ser feita por entes públicos (nada o impede que o seja). É na atmosfera de tais regimes que têm atuação as legalmente designadas fundações de gestão dos regimes complementares, neste caso de índole profissional ou sócio-profissional, e nomeadamente as mutualidades (que como já vimos ao longo deste nosso trabalho são verdadeiras IPSS`s), que podem ter por objeto a gestão de modalidades de cariz singular ou de cariz coletivo (⁷⁶⁵).

Julga Licínio Lopes Martins que a ação social emerge-nos como parte de um sistema global ou daquilo a que o autor denomina por «macro-sistema» de concretização do direito à Segurança Social, e que é possível configurar a ação social, “pelo tipo de situações abrangidas (...), como um verdadeiro subsistema de protecção social, dotado de um regime específico e autónomo em relação ao sistema previdencial, e não apenas como uma função meramente complementar, residual ou integradora das suas

⁷⁶³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, 2009, p. 310.

⁷⁶⁴ O artigo 81.º da LBSS, cuja epígrafe é «composição», encontra-se inserido no Capítulo V (destinado ao «sistema complementar»), da Secção I (referente à «composição do sistema complementar»). Os n.ºs 1 e 2, do artigo 81.º da LBSS, mencionam, respetivamente, que: “1 - O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual.

2 - Os regimes complementares são reconhecidos como instrumentos significativos de protecção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados”.

⁷⁶⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 311.

insuficiências. Pelo que poderá sustentar-se a sua autonomia conceitual e sistémica (⁷⁶⁶). Posição não muito coincidente é a de Ilídio das Neves, dado que este autor defende que existem dois sistemas de proteção díspares, ou seja, o de Segurança Social e seus regimes e o de ação social, distinguindo-os em moldes e fins a atingir, de técnicas interventivas a utilizar e de legislação de contexto, mesmo que estreitamente conexos em moldes de política global de proteção social e conjuntamente geridos pelas instituições de Segurança Social (⁷⁶⁷).

Na nossa perspetiva, relativamente à atuação da ação social ser diferente da atuação do regime previdencial social, aceitamos de bom grado que assim o seja, mas, e ao contrário do defendido por Licínio Lopes Martins, consideramos que a ação social não deve configurar um “verdadeiro subsistema de proteção social”, embora que dotado de um regime específico e autónomo relativamente ao sistema previdencial social, pensamos antes que, e concordando apenas parcialmente com o defendido por Ilídio das Neves (que defende que há dois sistemas de proteção díspares: o de Segurança Social e seus regimes e o de ação social), a LBSS deverá ser reapreciada e revista pelo legislador no sentido de, e como respeita às «Bases Gerais do Sistema de Segurança Social», ser revogado o âmbito de atuação das IPSS`s nela previsto, passando a ação social desempenhada unicamente pelas IPSS`s a ser regulada por legislação autónoma que não a LBSS. Dizemos isto, na medida em que temos consciência de que a ação social também é exercida pelas instituições de Segurança Social, devendo continuar em relação a estas a ser-lhes aplicável o disposto na LBSS. Quanto ao regime previdencial social, dúvidas não temos que compete, ou deve(rá) competir exclusivamente à Segurança Social, o seu modo de atuação e o devido desempenho das suas funções, sendo-lhe também neste quesito

⁷⁶⁶ Cfr., e para um maior aprofundamento, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., pp. 314-315, notas 481, 482 e 483, e acervo bibliográfico lá contido. Atente-se que, para José Manuel SÉRVULO CORREIA, “Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social – I”, in *ESC*, ano VII, n.º 27, p. 26, e também na mesma ótica para A. SANTOS LUÍS, “Política da Acção Social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa, 1997, p. 203 (onde este último autor sublinha também a falta de uma intensa teorização acerca do conceito e da técnica da ação social), Sérvulo Correia considera a distinção entre previdência social e assistência, como nos diz Licínio Lopes Martins, na p. 314 da sua obra aqui citada «(...) «hoje designada acção social». Um aspeto interessante é o que defende Ilídio das NEVES, *Direito da Segurança Social*, 1996, dado que este autor expurga do conceito de ação social a assistência económica, divergindo, desta feita, embora que de modo parcial com o defendido por A. SANTOS LUÍS, “Política social em Portugal”, ... cit., p. 232, obra esta aliás onde este autor último se pronuncia acerca dos modos ou formas que podem ter as respostas de ação social, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., pp. 314-315, notas 481 e 482 e 483, e acervo bibliográfico lá contido.

⁷⁶⁷ Cfr. Ilídio das NEVES, *Direito da Segurança Social*, 1996, p. 119, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 315, nota 483, e referência bibliográfica lá inserida.

aplicável o disposto na LBSS. Enfim, julgamos que deve existir legislação especial para regular o sistema de ação social cujo âmbito caiba em exclusivo às IPSS`s.

2. O contexto económico-financeiro e social das Instituições Particulares de Solidariedade Social

Como nos alude Licínio Lopes Martins: “As IPSS constituem apenas uma categoria de organizações não lucrativas, ou entidades sem ânimo ou escopo lucrativo e de interesse geral, non profit organization (NPO), na terminologia anglo-saxónica ⁽⁷⁶⁸⁾ ⁽⁷⁶⁹⁾”.

Para Felícia Teixeira, as obrigações contabilísticas e de reporte a que as IPSS`s estão adstritas contribuirão para o seu modelo de financiamento, devido à escassez de recursos públicos/Estatais que, para o momento atual e anos vindouros, obriga a que estas entidades encontrem outras formas de financiamento perto de variadas entidades não Estaduais. Tais obrigações contabilísticas e de reporte auxiliam a que estas entidades consigam «controlar os seus gastos, otimizar os seus recursos e dar informação financeira e de desempenho aos seus possíveis financiadores.

Impõe-se, portanto, às IPSS`s o desafio de encontrarem novas formas de sustentação alternativas, de forma a continuarem a responder às “novas” necessidades sociais ⁽⁷⁷⁰⁾».

Segundo dados obtidos do relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, no que respeita à promoção da inclusão e à formação financeira, o Plano Nacional de Formação Financeira 2016-2020 contribui(u) para elevar o nível de conhecimentos financeiros dos cidadãos, para aumentar o bem-estar populacional e a estabilidade do sistema financeiro. O Plano fundamenta-se em 7 (sete) objetivos e que são os de melhorar conhecimentos e atitudes financeiras; de aprofundar conhecimentos e capacidades na utilização dos serviços financeiros digitais;

⁷⁶⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 209.

⁷⁶⁹ Acerca de um estudo sobre: «As IPSS e o “terceiro sector” ou “sector da economia social”. A terceirização do Estado social. As IPSS como agentes concretizadores do princípio da democracia social», vd, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 209-277 (Capítulo II), e referências bibliográficas lá citadas.

⁷⁷⁰ Cfr. Felícia TEIXEIRA (Consultora na Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas), “IPSS – constituição e apresentação de orçamentos e contas”, in *VidaEconómica*, artigo publicado em 18.07.2014, e pesquisável em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/vidaeconomica18julho.pdf> (acesso em: 26.09.2020). A expressão “novas”, está assim colocada entre aspas por esta autora.

de apoiar a inclusão financeira; de desenvolver hábitos de poupança; de promover o recurso responsável ao crédito; de criar hábitos de precaução; e também de reforçar conhecimentos financeiros na área empresarial (⁷⁷¹).

No entanto, como nos elucidam Alexandru Panican e Anna Angelin: “As in Dortmund and Turin, the third sector in Radom plays a significant role in complementing or even replacing public benefit schemes primarily in the case of social assistance. Thus this city constitutes the third example of *cooperation* as an ideal type of relationship. [((...)) Activation measures are decided by authorities and, due to marketisation reforms, are implemented to a great extent by for-profit organisations. There are almost 400 organisations in Radom of which more than a dozen have special legal status (the ability to obtain 1 % of the citizens` tax in order to finance their own activities)]. The city organizes the Centre for Non-Governmental Organisations and integrates third-sector actors and their activities as well as enabling them to share experiences and aims. Although the third sector is not involved in decision-making with regard to social assistance or activation services, they do inform the social assistance office about local social problems. Third-sector actors cooperate closely with each other, providing information about the recipients and their needs. The social assistance office plans to transfer as much of the social work to the third sector as is possible in the form of outsourced tasks (⁷⁷²)”.

⁷⁷¹ Cfr. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS), “Erradicar a pobreza em todas as suas dimensões, em todos os lugares”, in *Relatório Nacional Sobre a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Relatório Voluntário Nacional – Portugal, 2017, p. 17, pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

⁷⁷² Cfr., e para mais desenvolvimentos, Alexandru PANICAN / Anna ANGELIN, “Worlds of Active Inclusion at Local Level: A Comparative Analysis”, in *Work and Welfare in Europe – Combating Poverty in Local Welfare Systems – Active Inclusion Strategies in European Cities* (Edited by Håkan Johansson and Alexandru Panican, Edição palgrave macmillan), 2016, pp. 252-253. O itálico utilizado na expressão «*cooperation*» é da autoria destes autores.

Estes mesmos autores ainda frisam que: “Even Glasgow can be understood in the same terms of *cooperation* since the third sector there is closely interlinked and connected through the delivery of welfare through outsourcing and mutual arrangements with local public authorities. In Glasgow, a large number of third sector organisations are involved in providing financial aid and guidance on welfare issues as well as acting as subcontractors to UK government. The local organizational landscape includes charities and community-based groups, organisations comprised of voluntary employees and social enterprises. Some of these – if we include credit unions and housing associations – have a wide range of staff members, and – if we include social enterprises – also have a substantial financial resource basis. Some are involved in the provision of outsourced public services and initiatives, especially regarding activation services, whereas others are based upon user or local community initiatives. This is evidently a complex landscape of different organisations, some involved in providing financial support in order to alleviate poverty for residents and others involved in delivering various types of services”. Cfr., e para mais desenvolturas, Alexandru PANICAN / Anna ANGELIN, “Worlds of Active Inclusion at Local Level: A Comparative Analysis”, in *Work and Welfare in Europe – Combating Poverty in Local Welfare Systems – Active Inclusion Strategies*

Em Portugal, a Lei n.º 66/98, de 14 de outubro (⁷⁷³) «aprova o estatuto das organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento», e no seu artigo 3.º (artigo este com a epígrafe «Natureza jurídica») relata que: “As ONGD são pessoas colectivas de direito privado, sem fins lucrativos”. Ora bem, constatamos nós que também as IPSS`s são pessoas coletivas privadas (ou melhor dizendo, particulares) e que não prosseguem fins lucrativos. No entanto, e por tudo o que temos vindo a expor até então, não nos parece aceitável a qualificação das IPSS`s como ONGD, sendo que a estas últimas se deve aplicar a Lei n.º 66/98, de 14 de outubro e também a Carta das Nações Unidas (⁷⁷⁴), na medida em que as ONGD devem atuar num âmbito mais internacional, a título de exemplo em países subdesenvolvidos (⁷⁷⁵).

in European Cities (Edited by Håkan Johansson and Alexandru Panican, Edição palgrave macmillan), 2016, p. 253 e ss. O itálico utilizado na expressão «*cooperation*» é da autoria destes autores.

⁷⁷³ A Lei n.º 66/98, de 14 de outubro é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/234902/details/maximized> (acesso em: 03.10.2020).

⁷⁷⁴ Assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, a Carta das Nações Unidas, mais precisamente no seu artigo 71.º dispõe que: “O Conselho Económico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso”. Cfr., a Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, Nações Unidas, Nova Iorque, Departamento de Informação Pública, Nações Unidas, NY 10017, 112 pp., p. 45, pesquisável em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> (acesso em: 03.10.2020). *Vd.*, ainda na doutrina, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 210-211, e elenco bibliográfico lá citado.

⁷⁷⁵ *Vd.*, o disposto no artigo 6.º (com a epígrafe «Objectivos») da Lei n.º 66/98, de 14 de outubro, que embora o teor do seu artigo 1.º seja meramente exemplificativo, se refere à atuação das ONGD nos países de terceiro mundo. Assim, as alíneas *a)* a *d)*, do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 66/98, de 14 de outubro, dizem, respetivamente que: “1 - São objectivos das ONGD a concepção, a execução e o apoio a programas e projectos de cariz social, cultural, ambiental, cívico e económico, designadamente através de acções nos países em vias de desenvolvimento: *a)* De cooperação para o desenvolvimento; *b)* De assistência humanitária; *c)* De ajuda de emergência; *d)* De protecção e promoção dos direitos humanos”. Por sua vez, o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 66/98, de 14 de outubro, refere que: “2 - São ainda objectivos das ONGD a sensibilização da opinião pública para a necessidade de um relacionamento cada vez mais empenhado com os países em vias de desenvolvimento, bem como a divulgação das suas realidades”. Já o disposto no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 66/98, de 14 de outubro, menciona que: “3 - As ONGD, conscientes de que a educação é um factor imprescindível para o desenvolvimento integral das sociedades e para a existência e o reforço da paz, assumem a promoção desse objectivo como uma dimensão fundamental da sua actividade”. O disposto no n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 66/98, de 14 de outubro, explana que: “4 - As ONGD desenvolvem as suas actividades no respeito pela Declaração Universal dos Direitos do Homem”. Cfr., a Lei n.º 66/98, de 14 de outubro é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/234902/details/maximized> (acesso em: 03.10.2020). Ao abrigo do disposto no artigo 7.º desta mesma lei, as ONGD têm de se registar junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Posto isto, Licínio Lopes Martins defende que: “deverá reservar-se o termo ONGs para as organizações internacionais não governamentais, ou seja, para as associações, fundações e outras instituições privadas que prossigam um fim não lucrativo de utilidade internacional (...), que tenham sido criadas por um acto relevante do direito interno de um Estado-membro do Conselho da Europa, com o efeito de lhes ser reconhecida personalidade jurídica e capacidade jurídica também pelos restantes Estados-membros (Decreto do Presidente da República, n.º 44/91, de 6 de Setembro)”. Referindo-se este autor ainda ao direito de livre associação, faz menção ao Decreto- Lei n.º 594/74, de 7 de novembro (diploma legal este que «reconhece e regulamenta o direito de associação» [pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/234902/details/maximized>]).

Posto isto, o artigo 1.º-B do EstIPSS`s, artigo este que tem por epígrafe «Fins secundários e actividades instrumentais» dispõe que as instituições podem também prosseguir de maneira secundária outras finalidades não lucrativas, desde que essas finalidades sejam compatíveis com as finalidades definidas no artigo 1.º-A do EstIPSS`s que se reporta às finalidades e actividades principais prosseguidas pelas IPSS`s.

Porém, neste *item* em específico, temos de nos debruçar acerca do disposto no n.º 2 do artigo 1.º-B do EstIPSS`s, uma vez que o que pretendemos tendo em vista a sustentabilidade das IPSS`s é a criação de financiamento. Desta feita, as IPSS`s podem ainda desenvolver actividades de cariz instrumental relativamente às finalidades não lucrativas, ainda que desenvolvidas por outras entidades por elas criadas, mesmo que em parceria e cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para o financiamento da concretização daquelas finalidades. As IPSS`s, obtêm o seu financiamento através da atribuição de subsídios do Estado e/ou participações financeiras por parte da Segurança Social (⁷⁷⁶), mas também mediante a cobrança de mensalidades aos seus

[/search/471532/details/normal?jp=true](#) (acesso em: 03.10.2020)], no sentido de que as associações legalmente constituídas em país estrangeiro terão o seu reconhecimento em Portugal desde que satisfaçam os requisitos exigidos para as associações portuguesas, ficando adstritas à legislação portuguesa relativamente à sua actividade em território luso (conforme dispõe o artigo 14.º desta lei última). Este autor ainda aponta que o estatuto das ONGs coloca ainda obstáculos no âmbito do Direito Internacional Público, citando para o efeito, Ana RIQUITO, “Variações sobre a nova sociedade civil mundial: O.N.G.’s internacionais: um sujeito sem personalidade ...?”, in *Nação e Defesa*. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 211, e nota 299. A sigla «ONGs» pertence a Licínio Lopes Martins.

⁷⁷⁶ Destaquem-se aqui, a alínea f), do artigo 14.º (com a epígrafe «Anexo ao acordo de cooperação»): “Deve constar em anexo ao acordo de cooperação, a seguinte informação: f) Participação financeira da segurança social por utente/mês ou global.”; o artigo 16.º (com a epígrafe «Participação financeira da segurança social»): “1.º A participação financeira da segurança social destina-se a participar as despesas de funcionamento da resposta social e/ ou serviços desenvolvidos pela instituição. 2.º Para as respostas sociais objeto de acordo típico a participação financeira da segurança social por utente/mês ou por família, é fixada por protocolo, celebrado pelo membro do Governo responsável pela área da segurança social e pelas entidades representativas das instituições. 3.º Sempre que a resposta social é objeto de acordo atípico a participação financeira da segurança social é estabelecida de forma casuística, em conformidade com disposto no artigo 9.º.”; do artigo 17.º (com a epígrafe «Pagamento da participação da segurança social»): “1.º O pagamento da participação financeira da segurança social é efetuado mensalmente tendo em conta a resposta social em causa. 2.º Para efeitos do disposto no número anterior, a instituição deve enviar ao ISS, I. P. a frequência verificada no mês anterior. 3.º A não comunicação da frequência no prazo indicado implica a suspensão do pagamento no segundo mês a partir da ocorrência do incumprimento, sendo imediatamente repostos após a sua regularização. 4.º Para o controlo da frequência é utilizado o Número de Identificação da Segurança Social. 5.º Atendendo à natureza da resposta social e tendo em conta designadamente questões de confidencialidade, pode excepcionalmente o controlo mensal ser realizado com recurso ao número do processo ou outros instrumentos convencionados.”; do artigo 18.º (com a epígrafe «Variação de frequência»): “1.º A alteração de frequência do número de utentes dá lugar à dedução do valor da participação correspondente a cada utente que deixe de frequentar o estabelecimento, sempre que a sua saída determine a abertura de vaga e desde que a mesma não se deva a razões de natureza transitória devidamente justificadas. 2.º Considera-se razões de natureza transitória as que decorrem de situação de doença, acidente, férias, acompanhamento de familiares ou outras relacionadas com a integração social e familiar do utente e desde que não ocorram por um período superior a seis meses. 3.º Não há lugar à dedução prevista no n.º 1 quando a vaga é preenchida até final do

utentes (ou aos representantes legais dos seus utentes), para prestarem os seus serviços e se manterem sustentáveis, assim como procedem à cobrança dos respetivos emolumentos para os devidos efeitos. Mas, urge aqui uma problemática, que é de sabermos se, se por alguma razão faltar financiamento às IPSS`s, poderão as mesmas recorrer a outras formas de financiamento para se manterem sustentáveis? Respondendo à questão colocada sugerimos da nossa parte que é necessário fomentar apoios monetários às IPSS`s (por parte de entes privados, sejam estas pessoas singulares e/ou pessoas coletivas) no intuito de se manter a sustentabilidade das IPSS`s em Portugal. E na nossa situação atual, pensamos que urge esta necessidade de se adotar a proposta por nós sugerida ainda mais, dado que as (algumas) IPSS`s, dada a atual situação pandémica que nos atinge devido à COVID-19 (⁷⁷⁷), tendem ou /e tenderão a entrar em rutura, necessitando cada vez mais de apoios e financiamento extraordinários, ou seja, que não advenham apenas do Estado, nem das suas cobranças habituais aos seus utentes, até porque como a economia nacional está a entrar, e entrará num futuro próximo, numa situação difícil, julgamos que as nossas IPSS`s não ficarão alheias a esta (e futura nova) crise económico – financeira, pelo que é preciso atuar para se manter a sua sustentabilidade financeira atual e próspera. Assim, há que termos ainda em atenção que nos dias que correm, as (algumas) IPSS`s nacionais estão a ser alvos de ataque devido ao elevado número de idosos que estão lá a ser cuidados e que têm falecido por contágio de COVID-19, pelo que julgamos que ainda mais se torna

mês seguinte ao da saída do utente. 4.º A dedução do valor da comparticipação é de 50 % quando o não preenchimento da vaga se fica a dever às seguintes situações: a) Realização de obras para beneficiação do edifício e desde que exista comunicação prévia aos serviços da segurança social; b) Acordo de cooperação cuja resposta social se encontre em início da atividade; c) Ausência de pessoas que preencham as condições de admissão para a resposta social de acordo com o regulamento interno em vigor. 5.º Nas situações previstas na alínea b) e c) do número anterior, a dedução pode manter-se por um período de 4 meses e, excecionalmente, mediante avaliação, prolongar-se até aos 12 meses, findo o qual a comparticipação cessa para as vagas não preenchidas.”, e ainda, do artigo 19.º («Comparticipação familiar»): “1.º Os utentes e famílias comparticipam nas despesas de funcionamento do serviço ou equipamento social objeto de acordo de cooperação, mediante o pagamento de um valor estabelecido em função do serviço prestado e dos rendimentos do agregado familiar. 2.º Para cálculo do valor da comparticipação familiar a instituição deve observar os critérios estabelecidos no regulamento anexo à presente portaria e que dela faz parte integrante.”, todos da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho.

⁷⁷⁷ Note-se que o Governo aprovou um conjunto de medidas extraordinárias e de caráter urgente para o setor social e solidário, em razão da situação da COVID-19, pretendendo apoiar as IPSS`s e entidades equiparadas, através da criação da recente Portaria n.º 201-A/2020, de 19 de agosto que: «Cria o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais — 3.ª Geração, adiante designado por PARES 3.0, e aprova o respetivo Regulamento». Portaria esta pesquisável em: <https://dre.pt/application/conteudo/140631218> (acesso em: 20.08.2020).

Fixou o Governo em 14 de março de 2020, o DL n.º 64/2007, DL este que respeita ao «Regime Jurídico de Instalação, Funcionamento e Fiscalização dos Estabelecimentos de apoio social relativamente às respostas sociais», pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/216261/DL_99_2011/1e9f6693-ee4-46aa-98ac-a1fd2fbc6da2 (acesso em: 26.08.2020).

necessário quer o reforço de auxílio de recursos humanos especializados em cuidados de saúde (por exemplo: médicos, enfermeiros, auxiliares de ação médica, cuidadores, etc), quer o reforço de equipamentos e de auxílios monetários, até porque pensamos que só desta forma se combaterá melhor o vírus e será possível manter, pelo menos alguma sustentabilidade financeira às IPSS`s nacionais. Logo, da nossa parte, fazemos esta crítica à imprensa, aos Ministros, e ao legislador, até porque, neste momento (apesar da importância de se apurarem ou vir a apurarem-se responsabilidades) não é o momento idóneo de se atacar as IPSS`s, mas ao invés de as auxiliar. Não descuramos, todavia, de que uma vez que Portugal é Estado-Membro da União Europeia, também beneficia de atribuições de Fundos Monetários Europeus como é o caso do «Fundo Europeu de Auxílio às pessoas mais carenciadas (⁷⁷⁸)» atribuído também ao setor social e regulamentado na Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março, que fixa(ou) as regras aplicáveis ao cofinanciamento, pelo Fundo Social Europeu (FSE) e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), das operações no domínio da inclusão social e emprego, no período de programação 2014-2020 (⁷⁷⁹), o que da nossa parte julgamos que é (foi) uma ajuda para a sustentabilidade das IPSS`s, mas pensamos, que nem sempre é suficiente esta ajuda. Com este intuito o Governo, através da celebração de um protocolo de cooperação com as entidades representativas do sector, fixou um modelo de parceria bianual dotando as instituições de mecanismos capazes de reforçar as respostas sociais

⁷⁷⁸ Cfr. GOVERNO DE PORTUGAL, *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, p. 793 e ss, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 20.08.2020).

⁷⁷⁹ Cfr., e para mais desenvolvimentos: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/66888645/details/maximized> (acesso em: 20.08.2020).

Visando contribuir para a sustentabilidade das IPSS`s, o Governo de Portugal tomou algumas medidas para serem aplicadas no período relativo entre 2014-2020. Fê-lo, e ainda o faz, mediante a implementação do alargamento da atuação do Fundo de Socorro Social [(vulgo FSS = DL n.º 102/2012, de 11 de maio)], e [Portaria n.º 428/2012, de 31 de dezembro: Portaria esta que "(...) procede à regulamentação do FSS definindo os termos e condições de acesso aos apoios financeiros a conceder, designadamente no que respeita à formalização do pedido, critérios de apreciação, pagamento, execução e prazos, segundo duas tipologias de intervenção: apoios a pessoas singulares e famílias e apoios a IPSS ou entidades que prossigam objectivos de solidariedade social, sem carácter lucrativo. A portaria aprova, ainda, o modelo de requerimento para formalização do pedido de apoio ao FSS por parte das instituições ou entidades, não lucrativas, de reconhecido interesse público"] para a prestação de apoio em situações de necessidades emergenciais, de calamidades, de sinistro e exclusão social, para as quais não haja outras respostas adequadas através dos serviços competentes e recursos locais, e também mediante a criação do Fundo de Reestruturação do Sector Solidário (FRSS), reservado a apoiar a reestruturação económica e financeira das IPSS`s e equiparadas. "Um fundo com uma dotação inicial de 30 milhões de euros e que foi reforçada em Dezembro de 2014 em mais 3.5 milhões de euros". Cfr. GOVERNO DE PORTUGAL, *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, p. 797 e ss, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 20.08.2020).

existentes, e visando implementar novas ações e proceder ao alargamento de medidas de apoio social, para abarcar todos os cidadãos que, se encontra(va)m em situação de vulnerabilidade social. Dando reconhecimento à inegável função das entidades do setor social e solidário na desenvoltura de instrumentos de política pública que prossigam os fins da ação social, o XIX Governo Constitucional pretende(u) reforçar esta parceria criando o Fundo de Reestruturação do Sector Solidário com o propósito de incentivar, apoiar e promover a capacidade instalada destas entidades, com o fim último de fortalecer a sua atuação no desenvolvimento de respostas e programas, potenciadores da economia social, através do acesso criterioso a instrumentos de reestruturação financeira que possibilitem o seu equilíbrio e sustentabilidade económica, fator fundamental para a estabilidade e o progresso do desenvolvimento social, isto de acordo com o DL n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro, que nos moldes do disposto no seu artigo 1.º, artigo este com a epígrafe «Objeto», procede(u) à criação do Fundo de Reestruturação do Setor Solidário, estabelecendo, ainda, o seu regime jurídico ⁽⁷⁸⁰⁾. Mas, o DL n.º 44/2015, de 1 de abril, já alterou pontualmente o DL n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro, dado que o primeiro DL procedeu a algumas alterações pontuais ao diploma que lhe deu origem, sendo que esta alteração veio clarificar o modelo de financiamento do FRSS, responsabilidade que é acometida às IPSS's participantes que, por via dos seus fundos próprios, mensalmente, transferem uma participação financeira para o FRSS, e veio também alargar o âmbito de escolha do Presidente do FRSS, que passa a ser designado de entre os elementos que compõem o conselho diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., tendo sido promovida para os devidos efeitos a audição da CNIS, da União das Misericórdias Portuguesas e da União das Mutualidades Portuguesas ⁽⁷⁸¹⁾.

Porém, Lino Maia aponta(ou) uma crítica ao Governo de Portugal ao afirmar que o OE para 2020 para o Setor Social Solidário que coopera(ou) com o Estado nomeadamente e muitíssimo na proteção social nada diz acerca do mesmo. Realça ainda que poder-se-á pensar que o OE não tem de abranger a Cooperação com o Setor Social Solidário uma vez que eventuais medidas já estão (estavam) prevenidas por outros

⁷⁸⁰ Cfr. GOVERNO DE PORTUGAL, *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, p. 814 e ss, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 20.08.2020).

⁷⁸¹ Cfr. GOVERNO DE PORTUGAL, *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, p. 820 e ss, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 20.08.2020).

documentos legais e está (estava) acautelada no Orçamento da Segurança Social. Mas, algumas das medidas do OE têm (tiveram) impacto na Cooperação. Umas - não se entende(u) muito bem quais - terão impacto positivo; mas, outras têm (tiveram) correspondências eventualmente negativas. Ora, acrescenta, ainda, Lino Maia que e não apenas a proteção social desenvolvida pelo Setor Social Solidário é muito grande e muito relevante (com ação social direta e não lucrativa) como também o próprio Setor se depara numa encruzilhada de eventual insustentabilidade. Posto isto, anui ainda que «não haver qualquer referência no OE à proteção social desenvolvida no âmbito da Cooperação pode significar um “lavar as mãos” por parte do Estado sobre uma das suas principais obrigações», sugerindo simples exemplos indicativos: «por que não bonificar a TSU na Cooperação? E por que não redefinir o IVA da Cooperação? ⁽⁷⁸²⁾». Ora, do Orçamento do Estado para 2020 - Lei n.º 2/2020, de 31 de março ⁽⁷⁸³⁾ ⁽⁷⁸⁴⁾ -, advêm (advieram) verbas

⁷⁸² Cfr. Lino MAIA, “Orçamento do Estado para 2020”, in *Jornal da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade / Solidariedade*, Diretor: Padre Lino Maia, Diretor-Adjunto: Padre José Baptista, 2.ª Série, N.º 249, janeiro de 2020, p. 3, pesquisável em: <http://www.solidariedade.pt/site/mostrapdf/13787> (acesso em: 28.08.2020).

Atente-se que o artigo 101.º da CRP, cuja epígrafe é «(Sistema financeiro)», dispõe que: “O sistema financeiro é estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social”.

Por sua vez, as alíneas *a*) e *b*), do n.º 1 do artigo 105.º da CRP, que tem por epígrafe «(Orçamento)» referem, respetivamente, que: “1 - O Orçamento do Estado contém: *a*) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos; *b*) O orçamento da segurança social. O n.º 2, do artigo 105.º da CRP, menciona que: “2 - O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato”. Já o n.º 3 do artigo 105.º da CRP, expõe que: “3 - O Orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas”. O n.º 4 do artigo 105.º da CRP explana que: “4. O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização”. Cfr., *a Constituição da República Portuguesa - Decreto de 10 de Abril de 1976*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=4&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 16.09.2020).

⁷⁸³ Acerca das verbas financeiras disponibilizadas pelo Orçamento do Estado de 2020 para as IPSS's, relativas às «Prioridades políticas educativas do Programa Orçamental “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” (PO14)», p. 9. Assim, quanto à «despesa total consolidada por componente», no que respeita à «rede solidária»: IPSS's – «componente educativa», o Estado disponibiliza a estas, para o ano de 2020, um financiamento de € 129 000 000. Cfr., e para mais desenvolvimentos, <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793950525338794d4449774d6a41784f5445794d54597652464e6c6447397961574670637938354a5449774c5355794d4535766447456c4d6a42466548427361574e6864476c32595355794d4539464d6a41794d4355794d43306c4d6a42465a48566a59634f6e77364e764c6e426b5a673d3d&fich=9++Nota+Explicativa+OE2020++Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf&Inline=true> (acesso em: 20.08.2020).

⁷⁸⁴ Nos moldes do disposto no n.º 1 do artigo 106.º da CRP, artigo este que tem por epígrafe «(Elaboração do Orçamento)», a CRP dita que: “1. A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à

reservadas ao setor social e solidário (incluindo aqui as IPSS`s). Mas, da nossa parte, pensamos que muito devido à panóplia abrangente pelo setor social e solidário em Portugal, o Governo deveria ter disponibilizado mais verbas do que as que disponibilizou para apoiar mais todo este setor.

Nos moldes do disposto no artigo 20.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, (artigo este com a epígrafe «Legitimidade de funcionamento»), constatamos que o funcionamento da resposta social fica legitimado mediante a celebração do acordo de cooperação (cfr., o disposto no n.º 1 do artigo 20.º da Portaria aqui referida), e ainda, no decurso da vigência do acordo de cooperação a instituição fica dispensada de observar o processo de instrução relativo à obtenção da licença de funcionamento necessária à prestação do serviço e estabelecimento de apoio social (cfr., o disposto no n.º 2 do artigo 20.º da Portaria aqui referida).

No intuito de “dar a mão” às IPSS`s numa situação tão difícil como é esta do surto de COVID-19, surge a Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho que: «Estabelece um sistema de incentivos à adaptação da atividade das respostas sociais ao contexto da doença COVID-19, designado Programa Adaptar Social + ⁽⁷⁸⁵⁾».

Posto isto, e como evidencia Ana Paula Quelhas, na nossa atualidade vivemos em tempos delimitados por tendências contraditórias. Se por um lado, se constata as consequências advindas dos processos de globalização, em particular dos processos de globalização financeira; por outro lado, assiste-se à proliferação, na conjuntura da

elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos”. Já tendo em atenção o disposto no n.º 2 do artigo 106.º da CRP, este preceito diz que: “2. A proposta de Orçamento é apresentada e votada nos prazos fixados na lei, a qual prevê os procedimentos a adoptar quando aqueles não puderem ser cumpridos”. Por sua vez, as alíneas a) a g), do n.º 3 do artigo 106.º da CRP, espelham, respetivamente, que: “3. A proposta de Orçamento é acompanhada de relatórios sobre: a) A previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento, bem como da evolução da massa monetária e suas contrapartidas; b) A justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior; c) A dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro; d) A situação dos fundos e serviços autónomos; e) As transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais; f) As transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta do Orçamento; g) Os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante”.

Releva ainda o disposto no artigo 107.º da CRP, com a epígrafe «(Fiscalização)», dado que: “A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social”. Cfr., *a Constituição da República Portuguesa - Decreto de 10 de Abril de 1976*, pesquisável em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=4&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 16.09.2020).

⁷⁸⁵Vd., <http://cnis.pt/informacoes/> e <https://dre.pt/home/-/dre/138963711/details/maximized> (acesso em: 20.08.2020).

sociedade civil, de formas de organização social que visam funcionar como alternativa, quer aos modos Estatais, quer aos modos mercantis de regulação (⁷⁸⁶).

Por sua vez, Branko Milanovic frisa que a culpa da atual crise financeira (⁷⁸⁷) se concentra no setor real, mais especificamente na distribuição de rendimentos entre indivíduos e classes sociais. Alude que a desregulação, ao estimular comportamentos irresponsáveis, apenas a intensificou, mas não a gerou. Porém, para se perceber as origens da crise, este autor defende que é necessário acometer a desigualdade crescente dos rendimentos em praticamente todos os países, remetendo para os Estados Unidos da América, no decorrer dos últimos 38 anos (dado que esta obra de Milanovic é de 2012, e nesta este autor refere-se aos “últimos 30 anos”) referindo que: “Nos Estados Unidos, o 1 por cento mais rico da população duplicou a sua proporção nos rendimentos nacionais

⁷⁸⁶ Cfr. Ana Paula QUELHAS, «O terceiro sector na encruzilhada do sistema financeiro – o caso das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo e das Caixas Económicas em Portugal», in *Boletim de Ciências Económicas*, Volume XLVIII, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2005, p. 199.

Acerca deste *item*, em específico, iremos desenvolvê-lo aquando do estudo das associações mutualistas, *infra*, neste nosso trabalho. *Vd.*, ainda, o caso do Grupo Montepio, RELATÓRIO SUSTENTABILIDADE 2017 | 04, “Responder às necessidades de poupança, proteção social e bem-estar dos associados”, in *Um olhar de futuro, A nossa visão do mundo há 177 anos*, Grupo Montepio, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio, Residências Montepio, 2017, pp. 56 e ss, pesquisável em: https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf (acesso em: 07.09.2020). Cfr., estes dados, “Em 2017, a AMM prosseguiu a sua missão de satisfação das necessidades e melhoria da qualidade de vida dos associados, aprofundando ações de proteção social complementar e de saúde, promovendo a solidariedade, a cultura, o desporto, e criando e fortalecendo laços com a comunidade associativa através de iniciativas orientadas à afirmação da identidade da Associação, seus valores, projetos, iniciativas e vantagens”. Relevando ainda que “Desde o lançamento do Programa AMMe, a 13 de setembro, até ao fecho do ano 2017, contabilizaram-se 146 experiências e 1 366 participações, que confirmam o interesse e aceitação que as AMMe garantiram desde o seu lançamento.

A categoria AMMe CRESCER (Jovens e Famílias) somou o número mais elevado de participações (318), seguida pela categoria APRECIAR (Arte Espetáculo) que contabilizou, em igual período, 237 participações, entre associados e não associados (acompanhantes).

No último quadrimestre do ano participaram nas Experiências proporcionadas pela Associação Mutualista Montepio um total de 862 associados e 504 potenciais associados”. Cfr., este relatório de 2017 aqui citado, pp. 59-60 (acesso em: 07.09.2020). *Vd.*, também, RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE 2016, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio e Lusitânia Companhia de Seguros, 2016, 138 pp., pesquisável em: https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/01/Montepio_RelatorioSustentabilidade16_final.pdf (acesso em: 07.09.2020); RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE 2015, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio e Lusitânia Companhia de Seguros, 2015, 136 pp., pesquisável em: <https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2017/01/montepio-relatorio-sustentabilidade-2015-22122016-1.pdf> (acesso em: 07.09.2020); RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE 2014, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio, 2014, 106 pp., pesquisável em: <https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2017/01/montepio-relatorio-sustentabilidade-2014.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

⁷⁸⁷ Aponte-se aqui que quando Branco Milanovic refere que: “A culpa da presente crise financeira é geralmente atribuída a banqueiros irresponsáveis, à desregulação financeira, ao capitalismo de convivência, e a outros fatores do género”, este autor menciona na nota 1 da vinheta 3.6, desta sua obra que “um texto substancialmente idêntico foi publicado na Internet pela Yale Global *online* (4 de maio, 2009)”, agradecendo pela autorização que lhe fora concedida para que pudesse reproduzi-lo nesta sua obra. Cfr. Branco MILANOVIC, (Capítulo III) “Mundo Desigual – ... cit., p. 181, e p. 218, respetivamente.

de cerca de 8 por cento em meados dos anos 70 (do século XX) para quase 16 por cento no início dos anos 2000 (⁷⁸⁸)”.

De salientar ainda, que nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º-B do EstIPSS`s, o regime estabelecido no EstIPSS`s não se aplica às instituições em tudo o que diga respeito exclusivamente aos fins secundários e às atividades instrumentais desenvolvidas pelas instituições.

Em termos de sustentabilidade (⁷⁸⁹), consideramos pertinente para a temática, termos em linha de conta, pelo menos em parte, e embora que de forma breve, a (eventual) relevância da sustentabilidade fiscal (⁷⁹⁰) e a sua (eventual) influência no terceiro setor, mais especificamente no papel desempenhado pelas IPSS`s em Portugal.

Francisco Sarsfield Cabral sustenta que os problemas de sustentabilidade financeira do Estado social são em Portugal agravados pela diminuição da natalidade e pelo envelhecimento geral da população (remetendo para o Dr. Paulo Chitas) (⁷⁹¹). Ora, da nossa parte, defendemos que se a população nacional está mais envelhecida, que está, são precisos mais cuidados de natureza assistencial para essa população, quer seja por parte da Segurança Social diretamente, quer seja mediante a intervenção de IPSS`s para os devidos efeitos. Mas, julgamos da nossa parte que, para que as IPSS`s possam atuar devidamente, estas precisam de financiamento responsável quer por parte do Estado (que dadas as circunstâncias tenderá a ser cada vez mais reduzido), quer por parte de

⁷⁸⁸ Cfr. Thomas PIKETTY / Emmanuel SAEZ, «Income Inequality in the United States, 1913-2002», fig. 2, versão de maio de 2005, disponível em: <http://elsa.berkeley.edu/~saez/Piketty-saezOUP05US.pdf>, *apud* Branko MILANOVIĆ, (Capítulo III) “Mundo Desigual – ... cit., p. 181.

⁷⁸⁹ Numa articulação, deveras interessante, entre socialidade, sustentabilidade e solidariedade, *vd*, entre outros, Ana Raquel GONÇALVES MONIZ, “Socialidade, Solidariedade e Sustentabilidade: Esboços de um Retrato Jurisprudencial”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, pp. 61-104, e elenco bibliográfico lá citado. Nas palavras desta autora, “o cumprimento das obrigações impostas pela sustentabilidade social, enquanto dimensão ínsita ao princípio da dignidade humana concretiza-se quer através de instrumentos jurídicos (em especial, emissão de atos legislativos), quer através de prestações materiais”. Cfr. Ana Raquel GONÇALVES MONIZ, “Socialidade, Solidariedade e Sustentabilidade: ... cit.”, p. 65.

⁷⁹⁰ Na doutrina portuguesa, acerca da sustentabilidade fiscal (em tempos de crise), *vd*, José CASALTA NABAIS, “Da sustentabilidade do Estado fiscal”, in *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Coord.: José Casalta Nabais e Suzana Tavares da Silva, Almedina, outubro de 2011, pp. 11-59, e notas bibliográficas lá contidas. *Vd*, também, Suzana TAVARES DA SILVA, “Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise”, in *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Coord.: José Casalta Nabais e Suzana Tavares da Silva, Almedina, outubro de 2011, pp. 61-91, e notas bibliográficas lá inseridas.

⁷⁹¹ Cfr. Francisco SARFIELD CABRAL, “A Economia Social | Civil – Comentário aos dados da socialidade em Portugal e na EU”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, p. 44.

particulares. Neste nosso pensamento, defendemos e propomos nós ainda que para manterem a sua sustentabilidade há que serem promovidas iniciativas no sentido de uma maior divulgação dos serviços prestados pelas IPSS`s para consciencializar os indivíduos, para que estes se consciencializem e colaborem com as IPSS`s, auxiliando-as através de donativos monetários, por exemplo. A verdade é uma, todos os seres humanos, em circunstâncias normais da vida, caminham para a velhice, e pese embora não serão todos, mas pensamos que uma grande fatia daqueles necessitarão em alguma fase das suas vidas de cuidados prestados por e pelas IPSS`s, daí a necessidade de se abrirem mais consciências, porque sem sustentabilidade financeira, estas poderiam, podem e/ou poderão escassear a médio ou longo prazo, o que de todo, não é positivo para o setor social e solidário. Neste encadeamento, as próprias empresas (tenham natureza civil ou comercial) também poderiam, podem e/ou poderão contribuir monetariamente para a sustentabilidade das IPSS`s, prestando assim, claro que ficticiamente (porque as pessoas físicas que as integram é que agirão) auxílios solidários às próprias IPSS`s, contribuindo para a sua sustentabilidade financeira. Atrevemo-nos a criar neste contexto uma expressão da nossa própria autoria que é a de que: *Solidariedade gera solidariedade, e consequentemente sustentabilidade* (expressão e itálico nossos).

A Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (doravante ODS`s), tem como primeiro objetivo a erradicação da pobreza, “em todas as suas formas, em todos os lugares ⁽⁷⁹²⁾”. Em Portugal, foi elaborado um relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, onde são expostos os 17 ODS`s, tendo sido este relatório apresentado por Portugal na sede das Nações Unidas em 18 de julho de 2017 ⁽⁷⁹³⁾. As orientações sugeridas por Portugal no que

⁷⁹² Cfr., e para mais desenvolvimentos, <https://www.ods.pt/objectivos/1-erradicar-a-pobreza/?portfolioCats=24> (acesso em: 07.09.2020).

Em Espanha, recentemente foi criada a «Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible». Cfr. MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible*, in *Boletín Oficial Del Estado (BOE)*, N.º 239, Lunes 7 de septiembre de 2020, Sec. I., pp. 74159 y ss, pesquisável em: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/07/pdfs/BOE-A-2020-10270.pdf> / <https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/07/>, (acesso em: 07.09.2020). O itálico da *Orden* aqui citada, está assim colocado em itálico no documento legal oficial. Daqui se apreende que: “La Agenda 2030 es, ante todo, un nuevo contrato social global y local que obliga a todos los actores sociales y a todas las Administraciones públicas a trabajar de forma coordinada. Ello requiere partir de una visión integradora e integral que aglutine las políticas públicas internas y la coherencia de las políticas con el desarrollo sostenible en un esfuerzo colectivo conjunto”.

⁷⁹³ Cfr. COMISSÃO PARA A CIDADANIA E A IGUALDADE DE GÉNERO (CIG), *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, Relatório Voluntário Nacional – Portugal, 2017, informação publicada em 20.07.2017, 89 pp., e pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/2017/07/relatorio-nacional-sobre-a-implementacao-da-agenda-2030-para-o->

concerne a este ODS 1 são as de erradicação da pobreza extrema em todas as suas dimensões; da implementação de medidas e sistemas de proteção social adequados, capazes de chegar aos mais pobres e vulneráveis; de garantir que os mais pobres e vulneráveis tenham direitos iguais no acesso aos serviços básicos, aos recursos económicos e naturais e participação política; de aumentar a resiliência dos mais pobres e em situação de maior vulnerabilidade, sobretudo quanto à exposição destes a eventos extremos como desastres ambientais, económicos e sociais, e ainda, de criação de enquadramentos políticos sólidos, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos mais pobres ⁽⁷⁹⁴⁾.

Licínio Lopes Martins, defende a existência daquele a que designa por «princípio da justiça do sistema», enquanto um dos princípios enformadores da organização, do funcionamento e da atuação das IPSS`s ⁽⁷⁹⁵⁾. Neste seguimento, Licínio Lopes Martins considera-o como sendo “um princípio de juridicidade do sistema. Este princípio ganha especial relevância em todas as situações em que as IPSS tenham autonomia para definir/aplicar autónoma e heteronomamente regras internas de fixação de participações em execução da disciplina constante dos contratos de cooperação, dispositivos normativos gerais, e de definir regras de gestão e funcionamento dos

[desenvolvimento-sustentavel/](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf) (acesso em: 07.09.2020). Este relatório aqui referido é pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

Os 17 ODS`s são: “ODS 1 – Erradicar a pobreza em todas as suas dimensões, em todos os lugares; ODS 2 – Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura; ODS 3 – Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ODS 4 – Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; ODS 5 – Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas; ODS 6 – Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos; ODS 7 – Garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e limpas para todos; ODS 8 – Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; ODS 9 – Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; ODS 10 – Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países; ODS 11 – Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; ODS 12 – Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis; ODS 13 – Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; ODS 14 – Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; ODS 15 – Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade; ODS 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis; ODS 17 – Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável?”. Cfr., e para um aprofundamento acerca de cada um destes ODS, o relatório aqui referido e pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

⁷⁹⁴ Cfr. RELATÓRIO NACIONAL SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, p. 14, pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

⁷⁹⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 425, e 450 e ss, e elenco bibliográfico lá citado.

estabelecimentos cuja gestão lhes seja delegada. Na medida em que as comparticipações se destinem a financiar a prestação dos serviços públicos delegados, deve entender-se que se trata de uma receita de natureza fiscal ou para-fiscal. Por isso, e nesta medida, impõe-se a observância da legalidade do sistema. Este mesmo princípio deverá ser observado quando esteja em causa a concessão de subsídios e de outras prestações. Aliás, a sua observância impõe-se em todos os casos em que as IPSS assumam, por delegação, poderes públicos (⁷⁹⁶)”.

Como explicita José Casalta Nabais, “no Estado fiscal são os impostos que constituem o seu suporte financeiro. (...) Pelo que os impostos são um preço: o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em Estado, pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na ideia de liberdade, a qual, ao implicar o reconhecimento, respeito e garantia de um conjunto amplo de direitos (em que se incluem também os direitos sociais), acaba por assegurar um mínimo de igual liberdade a todos, ou, por outras palavras, um mínimo de solidariedade (⁷⁹⁷)”. Deixamos aqui esta nótula, para lembrarmos que os impostos podem também cumprir deveres de solidariedade, defendendo nós que, em situações limite, a canalização de parte da quantia dos impostos para auxiliar a sustentabilidade económico-financeira das IPSS`s, poderá ser uma mais-valia para evitar a rutura de algumas IPSS`s que se encontrem em situações de enormes dificuldades para assegurarem a sua sustentabilidade financeira. Mas, queremos sublinhar que este trabalho investigatório incide essencialmente acerca das matérias reguladas pelo Direito Administrativo nacional, o que, julgamos que não impede que outras vertentes do Direito

⁷⁹⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 450. Este mesmo autor ainda defende que «se deve justificar um alcance mais arrojado deste princípio: este não deve apenas limitar-se ao exercício de poderes públicos por parte das IPSS, mas deve abranger todo o campo em que aceitem contratualmente a obrigação de prestar um serviço público. Desde logo, temos de considerar o princípio da legalidade financeira, não no sentido ou relevância que o princípio pode assumir sob o ponto de vista da regularidade contabilística (não há aqui contabilidade pública, embora haja uma contabilidade especial [referindo ainda esta autor, na nota 697 desta sua obra que: “existe o chamado Plano de Contas das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo DL n.º 78/88, de 3 de Março., que aprova plano de contas para as IPSS, tornando obrigatória a elaboração das contas e orçamentos anuais através de um conjunto de elementos sistematizados nos termos daquele Plano”], mas porque a utilização dos dinheiros públicos têm um fim predeterminado: a sua utilização na prestação de um serviço público, devendo os dinheiros públicos ser aplicados na realização dos fins assumidos; independentemente do respectivo título (lei, acto administrativo ou contrato). Neste sentido, poder-se-á dizer que estamos ainda perante despesas públicas, porque o financiamento é público (há a transferência directa do orçamento da segurança social), a sua aplicação é feita no exercício de uma tarefa administrativa, ou seja, o dinheiro é aplicado no âmbito de uma tarefa administrativa cuja execução foi delegada nas IPSS”. Cfr., Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 450-451, e nota 697.

⁷⁹⁷ Cfr. José CASALTA NABAIS, “Da sustentabilidade do Estado fiscal”, in *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Coord.: José Casalta Nabais e Suzana Tavares da Silva, Almedina, outubro de 2011, pp. 12-13.

possam ajudar com a sua aplicação (análogica ou/e não) para garantir a sustentabilidade das IPSS`s em contextos de crises económico-financeiras. Outro aspeto que pretendemos focar, é o de que atualmente, devido à pandemia de COVID – 19 que assola a população mundial, cremos que se torna ainda mais necessário apoiar as IPSS`s monetariamente para assegurar a sua sustentabilidade e as devidas prestações assistenciais e solidárias àqueles que delas mais necessitam, tentando ao menos assim, evitar que determinados indivíduos caiam em pobreza extrema, ou/e até passem fome.

Por seu turno, embora em termos análogos ao setor social, consideramos interessante a “deixa” que Suzana Tavares da Silva faz relativamente ao campo do *refinanciamento*. Isto é, explica esta autora que, alguma coisa é possível fazer no plano do *refinanciamento* através da promoção e da dinamização de esquemas compensatórios de índole intrasetorial no âmbito dos *serviços de interesse público económico geral* assentes em novos tributos, seja com fins regulatórios para tornar o setor mais competitivo dentro das regras europeias em matéria de auxílios de Estado, as quais servem também um fim económico de redução dos custos das empresas, tornando a economia mais competitiva, seja com fins sociais de reduzir os custos que se refletem nos preços finais a suportar pelas famílias (⁷⁹⁸).

Ora, o Estado não pode exercer poderes de administração sobre as IPSS`s, e as IPSS`s “têm sempre obrigações fiscais a cumprir junto da Autoridade Tributária (AT) e do Instituto da Segurança Social (ISS) (⁷⁹⁹)”. As contas das IPSS`s têm que ser entregues

⁷⁹⁸ *Vd*, por todos, e citado por Suzana Tavares da Silva, Markus KRAJEWSKI, *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Springer, 2001, p. 441 e ss, em particular, pp. 451-452. *Vd*, também, Suzana TAVARES DA SILVA, “Sustentabilidade e Solidariedade em tempos de crise”, in *Sustentabilidade Fiscal ... cit.*, pp. 84-85, e nota 52.

Da nossa parte, consideramos defensável a aplicação do preceituado por estes autores, quer em termos análogos, quer em termos adaptáveis relativamente às IPSS`s para uma melhor prossecução por parte destas das suas finalidades altruístico-solidárias.

Adotando ainda as sábias palavras de Suzana Tavares da Silva, em abono da verdade “é ainda possível conceber medidas de *incentivo social a custo zero* no quadro típico da actuação dos poderes públicos, potenciadoras da acção social privada, sobretudo em matéria de simplificação procedimental e de critérios de regulamentação”. Cfr. Suzana TAVARES DA SILVA, “Sustentabilidade e Solidariedade em tempos de crise”, in *Sustentabilidade Fiscal ... cit.*, pp. 85-86.

⁷⁹⁹ Cfr. Felícia TEIXEIRA (Consultora na Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas), “IPSS – constituição e apresentação de orçamentos e contas”, in *VidaEconómica*, artigo publicado em 18.07.2014, e pesquisável em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/vidaeconomica18julho.pdf> (acesso em: 26.09.2020). Esta autora ainda nos reporta neste seu escrito que: “Estas entidades são obrigadas a dar início de atividade na Administração Tributária e proceder à inscrição na Segurança Social.

Estando as IPSS e entidades equiparadas obrigadas a ser inscritas na Segurança Social, as mesmas são obrigadas a apresentar o Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social (OCIP), a partir do momento em que se registam nos serviços da Segurança Social”. Cfr. Felícia TEIXEIRA (Consultora na Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas), “IPSS – constituição e apresentação de orçamentos e contas”, in *VidaEconómica*, artigo publicado em 18.07.2014, e pesquisável em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/vidaeconomica18julho.pdf> (acesso em: 26.09.2020).

via eletrónica, através do registo de dados e submissão de documentos *online*, no sistema OCIP ⁽⁸⁰⁰⁾.

José Joaquim Teixeira Ribeiro, defendia que ninguém sugere um imposto negativo de 100%, um imposto que garante o mínimo de existência a todos os titulares de pequenos rendimentos e que, assim, erradique a pobreza. Ninguém o sugere por dois motivos: um de cariz económico, uma vez que o imposto negativo, ou um imposto de taxa aproximada (95%, 90%, ...), seria altamente desmotivante do trabalho; e outro, de cariz financeiro, dado que o imposto negativo seria excessivamente dispendioso para os próprios países desenvolvidos (ricos) ⁽⁸⁰¹⁾.

⁸⁰⁰ O sistema OCIP encontra-se acessível em: <https://app.seg-social.pt/ocip/Login.jsp> (acesso em: 26.09.2020). Cfr. Felícia TEIXEIRA (Consultora na Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas), “IPSS – constituição e apresentação de orçamentos e contas”, in *VidaEconómica*, artigo publicado em 18.07.2014, e pesquisável em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/vidaeconomica18julho.pdf> (acesso em: 26.09.2020).

⁸⁰¹ Cfr. José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição, Refundida e Actualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, pp. 411-412. Citando este autor, na nota 1, desta obra, p. 412, este autor aponta a seguinte crítica: “Nos Estados Unidos já se procurou testar, em várias experiências, o efeito do imposto negativo sobre a oferta de trabalho. Mas os resultados não foram concordes. Assim, enquanto a experiência de Nova Jersey não revelou uma redução importante do trabalho, salvo a das mulheres, o mesmo não sucedeu com as experiências de Seattle e de Denver” (cfr. BROWN e JACKSON, *Public Sector Economics*, 4.^a ed., Blackwell, Oxford, 1978, págs. 471 e segs, *apud* José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição, Refundida e Actualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, p. 412, nota 1).

Citando Teixeira Ribeiro: “Todas essas experiências, porém, enfermavam de diversas lacunas e defeitos, entre os quais o menor não terá sido o carácter transitório do imposto que nelas figurou.

Na falta de ensinamentos da prática em sentido contrário, parece devermos ficar fiéis à teoria, a qual prediz a redução da oferta de trabalho; e predi-la baseada no facto de os beneficiários do imposto negativo serem pessoas que geralmente se movem, na esfera laboral, apenas por motivos pecuniários, diversamente do que acontece (...) com os trabalhadores de grandes rendimentos”. Cfr. José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição, Refundida e Actualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, p. 412, nota 1.

Da nossa parte fazemos aqui um breve comentário que é o de que apesar deste escrito de Teixeira Ribeiro já datar de 1997, parece-nos que estas suas conclusões ainda são bastantes úteis para serem aplicadas na atualidade em que vivemos. Julgamos que a verdade é a de que erradicar a pobreza e eliminar as desigualdades sociais a 100% ainda é um autopia, mas pelo menos, devem ser tomadas mais medidas no sentido de se combater fortemente a pobreza.

No sentido do combate à pobreza, *vd*, entre outros, A.A.V.V., MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL – GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO, in *Sociedade e Trabalho 41*, Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social, Publicação Co-financiada pelo Fundo Social Europeu, Edição GEP (Gabinete de Estratégia e Planeamento), Directora: Director - Geral do GEP: José Luís Albuquerque, Conselheiro Técnico: António Oliveira das Neves, Coordenação Editorial: Júlia Costa, Planeamento Editorial: Açucena Olivença Cotrim e Cristina Cabaço da Mata, Pesquisa Documental e Tradução: CID (Centro de informação e Documentação), maio/agosto de 2010, 316 pp., pesquisável em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/67990/rst41.pdf/5460aaf7-4d38-4ee7-b0ef-df5ee0e0a5c7> (acesso em: 04.09.2020).

Ainda quanto ao combate à pobreza, Aníbal Ignacio FACCENDINI, “La ilegalidade de la pobreza y el derecho público al bien común”, in *Revista Derecho Público*. Directores: Eduardo S. Barcesat, Arístides H. Corti, Editorial: *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación*, Ministerio de Justicia y derechos Humanos, Argentina, Año III, N.º 8, Ediciones Infojus, agosto de 2014, 6 pp., pp. 95-100, 97 e 100, pesquisável em: <http://www.sajj.gob.ar/anibal-ignacio-faccendini-ilegalidad-pobreza-derecho-publico-al-bien-comun-dacf140590-2014-08/123456789-0abc-defg0950-41fcanirtcod> / <http://www.sajj.gob.ar/derecho-publico-8-ministerio-justicia-derechos-humanos-nacion-rv000089-2014-08/123456789-0abc-defg9800-00vrsatsiver> (acesso em: 19.09.2020) refere que: “La pobreza es el hambre

“Assim como no ordenamento jurídico Português, também no Brasil os direitos, liberdades e garantias pessoais e os direitos económicos, sociais e culturais comuns a todos os cidadãos têm como principal foco a dignidade da pessoa humana. O princípio da dignidade da pessoa humana tem consagração constitucional quer na Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) quer na Constituição da República Federativa Brasileira (doravante CRFB) ⁽⁸⁰²⁾”.

Na Constituição da República Italiana (doravante CRI) («Costituzione Italiana»), aprovada a 22 de dezembro de 1947 pela Assembleia Constituinte Italiana, e sendo a Itália uma República Democrática conforme consagra logo o disposto no artigo 1.º da CRI, no disposto no artigo 3.º da CRI lemos que: “Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, sem discriminação de sexo, de raça, de língua, de religião, de opiniões políticas, de condições pessoais e sociais.

Cabe à República remover os obstáculos de ordem social e económica que, limitando de facto a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação de todos os trabalhadores na organização política, económica e social do País ⁽⁸⁰³⁾”. Ora, daqui, pensamos nós que podemos depreender que também em Itália a dignidade da pessoa humana está consagrada neste artigo 3.º da CRI, assim como o princípio da igualdade à semelhança do artigo 13.º da nossa CRP que também consagra o princípio da igualdade. Nos moldes do disposto no artigo 2.º da CRI: “A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, quer como ser individual quer nas formações sociais onde se desenvolve a

de todo, sin ninguna satisfacción y con mucha humillación. La sociedad en la que todos vivimos, muchas veces oblitera o expulsa al pobre y no a la pobreza. La discriminación al pobre es fácil y criminal. Más aún, es de una vulgaridad inhumana y atroz”, expondo ainda que: “La pobreza no es un acto; es un proceso de deterioro social, económico, espiritual y psicológico que victimiza a una parte importante de la humanidad. Es un escenario donde muchos son sometidos a una apropiación indebida de sus vidas”. Defende Aníbal Ignacio Faccendini que: “Actualmente necesitamos una resolución que deconstruya la naturalización de la pobreza. Necesitamos empezar a caminar con los otros, que son el nosotros, para que entre todos logremos que se declare ilegal la pobreza por las Naciones Unidas.

El derecho público internacional, el derecho público nacional y el subnacional tienen mucho que aportar. Pero aún más, una política para el bien común mundial porque toda norma es la expresión de una decisión política”.

⁸⁰² Cfr. o nosso, Patrícia PINTO ALVES *et al*, “A Dignidade da Pessoa Humana diante a problemática dos sem-abrigo: como solucionar?”/“The Dignity of the Human Person in the face of homelessness: how to solve it?”, in *6.º Congresso de Direito da Lusofonia* - UNIFOR - Brasil, 2019, pesquisável em: <https://www.unifor.br/documents/392178/2741248/Congresso-Internacional-da-Lusofonia-GT4-A+dignidade+da+pessoa+humana+diante+a+problematica.pdf/39822588-7546-302f-d4ef-23c0342e2eb0> (acesso em: 01.10.2019).

⁸⁰³ Cfr. *Constituição da República Italiana / Costituzione Italiana*, Edizione in Lingua Portoghese, Senato della Repubblica 2018, p. 5, pesquisável em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf (acesso em: 15.09.2020).

sua personalidade, e requer o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, económica e social ⁽⁸⁰⁴⁾”.

Como realça Jürgen Habermas, “a dignidade humana constitui, (...), o portal através do qual o conteúdo igualitário e universalista da moral é importado para o Direito. A noção de dignidade humana constitui a charneira concetual que liga a moral do igual respeito por todos ao Direito positivo e à legislação democrática de modo a que a sua conjugação permita, em condições históricas favoráveis, o surgimento de uma ordem política baseada na dignidade humana ⁽⁸⁰⁵⁾”.

Abraçando a dignidade da pessoa humana a natureza de princípio constitucional supremo, o seu valor avoca, uma enorme relevância, tanto como primeira referência simbólica de toda a ordem constitucional, como na qualidade de princípio de onde derivam os efeitos apropriados da irredutível inconstitucionalidade de que padecem quaisquer violações do princípio da dignidade da pessoa humana enquanto tal ⁽⁸⁰⁶⁾.

Ora, a ótica da dignidade da pessoa humana como dimensões: intrínseca da pessoa humana, dimensão aberta e carecedora de prestações sociais, e como demonstração de reconhecimento recíproco explana muitas resoluções de cariz normativo-constitucionais amparadas na CRP ⁽⁸⁰⁷⁾.

Por sua vez, a dignidade da pessoa humana legitima a imposição dos aclamados deveres de proteções especiais, e a República Portuguesa baseada na dignidade da pessoa humana torna-se responsável como cumpridora de deveres públicos da proteção de pessoas em situações especiais de vulnerabilidade, como é o caso dos sem-abrigo ⁽⁸⁰⁸⁾,

⁸⁰⁴ Cfr. *Constituição da República Italiana / Costituzione Italiana*, Edizione in Lingua Portoghese, Senato della Repubblica 2018, p. 5, pesquisável em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf (acesso em: 15.09.2020).

⁸⁰⁵ Cfr. Jürgen HABERMAS, *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa / Essay zur Verfassung Europas*, Prefácio de José Joaquim Gomes Canotilho, Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy, Revisão: Pedro Bernardo, Edições 70, Lda, Suhrkamp Verlag, 2011, p. 37.

⁸⁰⁶ *Vd*, o nosso, Patrícia PINTO ALVES *et al*, “A Dignidade da Pessoa Humana ...” cit., pesquisável em: <https://www.unifor.br/documents/392178/2741248/Congresso-Internacional-da-Lusofonia-GT4-A+dignidade+da+pessoa+humana+diante+a+problematica.pdf/39822588-7546-302f-d4ef-23c0342e2eb0> (acesso em: 01.10.2019).

⁸⁰⁷ *Vd*, o nosso, Patrícia PINTO ALVES *et al*, “A Dignidade da Pessoa Humana ...” cit., pesquisável em: <https://www.unifor.br/documents/392178/2741248/Congresso-Internacional-da-Lusofonia-GT4-A+dignidade+da+pessoa+humana+diante+a+problematica.pdf/39822588-7546-302f-d4ef-23c0342e2eb0> (acesso em: 01.10.2019).

⁸⁰⁸ Tendo em conta a relevância que o Direito comparado assume, faremos uma análise luso-brasileira, no sentido de que faremos referência ainda ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2015, processo n.º 1057/14, e faremos também menção ao Acórdão *Villagrán Morales e outros vs. Guatemala*, também conhecido como *Meninos de Rua vs. Guatemala* (1999), incidindo ambos, embora em contextos diferentes sobre a dignidade da pessoa humana. Faremos, agora a alusão ao caso que foi decidido pela Corte Interamericana, e que é bastante relevante para percebermos melhor a conceção do que realmente é a

tentando dar soluções que contribuam para pôr termo a tal flagelo social que vivenciamos ainda em pleno Século XXI na nossa sociedade ⁽⁸⁰⁹⁾.

Assim, tenha-se em atenção que nos moldes do disposto no artigo 1.º da CRP, cuja epígrafe é «República Portuguesa» é descrito que: “Portugal é uma República soberana,

dignidade da pessoa humana. Tratou-se do Acórdão Villagrán Morales e outros vs. Guatemala, também conhecido como Meninos de Rua vs. Guatemala (1999), que incidiu sobre um caso de tortura, sequestro e homicídio de cinco jovens, sendo dois menores de idade, que viviam nas ruas. Foram cruelmente postos na porta-bagagens do carro e depois friamente assassinados em uma zona conhecida como “Las casetas”. A Corte Interamericana reconheceu a omissão do Estado na devida investigação para encontrar a localização dos assassinos, tendo-se constatado que para além da violação ao valor inerente à vida humana, que impede a tortura nos termos do disposto no artigo 5.º da «Convenção Americana sobre Direitos Humanos» (que foi assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e pesquisável em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm (acesso em: 01.10.2019), também houve a violação da dignidade humana das crianças, consagrada na «Convenção sobre os Direitos da Criança» (Convenção esta adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, mais precisamente nos seus artigos 28.º e 37, e pesquisável em: https://www.unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf (acesso em: 01.10.2019)

Realçam do caso dois elementos que a Corte Interamericana tem utilizado na identificação e definição da violação à dignidade da pessoa humana, sendo tais as condições especiais de vulnerabilidade das pessoas e o contexto dos fatos violadores. Neste sentido, *vd*, Siddharta LEGALE / Eduardo Manuel VAL, “A Dignidade da Pessoa Humana e a Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, in *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 11, n.º 36, jan./jun. 2017, pp. 175-202. Também pesquisável em: <http://dfj.emnuvens.com.br> (acesso em: 01.10.2019), p. 197. Note-se que o direito à habitação está consagrado na CRP, mais precisamente no seu artigo 65.º (Direito e Dever Social), sendo que o seu n.º 1 menciona que: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Não menos importante de referirmos é o facto de que a CRP garante a todos os cidadãos o «Direito ao trabalho» no seu artigo 58.º. Parece-nos ter pertinência para a temática o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2015, processo n.º 1057/14, cuja Juíza Conselheira foi a Exma. Sra. Doutora Catarina SARMENTO E CASTRO, e que versa sobre a dignidade da pessoa humana. Em termos sucintos, e pesquisável in: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150296.html> , pesquisável em www.dgsi.pt (acesso em: 01.01.2019), acórdão este que versa sobre a dignidade da pessoa humana e que explicita que: «Convém destacar que, precisamente em sede dos pressupostos subjetivos de acesso ao RSI, o Tribunal Constitucional já firmou o precedente relevante quanto à determinação da posição subjetiva fundamental em causa. Com efeito, nessa pronúncia ditou que o direito a exigir do Estado esse mínimo de existência condigna, designadamente através de prestações (...) [é a] afirmação de uma dimensão positiva de um direito ao mínimo de existência condigna (...). Daqui se pode retirar que o princípio do respeito da dignidade humana, proclamado logo no artigo 1.º da Constituição e decorrente, igualmente, da ideia de Estado de direito democrático, consignado no seu artigo 2.º, e ainda a florado no artigo 63.º, n.ºs 1 e 3, da mesma CRP, que garante a todos o direito à segurança social e comete ao sistema de segurança social a proteção dos cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, implica o reconhecimento do direito ou da garantia a um mínimo de existência condigna (Acórdão n.º 509/2002, n.º 13, e, na doutrina, Paulo Otero, *Instituições políticas e constitucionais*, Volume I, pp. 488 e 591, Coimbra, Almedina, 2007, aludindo ao direito a um mínimo de existência condigna, como espécie dos “direitos sociais universais”)). Com efeito, nessa pronúncia ditou que o direito a exigir do estado esse mínimo de existência condigna, nomeadamente através de prestações. Cfr., o nosso, Patrícia PINTO ALVES *et al*, “A Dignidade da Pessoa Humana ...” cit., pesquisável em: <https://www.unifor.br/documents/392178/2741248/Congresso-Internacional-da-Lusofonia-GT4-A+dignidade+da+pessoa+humana+diantea+problematICA.pdf/39822588-7546-302f-d4ef-23c0342e2eb0> (acesso: 01.10.2019).

⁸⁰⁹ Cfr., o nosso, Patrícia PINTO ALVES *et al*, “A Dignidade da Pessoa Humana ...” cit., pesquisável em: <https://www.unifor.br/documents/392178/2741248/Congresso-Internacional-da-Lusofonia-GT4-A+dignidade+da+pessoa+humana+diantea+problematICA.pdf/39822588-7546-302f-d4ef-23c0342e2eb0> (acesso em: 02.10.2019).

baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária (810)”. Contudo, na sua qualidade de norma jurídica, e de princípio jurídico-constitucional, a dignidade da pessoa humana, é passível de outras marcas positivas de tal reconhecimento jurídico que emergem em pontos

⁸¹⁰ Para J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «As bases da República são a dignidade da pessoa humana e a vontade popular. A dignidade da pessoa humana e a vontade popular estão organicamente ligadas, respetivamente, à garantia constitucional dos direitos fundamentais e ao sistema constitucional-democrático. São igualmente fundamento e limite do Estado democrático configurado pela Constituição.

Ao basear a República na dignidade da pessoa humana, a Constituição explicita de forma inequívoca que o «poder» ou «domínio» da República terá de assentar em dois pressupostos ou precondições: (1) primeiro está a pessoa humana e depois a organização política; (2) a pessoa é sujeito e não objeto, é fim e não meio de relações jurídico-sociais. Nestes pressupostos radica a elevação da dignidade da pessoa humana a trave-mestra de sustentação e legitimação da República e da respetiva compreensão da organização do poder político. Com este sentido, a dignidade da pessoa humana ergue-se como linha decisiva de fronteira («valor-limite») contra totalitarismos (políticos, sociais, religiosos) e contra experiências históricas de aniquilação existencial do ser humano e negadoras da dignidade da pessoa humana (escravatura, inquisição, nazismo, estalinismo, polpotismo, genocídios étnicos)». Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / Vital MOREIRA, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 198.

Ainda nas palavras daqueles mesmos autores, «A dignidade da pessoa humana não é jurídico-constitucionalmente apenas um princípio-limite. Ela tem um valor próprio e uma dimensão normativa específicos. Desde logo, está na base de concretizações do princípio antrópico ou personocêntrico inerente a muitos direitos fundamentais (direito à vida, direito ao desenvolvimento da personalidade, direito à integridade física e psíquica, direito à identidade genética). Por outro lado, alimenta materialmente o princípio da igualdade proibindo qualquer diferenciação ou qualquer pesagem de dignidades: os «deficientes», os «criminosos», os «desviantes», têm a mesma dignidade da chamada «pessoa normal». Os estrangeiros e os apátridas (refugiados, asilados) têm a mesma dignidade do cidadão nacional». Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e Vital MOREIRA, *ob. cit.*, pp. 198-199.

Por seu turno, João Carlos Loureiro julga não ser infiel ao pensamento de Barbosa de Melo se disser que, “em termos de titularidade, a dignidade assenta em três ideias-chave: *universalidade* (vale para todos os seres humanos, não tendo sentido a distinção entre dignidade humana e dignidade da vida humana); *imperdibilidade* (não dependendo a sua conservação do agir do sujeito ou da presença de certas propriedades); *exclusividade* (não devendo, em sentido próprio, aplicar-se a animais ou a povos, por exemplo)”. Cfr. João Carlos LOUREIRO, “Pessoa, Democracia e Cristianismo: entre o Real e o Ideal? – Subsídios de (para a) leitura(s) de Barbosa de Melo”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro, 2013, p. 363. Os itálicos estão assim colocados pelo autor. Ora, quando este autor refere que a dignidade não se deve aplicar a animais ou a povos, J. J. GOMES CANOTILHO/Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Volume I, Coimbra, 2007, p. 200, têm entendimento divergente neste sentido do de João Carlos Loureiro. Cfr. João Carlos LOUREIRO, “Pessoa, Democracia e Cristianismo: ... cit.”, p. 363, nota 16. Quando João Carlos Loureiro defende que não faz sentido ser feita a distinção entre “dignidade humana” e “dignidade da vida humana”, Jürgen HABERMAS, *Die Zukunft der menschlichen Natur: auf dem Weg zur liberalen Eugenik?*, Frankfurt am Main, 2002 (tradução Portuguesa: *O futuro da natureza humana: a caminho de uma eugenia liberal?*, Coimbra, 2006, pp. 71-80, entende em sentido dispar daquele. João Carlos LOUREIRO, “Pessoa, Democracia e Cristianismo: ... cit.”, p. 363, nota 15.

Citando Erhard DENNINGER, «Der Menschenwürdesatz im Grundgesetz und seine Entwicklung in der Verfassungsrechtsprechung»: manuscrito que não se encontra publicado, 2009, Jürgen Habermas refere que: “A Constituição da República Federal da Alemanha, (...), inicia-se com um capítulo dedicado aos direitos fundamentais: o artigo 1.º começa, mais uma vez, com a seguinte frase; «A dignidade humana é inviolável.» Três das cinco Constituições dos estados federados alemães, anteriores à Constituição da República Federal da Alemanha, aprovadas entre 1946 e 1949, possuem formulações semelhantes. A dignidade humana também desempenha, hoje, um papel proeminente no discurso internacional sobre os direitos humanos, assim como na jurisprudência”. Cfr. Jürgen HABERMAS, *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa / Essay zur Verfassung Europas*, Prefácio de José Joaquim Gomes Canotilho, Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy, Revisão: Pedro Bernardo, Edições 70, Lda, Suhrkamp Verlag, 2011, pp. 27-28.

dispersos da Constituição da República Portuguesa, sendo estes o artigo 13.º da CRP, o n.º 2 do artigo 26.º da CRP, quando se vê o legislador no dever de estabelecer garantias efetivas contra a obtenção e utilização de informações concernentes às pessoas e às famílias num sentido inverso à dignidade humana, ou, o n.º 3 do artigo 26.º da CRP, na medida em que há a obrigatoriedade de assegurar a «dignidade pessoal e a identidade genética do ser humano»; releva ainda neste prisma o disposto no n.º 2 do artigo 67.º da CRP, no que concerne à proteção da família, cabendo ao Estado as tarefas de “regulamentar a procriação medicamente assistida, em termos que salvaguardem a dignidade da pessoa humana”, assim como, ainda, as menções à «existência condigna» e às condições de trabalho «socialmente dignificantes» no n.º 1 do artigo 59.º da CRP e à hipótese de, de acordo com o disposto no artigo 206.º da CRP, os tribunais terem a faculdade para determinar o cariz não público das audiências para «salvaguarda da dignidade das pessoas» ⁽⁸¹¹⁾ ⁽⁸¹²⁾.

Assumindo os direitos sociais a natureza de direitos fundamentais, constituem aspetos basilares de reforma do sistema, tendo em vista a preservação da essência do

⁸¹¹ Cfr. Jorge REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana – Dignidade e Direitos Fundamentais*, Volume I, Almedina, Setembro, 2015, pp. 17-18. Defende este autor que: “a partir do momento em que se considera que o Estado está obrigado a proteger a dignidade da pessoa humana – incluindo, portanto, a protecção contra riscos ou contra ameaças providas de outros particulares -, então, seja directa seja indirectamente, a dignidade da pessoa humana acaba a produzir consequências jurídicas em todos os planos e domínios relevantes da ordem jurídica, tanto nas relações entre o Estado e os particulares quanto nas relações horizontais entre estes”, salientando o mesmo ainda que: “ele assume, todavia, como é próprio de qualquer norma constitucional, uma importância primária decisiva enquanto vinculação directa de todos os poderes públicos, do legislador ao juiz”, cfr. Jorge REIS NOVAIS, *ob. cit.*, pp. 18 e 19 respetivamente.

⁸¹² Um apontamento a aqui ser feito é o do modelo francês, uma vez que a dignidade da pessoa humana, em França, não se encontrava consagrada nos primeiros textos legais fundadores que declarava os Direitos do Homem, estando nós a referir-nos à Declaração de Independência dos Estados Unidos da América e à Declaração Francesa de 1789 que consagrava valores como a igualdade, a liberdade e a fraternidade. As primeiras expressões de dignidade de pessoa humana, apenas surgiram no preâmbulo da Carta das Nações Unidas de 26 de Junho de 1945 ao referir que: «Nous, peuples des Nations Unies, résolu... à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l’homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine...». Parafraseando François Borella: «Cette affirmation est présentée comme nécessaire après les guerres mondiales. Elle distingue nettement les droits fondamentaux de l’homme de la valeur et de la dignité de la personne humaine», cfr., e para maiores desenvolvimentos *vd.* François BORELLA, “Le concept de dignité de la personne humaine”, in *Ethique, Droit et Dignité de la Personne*, (sous la direction de Philippe PEDROT), (mélanges Christian Bolze), Ed. ECONOMICA, 1999, p. 30 e ss.

O alemão Konrad Hesse referia-se à Constituição como: «La Constitución como orden jurídico fundamental de la comunidad», assinalando que: “Esta Constitución determina primero las decisiones fundamentales que llevan a la unidad política, según los cuales debe ejecutarse ésta y deben llevarse a cabo las tareas estatales. Aquéllas son, según la Ley Fundamental, la inviolabilidad de la dignidad humana como principio supremo del ordenamiento constitucional, la república, la democracia, el postulado del Estado social de Derecho, y la organización territorial en términos de Estado federal”. Cfr. Konrad HESSE, (Capítulo Primero): “Constitución y Derecho Constitucional”, in BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Presentación de Konrad HESSE, Edición, *prolegomena* y traducción de Antonio LÓPEZ PINA, Instituto Vasco de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 1996, p. 5.

Estado Social de Direito ⁽⁸¹³⁾. Ora, o comportamento dos sujeitos de Direito, associados num Estado, é, assim, coordenado pela factualidade de aquele se orientar por normas, que têm uma forte hipótese de serem executadas através de um procedimento coercivo juridicamente organizado. Esta hipótese é assegurada, num Estado solidamente organizado, mediante uma estrutura, firmado na divisão do trabalho, de instituições Estatais - tribunais, procuradorias gerais, serviços administrativos, etc -, que se controlam também reciprocamente relativamente ao seu funcionamento ordenado ⁽⁸¹⁴⁾.

Por sua vez, a Constituição Espanhola, de 29 de diciembre de 1978, relata no disposto do seu artigo 1.º que: “1. Espanha constitui-se num Estado social e democrático de Direito, que propugna como valores superiores do seu ordenamento jurídico a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político. 2. A soberania nacional reside no

⁸¹³ Numa ótica de Direito comparado, *vd*, a título exemplificativo, o caso brasileiro, Daisy Rafaela DA SILVA / Margareth Anne LEISTER, “Direitos Sociais e Crise: Reflexões sobre o Estado Social no Brasil”, in *Direito & Solidariedade*, Coordenadoras: Elisaide Trevisam e Lívia Gaigher Bósio Campello, Organizadores: Yuri Nathan da Costa Lannes, Eudes Vitor Bezerra e Angela Jank Calixto, Curitiba, Juruá Editora, 2017, pp. 205-220. Expõem estas duas autoras que acerca dos Direitos Sociais básicos, ou seja, o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança: «A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1.º, III, e art. 3.º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos. (ARE 639337 AgR – Rel. Min. Celso de Mello – 2.ª T. – j. em 23.08.2011 – Dje-177 – Divulg 14.09.2011 – Public 15.09.2011 – v. 2587-01 – p. 125)». Cfr. Daisy Rafaela DA SILVA / Margareth Anne LEISTER, “Direitos Sociais e Crise: Reflexões sobre o Estado Social no Brasil”, ... cit., p. 211. O itálico está assim colocado pelas autoras no texto aqui citado.

⁸¹⁴ Cfr. Reinhold ZIPPELIUS, *Teoria Geral do Estado / Allgemeine Staatslehre*. 12.ª ed, 3.ª edição, Tradução de Karin Praefké-Aires Coutinho, Coordenação de J. J. Gomes Canotilho, Serviço de Educação. Lisboa: Fundação CALOUSTE GULBENKIAN, 1997, pp. 62-63.

Citando-se a si próprio (ZIPPELIUS RPh, §5 IV 2), este autor defende que: «um “direito garantido”, ou seja, uma ordem normativa cuja observância é garantida eficazmente por normas e de modo institucionalizado, desenvolveu-se simultaneamente com o sistema de domínio institucionalizado a que chamamos “Estado”; fazem parte um do outro como as duas faces de uma medalha. O Estado e o direito garantido são o resultado de uma evolução histórica, um produto da civilização progressiva, um passo no processo da “autodomesticação” da humanidade”. Cfr. Reinhold ZIPPELIUS, *Teoria Geral do Estado* ... cit., p. 63. As expressões estão assim colocadas entre aspas por este autor e são da sua autoria.

Em Portugal, a CRP dita na alínea *b*) do seu artigo 9.º que: “São tarefas fundamentais do Estado: (...) *b*) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; (...)”. O artigo 2.º da CRP refere-se ao «Estado de Direito democrático», e referencia que: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”. Ora, a alínea *d*), do artigo 9.º da CRP reproduz que: “São tarefas fundamentais do Estado: (...) *d*) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; (...)”. Cfr., a *Constituição da República Portuguesa*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 16.09.2020).

povo espanhol, do qual emanam os poderes do Estado. 3. A forma política do Estado espanhol é a Monarquia parlamentar ⁽⁸¹⁵⁾”.

A própria DUDH refere no disposto do seu artigo I que: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade ⁽⁸¹⁶⁾”.

Em Portugal, a base jusfundamental da dignidade da pessoa humana no quadro do Estado Social implica, como regra absoluta, a garantia do mínimo para uma existência condigna ⁽⁸¹⁷⁾.

Através da inclusão dos direitos económicos, sociais e culturais no conjunto dos direitos fundamentais, gerados como autênticos direitos, a CRP exige a proteção do núcleo fundamental do Estado Social, ou seja, o Estado numa sociedade desenvolvida e avançada, tem a obrigação de asseverar o mínimo para uma existência condigna a todos os cidadãos e residentes, repita-se a todos, seja o direito a não ser proibido desse mínimo, seja a garantia de que lhes seja garantido de forma positiva esse mínimo, não devendo valer “a reserva do possível” como condição de concretização dos direitos sociais ⁽⁸¹⁸⁾.

Note-se, todavia, que para José Carlos Vieira de Andrade: “Diga-se que esse mínimo não tem de ser o mínimo dos mínimos, não tendo de estar ligado à sobrevivência, representando ele próprio, tal como a pobreza, um conceito evolutivo em função do desenvolvimento económico e social - nesse sentido o *BVerfG* entendeu (2010) que, na

⁸¹⁵ Cfr., a *Constituição espanhola*, pesquisável em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-40008 (acesso em: 18.09.2020). Tendo em conta ainda a Constituição espanhola, a dignidade da pessoa humana está consagrada no artigo 10.º, inserido no seu Título I («Dos direitos e deveres fundamentais»). Desta feita, os n.ºs 1 e 2, do artigo 10.º da Constituição espanhola, respetivamente, referem que: “1. A dignidade da pessoa, os direitos invioláveis que lhe são inerentes, o livre desenvolvimento da personalidade, o respeito da lei e dos direitos dos outros são fundamento da ordem política e da paz social. 2. As normas relativas aos direitos fundamentais e às liberdades que a Constituição reconhece serão interpretadas em conformidade com a Declaração Universal de Direitos Humanos e com os tratados e acordos internacionais sobre as mesmas matérias ratificados por Espanha”. Cfr., a *Constituição espanhola*, pesquisável em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-40008 (acesso em: 18.09.2020).

⁸¹⁶ Cfr., a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, UNIC/ Rio/ 005. Janeiro 2009 (DPI/ 876), p. 4, pesquisável em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> (acesso em: 20.09.2020).

⁸¹⁷ Neste sentido, *vd.*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, «O papel do Estado na Sociedade e na Socialidade», in *A Economia Social e Civil: Estudos*, Volume I, (Coord. João Carlos Loureiro/Suzana Tavares da Silva), (Coordenação Editorial SPES – Socialidade, Pobreza (s) e Exclusão Social), Edição Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, p. 32.

⁸¹⁸ Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O papel do Estado na Sociedade e na Socialidade”, in *A Economia Social e Civil: Estudos*, Volume I, (Coord. João Carlos Loureiro / Suzana Tavares da Silva), (Coordenação Editorial SPES – Socialidade, Pobreza (s) e Exclusão Social), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Edição Instituto Jurídico, 2015, p. 32.

Alemanha, para além da existência física, devia assegurar-se a possibilidade de participação na vida social, cultural e política (⁸¹⁹)”.

Porém, na doutrina internacional, há quem se refira a um dever geral de solidariedade (⁸²⁰), cuja expressão autêntica é a de «*The general duty of solidarity*».

Todavia, há que termos uma compreensão adequada da universalidade dos direitos como referência de justiça e de solidariedade, na medida em que a titularidade dos direitos refere-se a categorias abertas a todos os cidadãos, não tendo como função o estrito critério uniformizador e igualitário. Isto é, importará uma conceção dos direitos sociais a prestações (direito à habitação, à saúde, à Segurança Social, à educação, no desemprego, à especial proteção na doença e na velhice assim como na deficiência, e na maternidade), como autênticos direitos de carência, ou seja, de todos aqueles que necessitam, quando necessitam e na medida em que necessitam. Ora, terá de existir a proteção da dignidade humana das pessoas concretas em todas as situações de vulnerabilidade, admitindo-se ainda que, há direitos sociais a prestações em que são titulares, em cada momento, apenas certas categorias de pessoas e que provocam uma diferenciação de tratamento (⁸²¹).

Mesmo assim, os direitos fundamentais pretendem aqui ser direitos de igualdade, mas de uma igualdade material, que exige a consideração da realidade social existente concreta em que os cidadãos se deslocam e, em consequência, a diversidade de tratamento e de estatuto daqueles que pelas suas qualidades específicas ou pela sua situação no processo social, necessitam de uma proteção diferenciada, necessária e adequada à sua igual dignidade de seres humanos, abarcando a hipótese ou a obrigação de discriminação positiva [tratar o igual como igual e o desigual como desigual (⁸²²)]. O que se pretende é a concretização efetiva da igualdade em situações sociais específicas e, representadas em

⁸¹⁹ Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O papel do Estado na Sociedade e na Socialidade”, ... cit., p. 32.

⁸²⁰ Cfr. Alain SUPLOT, “Judicial Enforcement of Social Solidarity in View of Recent European, German and French Jurisprudence”, in *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos – Bloomsbury, 2015, p. 115 e ss. A expressão em inglês e o itálico pertencem a Alain Supiot. A tradução é nossa. Posto isto: “This general duty of solidarity takes on two essential forms today – taxation and social security contributions – the distinction between which has been gradually blurred since the creation of the *cotisation sociale généralisée* (CSG, general social security contribution). This duty strongly pervades private law”. Cfr. Alain SUPLOT, “Judicial Enforcement ... cit.”, p. 115. A expressão em itálico está assim colocada por Alain Supiot neste seu texto aqui citado.

⁸²¹ Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O papel do Estado na Sociedade e na Socialidade”, ... cit., pp. 33-34.

⁸²² Constatação nossa.

categorias abertas, que são ou podem ser preenchidas por qualquer pessoa. Está-se ainda a pensar em todos, na universalidade, e não em alguns, na particularidade ⁽⁸²³⁾.

Por seu turno, José Joaquim Teixeira Ribeiro, reportava-se ao «imposto negativo de rendimento» ⁽⁸²⁴⁾. Nesta quadratura, evidenciava José Joaquim Teixeira Ribeiro que a pobreza pode ser abolida ou reduzida através do fornecimento aos pobres dos bens que lhes faltam ou através da atribuição de subsídios que lhes possibilitem comprar os bens, sendo nesta segunda parte que Teixeira Ribeiro situava o denominado «*imposto negativo de rendimento*» ⁽⁸²⁵⁾. Este «*imposto negativo de rendimento*», é aquele que é pago pelo Estado aos indivíduos que têm rendimentos inferiores ao mínimo de existência, baseando-se numa prestação pecuniária que aumenta com a descida do rendimento, e possui três elementos básicos que são o rendimento mínimo garantido (que é o montante pago pelo Estado aos indivíduos ou famílias sem qualquer rendimento); o rendimento de equilíbrio (tratando-se do rendimento a que não se paga imposto positivo nem se recebe imposto negativo, e que se encontra ao nível do mínimo de existência ou do limiar da pobreza); e a taxa de imposto negativo, (admitindo ainda Teixeira Ribeiro que aqui se figurou um imposto negativo de taxa proporcional, mas que nada impedia que se tivesse tratado de um imposto de taxa progressiva (consoante a taxa aumentasse) ou regressiva (consoante a taxa diminuísse) à medida que expandisse o diferencial entre o rendimento de equilíbrio e o rendimento próprio ⁽⁸²⁶⁾).

Doravante, situações há, por vezes, em que há violação da dignidade da pessoa humana quando a pessoa não é respeitada na sua condição de ser humano, quando é excluída da sociedade, e quando é posta ou abandonada numa situação de especial vulnerabilidade e de fragilidade tal que não dispõe sequer de condições mínimas para desenvolver as suas capacidades de realização pessoal. Neste prisma, não podemos deixar

⁸²³ Cfr, e para mais desenvolvimentos, *vd.*, por todos, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O papel do Estado na Sociedade e na Socialidade”, ... *cit.*, pp. 34 - 35 e ss.

⁸²⁴ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição, Refundida e Actualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, p. 409 e ss.

⁸²⁵ Cfr. José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição, Refundida e Actualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, p. 409. O itálico da expressão «*imposto negativo de rendimento*» pertence a este autor.

⁸²⁶ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição, Refundida e Actualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, pp. 410-411. Em sentido divergente, *vd.* COSCIANI, *Scienza delle Finanze*, 8.^a ed., Utet, Turim, 1977, p. 356, *apud* José Joaquim TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição, Refundida e Actualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997, p. 411 e nota 1. Para Cosciani, “será imposto progressivo aquele cuja taxa aumente, e imposto negativo regressivo aquele cuja taxa diminua, à medida que cresça o rendimento próprio”. Este entendimento não era o acolhido por Teixeira Ribeiro.

de mencionar a posição adotada por Jorge Reis Novais quando o autor explana que: “a garantia da dignidade da pessoa humana, incluindo a garantia da possibilidade de o indivíduo prosperar como pessoa, é também especificamente desenvolvida e concretizada, em Estado de Direito, através de um conjunto de direitos fundamentais com acolhimento constitucional e que, nos respectivos domínios específicos de aplicação, garantem, tão amplamente quanto possível, a autonomia, a liberdade e o bem-estar individuais ⁽⁸²⁷⁾”.

Concordamos com o exposto por Jorge Reis Novais quando este autor explicita que: “Há (...), situações em que, pela gravidade ou pela intensidade da afectação de dimensões de humanidade intrínseca da pessoa, seria inadequado invocar exclusivamente a violação de direitos fundamentais específicos sem primariamente ser assinalada a ofensa à dignidade. Diremos, então, que nessas situações, para além da eventual e muito provável simultânea violação de direitos fundamentais específicos, desde logo o direito ao desenvolvimento da personalidade, a inconstitucionalidade primariamente relevante é a que respeita à violação da dignidade da pessoa humana ⁽⁸²⁸⁾”.

Importa enaltecer que a DUDH, no seu artigo VI relata que: “Todo o ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei ⁽⁸²⁹⁾”.

Ora, Thiago Santos Rocha, num escrito de âmbito jurídico seu, alude aos “deveres impostos pelo direito humano a um nível adequado de vida ⁽⁸³⁰⁾”. Este autor alerta para o facto da alimentação, da saúde, da moradia e da educação constituírem exemplos das essenciais necessidades básicas componentes do direito humano a um nível adequado de vida, evidenciando que acolhendo como universo de análise a população mundial, mais de 11% da mesma não tem acesso ao mínimo de alimentos essenciais ao seu desenvolvimento salutar, proporção idêntica é constatada para o número de adultos

⁸²⁷ Cfr. Jorge REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana – Dignidade e Inconstitucionalidade*, Volume II, Almedina, 2016, p. 101.

⁸²⁸ Cfr. Jorge REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana – Dignidade e Inconstitucionalidade*, Volume II, Almedina, 2016, p. 101.

⁸²⁹ Cfr., a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, UNIC/ Rio/ 005. Janeiro 2009 (DPI/ 876), p. 6, pesquisável em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> (acesso em: 20.09.2020).

⁸³⁰ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, Thiago SANTOS ROCHA, “Os deveres impostos pelo direito humano a um nível adequado de vida / The duties imposed by the human right to an adequate standard of living”, in *Revista de Direito de Língua Portuguesa*, Ano V, N.º 9, Diretor: Jorge BACELAR GOUVEIA, Diretores-Adjuntos: José João Abrantes, Cristina Nogueira da Silva e Francisco Pereira Coutinho, IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, janeiro-junho de 2017, pp. 285-299.

analfabetos, mais de 34% não tem saneamento básico, 9,5 % não tem acesso a água potável e 12,5 % não tem moradia apropriada (⁸³¹).

No ordenamento jurídico Brasileiro, a dignidade da pessoa humana também é um princípio constitucionalmente consagrado, sendo pressuposto da ideia de justiça humana, uma vez que esta é que dita a condição superior do Homem como ser de razão e sentimento, por tal motivo é que a dignidade humana é independente de merecimento social ou pessoal. Ela é já inerente à vida humana, sendo considerada no Brasil um direito pré-Estatal (⁸³²). No Brasil, a dignidade da pessoa humana é mais tida como um dado jurídico do que uma construção acabada no Direito, dado que a dignidade da pessoa humana se firma, e se afirma, no sentimento de justiça que controla o pensamento e a procura de cada Povo na sua realização vocacional e nas suas necessidades pessoais (⁸³³).

Assim como em Portugal, também no Direito contemporâneo Brasileiro, a dignidade da pessoa humana, obtém uma noção inédita, passando a respeitar a integridade e a inviolabilidade do Homem (homens e mulheres), em todos os aspetos existenciais tendo em consideração a humanidade. Ainda, à semelhança de Portugal, também no Brasil a dignidade da pessoa humana assume-se como um valor supremo e fundamental, sendo transformada em princípio de direito a integrar os sistemas constitucionais preparados e promulgados a partir de então, modificando-se, com a sua qualificação de princípio jurídico fundamental, a substância mesma do quanto brasileiro constitucionalmente edificado. “A dignidade da pessoa humana é fundamento do princípio da igualdade jurídica sem que haja absorção de um pelo outro. A interpretação haverá de ser no sentido de que todos são igualmente dignos porque iguais em sua humanidade, em virtude da qual não se admitem preconceitos que degradem, aviltem ou

⁸³¹ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Thiago SANTOS ROCHA, “Os deveres impostos pelo direito humano a um nível adequado de vida” ... cit., pp. 288-289, e elenco bibliográfico lá citado.

⁸³² Neste sentido, *vd.*, Cármen Lúcia ANTUNES ROCHA – “O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social”, pesquisável em: www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32229-38415-1-PB.pdf (acesso em: 02.10.2019).

⁸³³ Cfr., e para mais desenvolvimentos, *vd.*, Cármen Lúcia ANTUNES ROCHA, *ob. cit.* Para esta autora brasileira, “a dignidade é impossível de ser avaliada, medida e apreçada porque é fim e contém-se no interior do elemento sobre o qual se expressa; relaciona-se ela como a essência do que é considerado, por isso não se oferece à medida convertida ou configurada como preço. Toda pessoa humana é digna. Essa singularidade fundamental e insubstituível é ínsita à condição humana do ser humano, qualifica-o nessa categoria e o põe acima de qualquer indagação. (...) É a injustiça havida na indignidade revelada na desumanidade do tratamento dedicado ao outro. É a injustiça do utilitarismo que se serve do homem e o dota de preço segundo a sua condição peculiar, que se expressa numa forma ao invés de se valer pela essência humana de que se dota”, *ob. cit.*, pesquisável em: www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32229-38415-1-PB.pdf (acesso em: 02.10.2019).

asservissem homens em benefício indébito de outros, que homens não são vassallos ou objetos em proveito de outros (⁸³⁴)”.

Ora, sendo a dignidade da pessoa humana (⁸³⁵) considerada no Brasil um superprincípio constitucional, sendo aquele no qual se fundam todas as escolhas políticas estratificadas no modelo de Direito plasmado na formulação textual da CRFB, no Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana surge no artigo 1.º, III, da Constituição da República de 1988, de forma inédita, dado que nos textos constitucionais que a precederam tal princípio nem sequer existia. Neste artigo, tal princípio é tido como fundamento da própria organização política do Estado Democrático de Direito nos termos do qual se estrutura e se dá a desenvolver, de modo legítimo, a República Federativa do Brasil. A expressão do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado do Brasil quer significar que tal princípio existe para o Homem, para garantir condições políticas, sociais, económicas e jurídicas que possibilitem que ele atinja as suas finalidades. O seu fim é o Homem, como fim em si mesmo que é, como sujeito de dignidade, de razão digna e supremamente colocada acima de todos os bens e coisas, até mesmo do próprio Estado (⁸³⁶).

No Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana é conjugado com o princípio da cidadania, sendo que se devem interpretar os princípios contidos no artigo 3.º da CRFB em conjugação com os do artigo 1.º do mesmo diploma legal. Quando nos reportamos ao Estado Democrático e à dignidade da pessoa humana, importa realçar que o regime democrático brasileiro não pode ir além da realização de políticas públicas que revelem ao Homem a melhor situação sociopolítica para o bem de todos, repitamos de todos, que constituem a família humana, respeitando sempre a sua individualidade e em prol da comunidade em geral. Assim, a dignidade da pessoa humana é também um valor fundante das organizações sociais que, na contemporaneidade, atuam com o Estado, mas não necessariamente dentro da sua estrutura burocrático-governamental. “A democracia haverá de ser considerada na sociedade e não apenas cobrada do Estado (⁸³⁷)”.

⁸³⁴ Cfr. Cármen Lúcia ANTUNES ROCHA – “O Princípio da Dignidade em Pessoa Humana e a Exclusão Social”, pesquisável em: www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32229-38415-1-PB.pdf (acesso em: 02.10.2019).

⁸³⁵ Acerca da dignidade da pessoa humana num contexto de Direito comparado, *vd*, Paolo RIDOLA, (Capítulo Quarto), «La Dignità dell’Uomo e il “principio libertà” nella cultura costituzionale Europea», in *Diritto Comparato e Diritto Costituzionale Europeo*, G. Giappichelli Editore – Torino, 2010, pp. 77-138, e elenco bibliográfico lá citado.

⁸³⁶ Cfr. Cármen Lúcia ANTUNES ROCHA - «O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social», pesquisável em: www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32229-38415-1-PB.pdf (acesso em: 02.10.2019) , e acervo bibliográfico lá elencado.

⁸³⁷ Neste sentido e para mais desenvolvimentos, *vd*, Cármen Lúcia ANTUNES ROCHA, *ob. cit.*

Infelizmente, também no Brasil, assim como em Portugal, há situações de exclusão social e de (in)dignidade da pessoa humana, havendo, por vezes, em situações específicas, desrespeito pela igualdade humana. Mas, o Estado tem o dever de adotar políticas públicas inclusivas, isto é, políticas que abranjam todos os homens nos bens e serviços que lhes permitam ser parte ativa e integrante da sociedade no processo socioeconómico. No Brasil, o Estado também deve impedir que o ser humano seja colocado numa posição indigna, quer a nível de trabalho remunerado (o trabalho honesto dignifica o Homem), quer a nível da sua própria integridade enquanto cidadão, visando evitar o flagelo da pobreza excessiva, da exclusão social, atrevemo-nos até a mencionar da indignidade das indignidades, assegurando-lhes uma vida condigna com direito a habitação e às condições mínimas de vida em sociedade.

Ademais, referimos ainda que, não só em Portugal as crises económico-financeiras trouxeram e trazem mais desemprego, carências e pobreza ao País, dado que, Espanha (⁸³⁸), também sentiu, e ainda sente, um forte impacto na sua economia, também lá tendo havido, e havendo, um aumento exponencial do desemprego e da consequente pobreza, o que, aliás, tende a agravar-se em ambos os ordenamentos devido também à pandemia de COVID-19 que atinge ambos os Países (⁸³⁹). O DL n.º 26/2020, de 16 de

⁸³⁸ Relativamente a Espanha, *vd.*, a título de curiosidade, Tomás de la Quadra-Salcedo FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, “Derecho Público tras la crisis económica en el Estado social y democrático: Estado de bienestar y servicios de interés general”, in *Cuadernos y Debates – Crisis y Constitución*, N.º 241, XIX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 75-155, e referências bibliográficas lá presentes.

Segundo este autor: “(...) el Estado de Bienestar – y el Estado social y democrático de Derecho que es su formulación constitucional – se caracteriza por el abandono de una garantía puramente formal de los derechos y libertades de primera generación, entre ellos la propiedad y las libertades económica y de empresa, para, sin olvidarse de ellos, avanzar hacia nuna garantía sustancial de la justicia y la igualdad en el disfrute de los mismos que conduce, en directo, al reconocimiento de los derechos sociales.

Claro que éstos no siempre pueden asegurarse en su plenitud por razón de las limitaciones económicas y la realidad misma del país – y de ahí la remisión a su conformación por el legislador -, pero esa capacidade de confrontación queda modalizada o condicionada, a su vez, por ser tal compromiso entre derechos clásicos y derechos sociales una pieza sustancial, tal vez la más novedosa, del constitucionalismo de postguerra. Ese compromiso es el que explica todas esas Constituciones; el que explica también la época de paz y prosperidad más larga que se há conocido en la historia europea”. Cfr. Tomás de la Quadra-Salcedo FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, “Derecho Público tras la crisis económica en el Estado social y democrático: Estado de bienestar y servicios de interés general”, ... *cit.*, p. 82.

⁸³⁹ Em tempos de incertezas a vários níveis devido à pandemia de COVID-19, o legislador nacional sentiu necessidade de tomar medidas também no âmbito social. Neste sentido, procedeu à criação do atual Decreto-Lei (DL) n.º 26/2020, de 16 de junho, que “altera as medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado”. Este DL n.º 26/2020, de 16 de junho está disponível para consulta em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/135844795/details/maximized> (acesso em: 18.08.2020).

Como se lê no diploma preambular do DL n.º 26/2020, de 16 de junho, “as principais linhas orientadoras da atualização deste diploma passam pela extensão da vigência da moratória, pelo alargamento do universo de potenciais beneficiários e ainda pelo alargamento do âmbito das operações de crédito que à

junho, estabelece no disposto no seu artigo 1.º, que tem por epígrafe «Objeto», que: “O presente decreto-lei procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março ⁽⁸⁴⁰⁾, que estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, alterado pela Lei n.º 8/2020, de 10 de abril ⁽⁸⁴¹⁾”. Posto isto, o DL n.º 10-J/2020, de 26 de março, “estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”. Apreende-se do disposto no diploma preambular do DL n.º 10-J/2020, de 26 de março que as consequências para a economia exigem a adoção de medidas urgentes visando a proteção das famílias portuguesas, em matéria de crédito à habitação própria permanente, e das empresas nacionais para assegurar o reforço da sua tesouraria e liquidez, atenuando os efeitos da redução da atividade económica. Os empresários em nome individual, as IPSS`s, as associações sem fins lucrativos, bem como as restantes entidades da economia social são também abrangidos por este regime protecionista. Urge subscrever aqui as

mesma poderão ficar sujeitas”. Nos termos do disposto no seu artigo 6.º, cuja epígrafe é «Entrada em vigor», constatamos que o DL n.º 26/2020, de 16 de junho “(...) entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”.

⁸⁴⁰ O DL n.º 26/2020, de 16 de junho, nos termos do seu artigo 2.º, faz alterações nos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º-A, 10.º, 11.º, 12.º, 13.º-A e 14.º do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março.

⁸⁴¹ A Lei n.º 8/2020, de 10 de abril procede à primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao DL n.º 10-J/2020, de 26 de março, que determina medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID - 19 (cfr., o artigo 1.º da Lei n.º 8/2020, de 10 de abril). Nos moldes do artigo 2.º, da Lei n.º 8/2020, de 10 de abril, com a epígrafe «Alteração ao Decreto - Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março»: “São aditados ao Decreto -Lei n.º 10 -J/2020, de 26 de março, os artigos 6.º-A e 13.º-A”. Nos n.ºs 1, 2, 3 e 4, deste artigo 6.º-A, artigo este cuja epígrafe é «Dever de prestação de informação», pode ler-se, respetivamente, que: “1. As instituições têm o dever de divulgar e publicitar as medidas previstas no presente decreto -lei nas suas páginas de Internet e através dos contactos habituais com os seus clientes. 2. As instituições ficam ainda obrigadas a dar conhecimento integral de todas as medidas previstas no presente decreto -lei previamente à formalização de qualquer contrato de crédito sempre que o cliente seja uma entidade beneficiária. 3. O Banco de Portugal regulamenta os moldes em que a prestação de informação prevista nos números anteriores deve ser efetivada. 4. Ao incumprimento do estabelecido nos números anteriores aplicam -se as disposições previstas no n.º 2 do artigo 8.º do presente decreto-lei”. Por sua vez, nos n.ºs 1 e 2, do artigo 13.º-A, artigo cuja epígrafe é «Norma interpretativa», pode ler-se, respetivamente, que: “1. O disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º deve ser interpretado no sentido de abranger os beneficiários da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores que tenham a respetiva situação contributiva regularizada ou em processo de regularização através de um plano prestacional acordado com a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores. 2. O disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º deve ser interpretado no sentido de abranger também os regimes de crédito bonificado para habitação própria permanente”. Nos termos do artigo 3.º, da Lei n.º 8/2020, de 10 de abril, esta lei entra(ou) em vigor no dia seguinte ao da sua publicação. A Lei n.º 8/2020, de 10 de abril é pesquisável em: <https://dre.pt/application/conteudo/131338918> (acesso em: 19.08.2020).

palavras utilizadas no diploma preambular do DL n.º 10-J/2020, de 26 de março, e que são as que se seguem: “O sistema financeiro tem um especial dever de participação neste esforço conjunto pela sua função essencial de financiamento de qualquer economia. Neste período de incerteza e complexidade, todos os agentes, públicos e privados, são convocados para garantir a sustentabilidade da nossa economia, dos rendimentos dos nossos cidadãos e das nossas empresas”. Como se vê, a sustentabilidade está na ordem do dia, agora ainda mais devido a esta situação pandémica. Se já antes as IPSS`s necessitavam de ser mais sustentáveis económico-financeiramente, parece-nos que com esta situação de pandemia a sua situação se agravou ainda mais. O legislador nacional lembrou-se das IPSS`s, tendo-as incluído nestes diplomas legais, e parece-nos que agiu bem ao legislar neste sentido. Porém, uma crítica que da nossa parte aqui deixamos, é a de que não basta legislar, nem tão-pouco fazer conferências de imprensa abordando as problemáticas sociais e solidárias neste contexto pandémico, pensando nós de que a legislação tem se ser aplicada no terreno (na prática) adequadamente, caso contrário de nada (e para nada) será útil. Parece-nos assentar aqui que nem uma luva o provérbio português «Olha para o que eu digo, não olhes para o que eu faço». Esperemos que a legislação criada, tendo em conta as IPSS`s neste contexto pandémico não seja um mero “tapa olhos”. Assim, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 10-J/2020, de 26 de março, (artigo 1.º este com a epígrafe «Objeto e âmbito»), o DL n.º 10-J/2020, de 26 de março estabelece medidas excecionais de apoio e proteção de famílias, empresas, IPSS`s, associações sem fins lucrativos e restantes entidades da economia social, por força dos impactos económicos e financeiros da contração da atividade económica decorrente da pandemia da doença COVID-19. Ora, parece que o legislador nacional nos está a dar razão (embora não o expresse diretamente) quando referimos que as associações de solidariedade social não são IPSS`s, embora o EstIPSS`s as considere como tal no disposto na alínea *a*), do n.º 1, do seu artigo 1.º, na medida em que no n.º 1 do artigo 1.º, do DL n.º 10-J/2020, de 26 de março, autonomiza as IPSS`s das associações sem fins lucrativos. Da nossa parte entendemos que quando o legislador se refere às associações sem fins lucrativos (está a referir-se, ou pelo menos, a englobar aqui, as associações de solidariedade social). Vemos aqui mais uma razão, da nossa parte, para que o legislador proceda à revisão do EstIPSS`s, mais precisamente da alínea *a*), do n.º 1, do seu artigo 2.º, removendo de lá as associações de solidariedade social, até para não vir a ser acusado daquilo a que chamamos da nossa parte de *bipolaridade legislativa* (a expressão e o itálico são da nossa autoria), ou seja, num diploma legal (regulamentar) que é o EstIPSS`s coloca

as associações de solidariedade social lado a lado com as (autênticas) IPSS`s, considerando-as também IPSS`s, e agora mais recentemente neste DL n.º 10-J/2020, de 26 de março parece-nos vir a autonomizar as associações de solidariedade social (quando se refere às associações sem fins lucrativos) das IPSS`s. Pois bem! O legislador que se resolva de uma vez, e que não seja contraditório na elaboração dos seus diplomas legais. Que se decida: ou considera as associações de solidariedade social, em todos os diplomas legais como sendo IPSS`s (solução aliás que não acolhemos da nossa parte), ou, ao invés, as considera em todos os diplomas legais que as abranja como não sendo IPSS`s, isto para não ser acusado, ou não vir a ser acusado de ser contraditório relativamente ao mesmo assunto.

Agora, numa visão de Direito comparado, expomos aqui a análise de Monica Bergo. Monica Bergo aborda o *Direito Social Fragmentado* (⁸⁴²). Assim, em Itália: «il principio dell`equilibrio finanziario fu escluso dalla complessiva ponderazione fra interessi costituzionali, per essere assunto come dato aprioristico, sottratto al controllo di ragionevolezza, *esce dalla porta e rientra dalla finestra*: “solo il legislatore è costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell`equilibrio di bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato”», isto tendo em conta a Corte cost., sent. n. 27/1998 (⁸⁴³).

Uma breve nota a ser feita ainda em contexto da dignidade da pessoa humana, é a concernente à autonomia da vontade, sendo que a autonomia, trata-se do elemento ético da dignidade, ligado à razão e ao exercício da vontade na conformidade de certas normas (⁸⁴⁴). Nas palavras de Luís Roberto Barroso: “A dignidade como autonomia envolve, em primeiro lugar, a capacidade de autodeterminação, o direito do indivíduo de decidir os rumos da própria vida e de desenvolver livremente sua personalidade. Significa o poder

⁸⁴² A expressão “Direito Social Fragmentado” (cuja tradução e itálico são nossos) pertence a Monica Bergo, e na sua versão original designa-se «Il Diritto Sociale Frammentato». Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Monica BERGO, (Capitolo Secondo), “Il Diritto Sociale Frammentato. Principio di Sussidiarietà e Assistenza Sociale”, in *Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico Internazionale e Comunitario*, 12, UNIVERSA UNIVERSIS PATAVINA LIBERTAS, Università degli Studi di Padova, CEDAM, pp. 63-131.

⁸⁴³ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Monica BERGO, (Capitolo Secondo), “Il Diritto Sociale Frammentato ... cit.”, p. 123 e ss, e nota 192.

⁸⁴⁴ Cfr. Luís Roberto BARROSO, “Princípio da Dignidade da Pessoa Humana: Uma contribuição para a densificação do seu conteúdo”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim GOMES CANOTILHO*, (Org. Fernando Alves Correia, Jónatas E. M. Machado e João Carlos Loureiro), Volume III – *Direitos e Interconstitucionalidade: entre Dignidade e Cosmopolitismo*, *STVDIA IVRIDICA*, 104, *AD HONOREM 6*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 141, e nota 70.

de fazer valorações morais e escolhas existenciais sem imposições externas indevidas. Decisões sobre religião, vida afetiva, trabalho, ideologia e outras opções personalíssimas não podem ser subtraídas do indivíduo sem violar sua dignidade (⁸⁴⁵)”.

Uma triste realidade em que nos deparamos em Portugal, Estado-Membro da União Europeia, e (supostamente) um país desenvolvido, é o da existência de um elevado número de sem-abrigo nas ruas (⁸⁴⁶) das grandes cidades como o Porto, por exemplo. Apesar de serem tomadas medidas para atenuar a situação, a verdade é a de que tais medidas não solucionam o problema. Muitas destas pessoas, que agora, “habitam” nas ruas e “debaixo da ponte” já tiveram uma vida estável e condigna, um trabalho remunerado, um lar, aquilo que lhes conferia «um mínimo de existência condigna» (expressão da autoria de José Carlos Vieira de Andrade), e a sua dignidade enquanto pessoas humanas.

Note-se que o direito à habitação está consagrado na CRP, mais precisamente no seu artigo 65.º (sendo um Direito e Dever Social), sendo que o disposto no seu n.º 1 menciona que: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de

⁸⁴⁵ Para mais desenvolvimentos, *vd*, Luís Roberto BARROSO, *ob. cit.*, p. 141 e ss.

⁸⁴⁶ Num estudo feito pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) em que esta investigou 35 países, e segundo notícia da RTP verifica-se que: “Subiu 157 por cento, entre 2014 e 2018, o número de pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal”, sendo que “há dois anos havia 3.396 pessoas a viver na rua ou em centros de abrigo temporário”. Cfr. RTP, “Número de pessoas sem-abrigo em Portugal aumentou”, notícia de 29 de janeiro 2020, publicada pelas 14h29, pesquisável em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/numero-de-pessoas-sem-abrigo-em-portugal-aumentou_v1201427 (acesso em: 30.08.2020).

De acordo com o inquérito, previsto no Plano de Ação 2017-2018 da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (No território de Portugal continental há cerca de 4.400 pessoas sem teto ou sem casa, segundo este inquérito realizado entre fevereiro e maio no quadro da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo), “todos os 278 concelhos do continente” e que “não foi obtida resposta de três municípios”. Quanto às “1.443 pessoas sem teto”, foram casos identificados “em 81 concelhos (29% do total dos concelhos do continente)”, a maioria “no conjunto dos 18 concelhos que continuam a AML”, região “com 644 pessoas” nesta situação. Dentro desta área metropolitana, “destaca-se Lisboa, com 350 pessoas sem teto” e, de seguida, “seguem-se os concelhos de Almada e Oeiras, o primeiro com 51 e o segundo com 46 pessoas sem teto”. “Por ordem decrescente, segue-se a região Norte, com 25% das pessoas em teto, o Algarve, com 15%, a Região Centro, com 12%, e o Alentejo, 4%. Na região Norte, destaca-se a Área Metropolitana do Porto, com 286 pessoas, das quais 174 no concelho do Porto”. Citando os resultados deste inquérito, e para maiores informações, *vd*, a notícia do Jornal SÁBADO, cedida pela LUSA, “Existem mais de 4 mil sem-abrigo em Portugal Continental”, publicada a 23.11.2018, pelas 21h16, e pesquisável em: <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/existem-mais-de-4-mil-sem-abrigo-em-portugal-continental> (acesso em: 30.08.2020). Conforme esta notícia aqui citada, tendo em conta este documento “cerca de 45% do total das pessoas sem teto foram identificadas na Área Metropolitana de Lisboa (AML), com 644 pessoas”, sendo que tais dados foram divulgados no fim de uma reunião do Grupo Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo (GIMAE), com a presença das secretárias de Estado da Segurança Social, Cláudia Joaquim, e da Saúde, Raquel Duarte, em que também participou o Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa. As expressões entre aspas encontram-se assim citadas na notícia aqui referida.

dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.

Não menos importante de referirmos é o facto de que a CRP garante a todos os cidadãos o «Direito ao trabalho» no disposto no seu artigo 58.º. Assim, transcrevendo o disposto no n.º 1 do artigo 58.º da CRP (sendo um Direito e Dever económico), artigo este cuja epígrafe é «Direito ao trabalho», memorizamos que: “1. Todos têm direito ao trabalho”. Ora, do disposto nas alíneas *a)* a *c)*, do n.º 2 do artigo 58.º da CRP, percebemos, respetivamente, que: “2 - Para assegurar o direito ao trabalho, incumbe ao Estado promover: *a)* A execução de políticas de pleno emprego; *b)* A igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições para que não seja vedado ou limitado, em função do sexo, o acesso a quaisquer cargos, trabalho ou categorias profissionais; *c)* A formação cultural e técnica e a valorização profissional dos trabalhadores”.

No entanto, embora constitucionalmente consagrados tais Direitos e Deveres, *supra* transcritos dos cidadãos, defendemos que a realidade, por vezes, mostra-se bem distinta, havendo violação da dignidade da pessoa humana, na nossa perspectiva havendo aqui até uma forte violação da CRP no que concerne a tais preceitos constitucionais *supra* citados (⁸⁴⁷). Note-se que o Estado, na nossa perspectiva, deverá ter um papel mais intervencionista neste aspeto para combater a pobreza, a (in)dignidade daquelas pessoas, a fome, a exclusão social e o possível recurso por parte de tais indivíduos à prática de crimes para sobreviverem, ou, até mesmo à mendicidade, podendo vir também a ser negativamente influenciados pelos demais que se encontrem na mesma situação e

⁸⁴⁷ Note-se que tal problemática da indignidade das pessoas sem-abrigo não acontece apenas em Portugal, sendo que o nosso País irmão – o Brasil – também está com fortes problemas sociais neste âmbito. Importa aclamar aqui o defendido pela autora brasileira Cármen Lúcia Antunes Rocha, na medida em que para esta: “O princípio da dignidade da pessoa humana é a fórmula jurídico-normativa que impede a mercantilização do homem, (...), porque com ele o sistema de Direito absorve um conteúdo ético axiomático, que impõe o respeito à igualdade humana e à singularidade da pessoa como dado universalmente sujeito ao respeito de todos.

Com o acolhimento desse princípio, o Estado é obrigado a adotar políticas públicas inclusivas, ou seja, políticas que incluam todos os homens nos bens e serviços que os possibilitem ser parte ativa no processo socioeconómico e cidadão autor da história política que a coletividade eleja como trajetória humana.

O Estado deve impedir que o homem se despoje do seu valor-fim dignificante e veja-se recolhido às sombras socioeconómicas e políticas; que ele seja renegado pela sociedade e, como antes observado, veja-se repudiado pelos seus e, envergonhado de si mesmo, rejeite-se e anule-se como cidadão”, cfr. Cármen Lúcia ANTUNES ROCHA – “O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social”, pesquisável em: www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32229-38415-1-PB.pdf (acesso em: 02.10.2019).

incorrerem numa vida de dependência quer alcoólica, quer de substâncias psicotrópicas. Há que combater de forma eficaz e eficiente tal problemática.

Todavia, o artigo 63.º da CRP, artigo este cuja epígrafe é «Segurança social e solidariedade»⁽⁸⁴⁸⁾, garante no seu n.º 1 que todos os cidadãos têm direito à Segurança Social, e no seu n.º 3 que: “O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”. Acontece que, constatamos que, por vezes, há violações ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo a integridade física, e atrevemo-nos a referir, e até a integridade psicológica de certos indivíduos desrespeitada, e, até, ignorada pela sociedade em geral, fazendo com que tais indivíduos se sintam à margem dos demais cidadãos e excluídos do dia a dia condigno a que qualquer pessoa humana tem direito, sendo a nossa posição a de que parece-nos que o princípio da igualdade plasmado no artigo 13.º da CRP se encontra aqui violado, passando a mensagem social e jurídica de que há cidadãos de primeira classe e cidadãos de segunda classe, ou mais radicalmente, de classe alguma, o

⁸⁴⁸ Tecemos a respeito um breve comentário que nos parece oportuno, uma vez que a dignidade da pessoa humana é entendida num contexto de dimensão aberta e carecedora de prestações (sociais) que justifica, e até mais, legítima a socialidade, estampada na garantia de condições dignas de existência (neste sentido, temos o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/02, acerca do «rendimento social de inserção», pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/> (acesso em: 02.10.2019). Sucede que, é a dignidade da pessoa humana como reconhecimento recíproco (mas não só) que é o alicerce, por exemplo, de princípios jurídicos como o princípio da culpa e o princípio da ressocialização (reintegração social) em questões do âmbito do Direito Penal (neste sentido, temos os Acórdãos, ambos do Tribunal Constitucional, n.ºs 6/84 e 349/91, pesquisáveis em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/> (acesso em: 02.10.2019). Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/ Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 199.

Acerca do «rendimento social de inserção», e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, entre outros, João Carlos LOUREIRO, “A Transferência de Competências para os Municípios na área da Socialidade”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, p. 262 e ss.

Como nos diz João Carlos Loureiro: “Em Portugal (...) o que se propõe agora não é fazer do rendimento social de inserção uma prestação autárquica, mas atribuir ao município a competência para a celebração e acompanhamento dos contratos de inserção, [sendo que] (...) o seu pagamento do equivalente funcional é obrigação do Instituto de Segurança Social, I.P.”. Cfr. João Carlos LOUREIRO, “A Transferência de Competências para os Municípios na área da Socialidade”, *cit.*, pp. 263-264.

A Lei do rendimento social de inserção (antigo rendimento mínimo garantido) é a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio (cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 100/2019, de 06/09), e é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2027&tabela=leis (acesso em: 16.08.2020).

que defendemos que é manifestamente inadmissível num Estado de Direito Democrático⁽⁸⁴⁹⁾ ⁽⁸⁵⁰⁾.

Ora, o próprio n.º 5 do artigo 63.º da CRP explana que: “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social”. De facto, julgamos que as IPSS`s podem ter um papel fulcral no combate à eliminação do elevado número de pessoas sem-abrigo nas ruas, quer através da sua inserção em lares habitacionais, quer fomentando ajudas para tratar as pessoas dependentes de vícios que os conduziram à qualidade de sem-abrigo. Note-se que os fins das IPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo em conta o estabelecido no disposto no artigo 1.º do EstIPSS`s.

Em Portugal, no domínio da ação social⁽⁸⁵¹⁾ e da prestação de serviços públicos por parte das IPSS`s, Licínio Lopes Martins defende que: “Os instrumentos contratuais de cooperação são, sem dúvida, os meios privilegiados de convocação das organizações particulares para o exercício de tarefas públicas. (...) [T]ambém no domínio da acção social a figura contratual, e sem prejuízo das particularidades que a caracterizam, constitui o meio normal ou mais frequente de delegação de tarefas públicas⁽⁸⁵²⁾”. Assim, entendemos, da nossa parte, que a terceirização tem um papel fulcral na reintegração social destes seres humanos que vivem em condições indignas, e de forma injusta perante os demais cidadãos. Entendemos que há a necessidade da criação de centros de formação especializada para os (re)integrar no mercado de trabalho e na sociedade, sendo direitos

⁸⁴⁹ Um excelente exemplo a ser seguido é o que está a acontecer na Helsínquia, na Finlândia, em que: «Tudo se deve a uma iniciativa governamental de nome "Housing First", que consiste num princípio simples: quando um indivíduo se torna sem-abrigo é-lhe providenciada uma residência estável e permanente o mais rápido possível. Depois estas pessoas recebem a ajuda e apoio que necessitam. Nalguns casos, pode ser para os auxiliar a combater um problema de vício, como por exemplo álcool ou droga. A outras pessoas é dado treino, educação e novas capacidades que lhes permitam encontrar trabalho. A oferta de uma casa é incondicional, de acordo com a BBC.», pesquisável em: <https://www.sabado.pt/mundo/detalhe/porque-e-que-helsinki-nao-tem-pessoas-sem-abrigo> (acesso em: 02.10.2019).

⁸⁵⁰ Nas palavras de Jorge REIS NOVAIS: “verificada que seja, pelos órgãos com competência para tanto, a existência de uma violação do princípio, tal assume uma gravidade qualificada e irremissível num contexto de Estado de Direito constitucional”, *ob. cit.*, p. 20.

⁸⁵¹ Acerca da soberania constitucional e da solidariedade social na Europa, *vd.*, entre outros, A.A.V.V., *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos – Bloomsbury, 2015.

⁸⁵² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 393.

que lhes assistem de forma condigna enquanto cidadãos e pessoas humanas, permitindo-lhes (re)construírem as suas vidas de forma salutar e dando-lhes a merecida dignidade e as oportunidades de se realizarem enquanto seres humanos quer a nível profissional, quer a nível pessoal, combatendo assim a pobreza e a exclusão social. Não podemos ficar alheios a esta problemática. Não é um problema apenas dos sem-abrigo, é um problema de todos nós enquanto Povo, na medida em que o Estado é o Povo, tendo todos nós a nossa quota-parte de responsabilidade para evitar este flagelo social.

A prática de voluntariado (⁸⁵³), principalmente nas fases iniciais de ajuda a estes sem-abrigo é essencial, e além de ser um problema que compete às leis solucionar, compete-nos também a nós, defendendo nós a existência da criação de um diploma legal específico próprio que vise evitar e/ou combater a pobreza (⁸⁵⁴), a exclusão social e a

⁸⁵³ Consideramos impensável referirmo-nos aqui à prática de voluntariado sem fazermos menção à Lei de «Bases do enquadramento jurídico do voluntariado» (doravante LBejVolunt.) que é a Lei n.º 71/98, de 03 de novembro, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/223016/details/maximized> (acesso em: 20.09.2020). Logo no seu artigo 1.º, com a epígrafe «Objecto», a LBejVolunt., destina-se a promover e garantir a todos os cidadãos a participação solidária em ações de voluntariado e a definir as bases do seu enquadramento jurídico. E no n.º 1, do seu artigo 2.º (artigo este com a epígrafe «Voluntariado»), esta mesma lei reporta que: “Voluntariado é o conjunto de acções de interesse social e comunitário realizadas de forma desinteressada por pessoas, no âmbito de projectos, programas e outras formas de intervenção ao serviço dos indivíduos, das famílias e da comunidade desenvolvidos sem fins lucrativos por entidades públicas ou privadas”. No seu Capítulo II que se dedica aos «princípios», a LBejVolunt., revela-nos que: “O Estado reconhece o valor social do voluntariado como expressão do exercício livre de uma cidadania activa e solidária e promove e garante a sua autonomia e pluralismo”, estando este «princípio geral» plasmado no seu artigo 5.º. O artigo 6.º da LBejVolunt., nos seus n.ºs 1 a 8, retrata-nos os «princípios enquadramentos do voluntário» e parece-nos que de forma taxativa, sendo estes: “1 - O voluntariado obedece aos princípios da solidariedade, da participação, da cooperação, da complementaridade, da gratuidade, da responsabilidade e da convergência. 2 - O princípio da solidariedade traduz-se na responsabilidade de todos os cidadãos pela realização dos fins do voluntariado. 3 - O princípio da participação implica a intervenção das organizações representativas do voluntariado em matérias respeitantes aos domínios em que os voluntários desenvolvem o seu trabalho. 4 - O princípio da cooperação envolve a possibilidade de as organizações promotoras e as organizações representativas do voluntariado estabelecerem relações e programas de acção concertada. 5 - O princípio da complementaridade pressupõe que o voluntário não deve substituir os recursos humanos considerados necessários à prossecução das actividades das organizações promotoras, estatutariamente definidas. 6 - O princípio da gratuidade pressupõe que o voluntário não é remunerado, nem pode receber subvenções ou donativos, pelo exercício do seu trabalho voluntário. 7 - O princípio da responsabilidade reconhece que o voluntário é responsável pelo exercício da actividade que se comprometeu realizar, dadas as expectativas criadas aos destinatários do trabalho voluntário. 8 - O princípio da convergência determina a harmonização da acção do voluntário com a cultura e objectivos institucionais da entidade promotora”. Relembramos, da nossa parte, todavia que não se deve confundir a prática de voluntariado com a atuação das IPSS`s. São situações distintas, muito embora ambas pratiquem, ou devam praticar em abono da verdade, o bem.

⁸⁵⁴ De acordo com Alexandru PANICAN e Håkan JOHANSSON: “The municipality and the local administrative authorities have the possibility and responsibility for shaping their own, more detailed, regulations”, cfr. Alexandru PANICAN / Hakan JOHANSSON, “Strategies Against Poverty in a Social Democratic Local Welfare System: Still the Responsibility of Public Actors?”, in *Work and Welfare in Europe – Combating Poverty in Local Welfare Systems – Active Inclusion Strategies in European Cities* (Edited by Håkan Johansson and Alexandru Panican, Edição palgrave macmillan), 2016, p. 162. Observação nossa é que em Portugal a Lei - quadro da descentralização (Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto), traz novas medidas em sede de descentralização administrativa, vindo possibilitar aos Municípios e freguesias – autarquias locais – a possibilidade de combaterem este flagelo dos sem-abrigo de forma,

marginalização (muitas vezes como única forma que os sem-abrigo encontram para garantirem a sua sobrevivência), chegando mesmo a cometer crimes tais como furtos, roubos, e por vezes, a indignidade é tal que podem mesmo cometer crimes mais graves como homicídios ⁽⁸⁵⁵⁾ que abarque medidas a serem adotadas na prática, como foi o que aconteceu na Finlândia, para terminar de vez com esta indignidade social (e vergonhosa) em pleno Século XXI.

Na nossa perspetiva, estes sem-abrigo, por vezes, têm filhos ainda crianças e adolescentes ⁽⁸⁵⁶⁾ (que mendigam) que vivem nas ruas com eles em condições degradantes e miseráveis, estando eles mesmos e as suas crianças sujeitas à prática de crimes contra si mesmos por parte de outros indivíduos, encontrando-se em situação de especial e grave vulnerabilidade. As mulheres, por vezes, “caem” na prostituição para sobreviverem, embora, muitas vezes, de forma indesejada, estando sujeitas inclusive a contraírem doenças sexualmente transmissíveis como o HIV – SIDA, por exemplo, ou já sendo aquelas portadoras de tal vírus serem elas a transmitirem tal doença aos clientes que as procuram para práticas sexuais. Muitas também o fazem para “pagarem” os vícios das drogas ou/e do álcool, ou até para terem dinheiro para alimentarem os seus filhos.

embora que descentralizada, mais próxima dos mesmos, podendo e devendo essas autarquias locais (dentro das suas atribuições) adotarem e colocarem em prática medidas protetivas para os sem-abrigo existentes nas suas localidades. Para um maior aprofundamento acerca destas matérias, *vd*, e onde consta um artigo jurídico da nossa autoria - Patrícia PINTO, *vd*, Patrícia PINTO [et al] (A.A.V.V.), *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola/ Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa* (Coordenação de Suzana Tavares da Silva), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Edição Instituto Jurídico, Dezembro, 2018.

⁸⁵⁵ A CRP refere no n.º 1 do seu artigo 24.º (cuja epígrafe deste artigo é «Direito à vida») que: “A vida humana é inviolável”. Cfr., a CRP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020). Por sua vez, a DUDH, dita no seu artigo III que: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. Cfr., a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, UNIC/ Rio/ 005. Janeiro 2009 (DPI/ 876), p. 5, pesquisável em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> (acesso em: 20.09.2020).

⁸⁵⁶ Cfr., o disposto no artigo 67.º da CRP, com a epígrafe «Família», mais precisamente nos termos do seu n.º 1, e das alíneas *a*) e *b*), do seu n.º 2, respetivamente: “1. A família, como elemento fundamental da sociedade, tem direito à protecção da sociedade e do Estado e à efectivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros. 2. Incumbe, designadamente, ao Estado para protecção da família: *a*) Promover a independência social e económica dos agregados familiares; *b*) Promover a criação e garantir o acesso a uma rede nacional de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família, bem como uma política de terceira idade”. Cfr., a CRP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020).

Como constatamos destes preceitos constitucionais, o Estado tem a obrigação de proteger a família, incluindo as crianças e os jovens que as integram, assim como a terceira idade, podendo, em nosso entendimento, e quando tal for necessário, delegar tais tarefas assistenciais às IPSS’s, para que estas o coadjuvem nesta função assistencialista e solidário-filantropica. Note-se que, nos moldes do n.º 3, do artigo XVI, da DUDH (constituída por 30 artigos); “A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à protecção da sociedade e do Estado”. Cfr., a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, UNIC/ Rio/ 005. Janeiro 2009 (DPI/ 876), p. 10, pesquisável em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> (acesso em: 20.09.2020).

Aliás, a própria CRP (⁸⁵⁷), no disposto no n.º 1 do seu artigo 65.º [artigo este com a epígrafe «Habitação e urbanismo»] refere que: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”, referindo ainda no disposto no n.º 3 do seu artigo 65.º que: “O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria (⁸⁵⁸)”. Ora, a DUDH, no disposto os n.ºs 1 e 2, do seu artigo XVII, respetivamente, evidencia que: “1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2. Ninguém será arbitrariamente privado da sua propriedade (⁸⁵⁹)”.

Entendemos também que a orfandade (⁸⁶⁰) de rua é um problema grave e a ser resolvido, porque estas crianças e adolescentes desprotegidos e abandonados por todos,

⁸⁵⁷ Cfr., a CRP, nos moldes do disposto no n.º 2 do seu artigo 65.º: “Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução”. Cfr., a CRP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 18.09.2020).

Da nossa parte, constatamos, (da leitura deste artigo 65.º da CRP), e defendemos, que as IPSS`s, em Portugal, em coadjuvação com o Estado podem, e devem, ter um papel ainda mais intervencionista no que respeita ao combate à mendicidade e/ou aos sem-abrigo, proporcionando-lhes um lar (embora que temporário) e dando-lhes formação profissional no intuito de os (re)integrar no mercado de trabalho para que estes possam ter uma vida digna e assim consigam pagar as suas contas, em específico a sua alimentação e a sua habitação, e as dos seus familiares que tenham a seu encargo, a título de exemplo, filhos menores, se for o caso.

⁸⁵⁸ Cfr., a CRP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 18.09.2020).

⁸⁵⁹ Cfr., a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, UNIC/ Rio/ 005. Janeiro 2009 (DPI/ 876), p. 10, pesquisável em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> (acesso em: 20.09.2020).

⁸⁶⁰ O n.º 1 do artigo 69.º da CRP, artigo este cuja epígrafe é «Infância», exprime que: “1. As crianças têm direito à protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições”. Já o n.º 2, do artigo 69.º da CRP menciona que: “2. O Estado assegura especial protecção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal”. O n.º 3 do artigo 69.º da CRP, refere que: “3. É proibido, nos termos da lei, o trabalho de menores em idade escolar”. Cfr., a CRP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020).

Veja-se que o n.º 2 do artigo 69.º da CRP consagra que cabe ao Estado proteger as crianças órfãs, que se encontrem em situação de abandono ou que por qualquer motivo estejam privadas de um ambiente familiar normal, pelo que pensamos que ao não combater e/ou proteger as crianças que se encontrem perante estas fragilidades, o Estado está a falhar, violando este preceito constitucional e violando, segundo o nosso pensamento, a dignidade da pessoa humana de uma forma abrupta, e até mesmo o princípio constitucional da igualdade previsto no artigo 13.º da CRP. Há que agir, e eficientemente e eficazmente! A CRP deve ser respeitada e valorizada!

Outro aspeto que nos choca prende-se com o abandono dos idosos, dado que a própria CRP consagra a protecção dos mesmos por via do artigo 72.º da CRP (com a epígrafe «Terceira idade»), sendo

estão sujeitos a imensos perigos, podendo ser envolvidas em redes pornográficas, serem vítimas de abusos sexuais, ou serem até assassinadas dada a sua vulnerabilidade. Defendemos, pois, que em Portugal há uma forte necessidade de ser criado um diploma legal próprio que se aplique diretamente e de forma eficaz e eficiente a estas situações, pondo as leis, contudo, na prática, não bastando apenas o Direito positivado (que se não for posto em prática, não terá utilidade nas vidas dos seres humanos).

Num panorama inclusivo da soberania constitucional e da solidariedade social num contexto Europeu, tem aqui relevância o texto jurídico da autoria de Alain Supiot⁽⁸⁶¹⁾. Nesta premissa, Alain Supiot abriga que: «Civil and political rights, therefore, can only be considered “first generation” from a chronological or historical point of view. They evidently come second when considered from an anthropological perspective. Man can survive without civil and political liberties, but not without a certain minimum of nourishment and education⁽⁸⁶²⁾».

que o n.º 1, do artigo 72.º da CRP proclama que: “1 - As pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social”. O n.º 2 do artigo 72.º da CRP, reporta que: “2. A política de terceira idade engloba medidas de carácter económico, social e cultural tendentes a proporcionar às pessoas idosas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação activa na vida da comunidade”. Ora, quer em relação à infância, quer em relação à terceira idade, o papel desempenhado pelas IPSS`s em Portugal, é fulcral para evitar muitas situações de orfandade, para auxiliar crianças abandonadas e carenciadas, assim como para prestar boas condições e qualidade de vida à população mais idosa que requeira prestação de cuidados por parte de outrem, competindo ao Estado cooperar com a atuação das IPSS`s, sempre que não consiga solucionar tais situações por si só. Esta é a nossa posição a respeito. Pensamos que é essencial a celebração de acordos, sejam de gestão, seja, de cooperação, ou de ambos em simultâneo, entre o Estado e as IPSS`s, no sentido de combater estes flagelos sociais, devendo ainda o Estado, conforme o nosso entendimento, contribuir financeiramente com as IPSS`s, para que estas últimas consigam prestar cuidados devidamente e se consigam manter financeiramente sustentáveis. Se bem que, não vemos qualquer inconveniente, aliás, até defendemos da nossa parte que as IPSS`s também consigam mais financiamento para a sua atuação através de donativos e contribuições prestadas por entes privados para as auxiliarem nesse sentido, pensando ainda nós que para manter a legalidade desta solução por nós proposta, o legislador deve legislar diplomas legais neste sentido.

⁸⁶¹ Cfr. Alain SUPIOT, “Judicial Enforcement of Social Solidarity in View of Recent European, German and French Jurisprudence”, in *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos – Bloomsbury, 2015, pp. 109-138.

⁸⁶² Cfr. Alain SUPIOT, “Judicial Enforcement of Social Solidarity in View of Recent European, German and French Jurisprudence”, in *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos – Bloomsbury, 2015, p. 109.

Citando Muriel Fabre-Magnan, Alain Supiot refere que da Declaração Universal dos Direitos do Homem (atualmente já se lê, por vezes, Humanos) se extrai que: “(...) *dignity is not a right*. It is the founding principle of rights”. Cfr. Muriel FABRE-MAGNAN, “La Dignité en Droit: Un Axiome”, in *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques* 58, n.º 1 (1 February 1 2007): 1-30; Muriel FABRE-MAGNAN, “Dignité Humaine”, in Joël Andriantsimbazovina et al. (eds), *Dictionnaire des Droits de l'Homme* (Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 2008), 226 ff, *apud* Alain SUPIOT, “Judicial Enforcement of Social Solidarity in View of Recent European, German and French Jurisprudence”, in *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in*

No entanto, e com o propósito da inclusão (ativa) social, numa perspetiva comparatística: “In the city of Turin, actors seem to be well coordinated and integrated into close partnerships in funding, managing and delivering local activation offers. Several local activation projects are based on intensive partnership arrangements between a wide range of actors (private third sector, EU, national, regional and local). However these local services are often carried out without any direct connection, coordination or integration with the services developed in central employment policies. Third-sector actors also play a significant role in the design and implementation of local activation services. These horizontal relationship can be described as *network governance* arrangements that are based on local partnerships that bring together public and non-public actors for a joint purpose ⁽⁸⁶³⁾”.

Para José Carlos Vieira de Andrade: “Em primeiro lugar, os preceitos relativos aos direitos sociais a prestações não são meramente proclamatórios, constituem normas jurídicas precativas, que, enquanto tais, concedem aos indivíduos posições jurídicas subjetivas (a que chamamos pretensões) e estabelecem garantias institucionais, impondo ao legislador a obrigação de agir para lhes dar cumprimento efetivo - constituem, assim, «imposições legiferantes». Em consequência, os preceitos constitucionais relativos aos direitos sociais gozam da força jurídica comum a todas as normas constitucionais imperativas.

Em segundo lugar, o conteúdo desses preceitos e das pretensões correspondentes é determinado pela Constituição, em regra, apenas num mínimo, e não pode ser-lhe imputado um conteúdo normativo mais vasto pela via de uma interpretação judicial «atualista»: esse conteúdo depende de opções próprias do legislador ordinário, ao qual se deve entender que foi delegado, por razões técnicas ou políticas, um poder de conformação autónoma, nessa medida sujeito a um controlo atenuado pelos tribunais. Não se aplica, por isso, em princípio, aos direitos sociais o regime específico dos direitos,

Europe, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos – Bloomsbury, 2015, p. 110.

⁸⁶³ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Alexandru PANICAN / Anna ANGELIN, “Worlds of Active Inclusion at Local Level: A Comparative Analysis”, in *Work and Welfare in Europe – Combating Poverty in Local Welfare Systems – Active Inclusion Strategies in European Cities* (Edited by Håkan Johansson and Alexandru Panican, Edição palgrave macmillan), 2016, p. 248. Estes autores referem-se na p. 249 deste seu escrito ao PES (Public Employment Services), mencionando que: “The PES has recently been the object of marketisation reforms and all activities above a certain budget line need to be put out to tender, awarding the contract to the lowest bidder”.

liberdades e garantias, justamente porque este pressupõe, ou na medida em que pressuponha, a determinabilidade do conteúdo dos preceitos ao nível constitucional ⁽⁸⁶⁴⁾”.

Advoga José Carlos Vieira de Andrade que “nos próximos anos, a protecção dos direitos sociais será conseguida fundamentalmente no plano estadual”, afirmando ainda o mesmo autor que “é ao Estado que, em última análise, cabe assegurar a protecção social dos seus cidadãos. Não é ao nível europeu que se consegue assegurar os direitos sociais, designadamente os direitos prestacionais ⁽⁸⁶⁵⁾”.

Julgamos que muitas situações de pobreza ⁽⁸⁶⁶⁾ e exclusão social devem-se, essencialmente, à desigualdade socioeconómica que muita da população portuguesa vivencia no seu quotidiano, muito devido às crises económico-financeiras que, abalaram e continuam a abalar, Portugal, e também ao desemprego elevado gerado pelas mesmas o que, julgamos conduziu (e conduz ainda) uma grande fatia da população nacional a uma situação desoladora de pobreza, aumentando, desta feita, a pobreza na população portuguesa. Atrevemo-nos a afirmar até, que a (in)dignidade da pessoa humana enquanto tal em vez de padecer de uma evolução positiva no sentido da melhoria da qualidade e do nível de vida populacional, se tem vindo a degradar cada vez mais e mais, podendo, se nada for feito em sentido contrário, levar ao término da conhecida classe média, aumentando o fosso de riqueza tornando os ricos cada vez mais ricos e os pobres cada

⁸⁶⁴ *Vd. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª Edição, Almedina, 2012, pp. 363-364. Este autor percebe que “esta construção não equivale a um «grau zero de garantia»”, *ob. cit.*, p. 364, nota 21. Em sentido inverso, *vd. J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional*, Almedina, 2003, p. 481 e ss.

⁸⁶⁵ Neste sentido, *vd. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O papel do Estado na Sociedade e na Socialidade”*, ... *cit.*, p. 41. Esta é a solução apontada por este autor que é: “A Solução do Estado Social como solução nacional”.

⁸⁶⁶ Uma nota que aqui deixamos para reflexão é a de que do outro lado do mundo, no Continente Africano, em pleno Século XXI, a pobreza é a ordem do dia. O Banco Mundial exprime mesmo que a pobreza extrema ainda é preocupante em África. Até 2015, quatro em cada dez pessoas africanas viviam com menos de dois euros por dia. Como nos diz Friederike Müller-Jung: “O nível de pobreza diminuiu de uma forma geral na maioria dos países no mundo. É o que diz o mais recente relatório do Banco Mundial. Entretanto, em África, o número de pessoas em pobreza extrema ainda é alarmante”. *Cfr.*, e para maiores desenvolvimentos, *vd. Friederike MÜLLER-JUNG, “Banco Mundial: Pobreza extrema ainda preocupa em África”*, pesquisável em: <https://www.dw.com/pt-002/banco-mundial-pobreza-extrema-ainda-preocupa-em-áfrica/a-45924718> (acesso em: 18.10.2019). Notícia publicada em 17.10.2018.

Julgamos que a pobreza é um flagelo a uma escala global (embora seja mais acentuada nuns países e/ou nuns Continentes do que noutros) e que tem de ser cada vez mais combatida mediante a adoção de medidas práticas que ajudem, pelo menos a diminuir a mesma, uma vez que pensamos que a erradicação da pobreza num futuro próximo, embora seja um objetivo, será ainda uma triste utopia, pese embora nos caiba a todos promover a extinção da pobreza.

Thomas POGGE, “Severe Poverty as a Human Rights Violation”, in Thomas Pogge (org.), *Freedom from Poverty as a Human Right: who owes what to the very poor?* Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 16, *apud* Thiago SANTOS ROCHA, “Os deveres impostos pelo direito humano a um nível adequado de vida” ... *cit.*, p. 291, nota 12, investiga situações de pobreza a partir das suas causas e identifica os casos em que agentes com culpa exerciam função causal na pobreza de outros.

vez mais pobres. Tomara que Portugal não se venha a transformar numa segunda Venezuela (muito embora dentro da Europa).

As IPSS's vêm sofrendo gigantescos cortes de auxílio monetário por parte do Estado devido a crises económico-financeiras, tendo de encontrar em maior número e alternativas soluções para a satisfação das necessidades do seu público-alvo, isto é, das pessoas que mais necessitem de auxílio.

Ora, quando nos referimos a crises, estamos a referir-nos a crises económico-financeiras, que, por sinal, colocam muitas pessoas em situações difíceis, vendo-se mesmo obrigadas a emigrarem para assegurarem a sua sobrevivência e, por vezes, a do seu agregado familiar.

Tenha-se em atenção que acerca da teoria do endividamento e da fragilidade financeira, nas palavras de José Manuel Gonçalves Santos Quelhas: “Esta concepção alicerça as crises financeiras no funcionamento dos ciclos económicos e sublinha o papel do endividamento na explicação da fragilidade do sistema ⁽⁸⁶⁷⁾”.

Por sua vez, Branco Milanovic destaca que: “A causa real da crise reside nas enormes desigualdades na distribuição de rendimentos que geraram muitos mais fundos para investir do que aqueles que podiam ser investidos com lucros. O problema político do crescimento insuficiente da classe média foi então «resolvido» através da abertura dos portões ao crédito barato. E esta abertura dos portões, para placar a classe média, era necessária porque, num sistema democrático, um modelo de desenvolvimento excessivamente desigual não pode coexistir com a estabilidade política.

Poderia ter resultado de maneira diferente? Sim, sem trinta anos de desigualdade crescente, com uma melhor distribuição dos rendimentos nacionais, os rendimentos da classe média teriam sido maiores. As pessoas com rendimentos medianos têm de satisfazer muitas das prioridades antes de se preocuparem com o melhor investimento para o seu dinheiro em excesso. Então, teríamos uma estrutura de consumo diferente: provavelmente teria sido gasto mais dinheiro em refeições caseiras do que em restaurantes, ou em roupa simples de criança em vez de acessórios de estilistas. Um desenvolvimento mais igualitário teria removido a necessidade de os políticos encontrarem paliativos com os quais acalmar a fúria do seu eleitorado da classe média.

⁸⁶⁷ Cfr. José Manuel Gonçalves Santos QUELHAS, *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, 2012, p. 17.

Por outras palavras, teria havido um desenvolvimento mais igualitário e estável que pouparia aos Estados Unidos e ao Mundo uma crise desnecessária ⁽⁸⁶⁸⁾”.

Thomas Pogge defende a existência de 03 grupos de causas geradoras de pobreza e que são as ações (lesões interagentes) [sendo que as ações interagentes seriam aquelas nas quais, por intermédio de ação direta entre agentes e vítimas da lesão, os perpetradores agem de modo que, previsível e evitavelmente, privam outros de meios de vida], as omissões (falhas interagentes em reduzir a pobreza) [quanto a estas, estas seriam caracterizadas pelos casos em que alguns agentes possam atuar para combater a pobreza extrema para cuja génese ou sustentabilidade não contribuíram de modo direto] e as instituições sociais [que são havidas, nesta conceção, como o mais elementar dentre os fatores causadores de pobreza extrema, dado que sob a sua égide são constatadas e perpetuadas certas falhas de acesso seguro aos objetos de direitos económicos] ⁽⁸⁶⁹⁾.

Em abono da verdade, um aspeto que nos parece interessante a expor é o que respeita à desigualdade total dos rendimentos ⁽⁸⁷⁰⁾.

Da nossa parte, chegamos à conclusão de que de facto as assimetrias sociais são um relevante fator a ter em consideração nas crises, precisamente porque as pessoas e/ou famílias mais carenciadas e necessitadas, via de regra, são aquelas que mais necessitam e/ou necessitarão de recorrer ao crédito, o que, em situações de impossibilidade de pagarem os créditos contraídos, conseqüentemente as farão recair no endividamento, que poderá mesmo conduzi-las a situações de pobreza e de necessidades extremas, em casos extremos podendo mesmo virarem sem-abrigo. Trata-se de um flagelo social, onde as IPSS`s desempenham e/ou podem(rão) desempenhar um relevantíssimo papel social e

⁸⁶⁸ Cfr. Branko MILANOVIC, (Capítulo III) “Mundo Desigual – ... cit.”, p. 184.

⁸⁶⁹ Thomas POGGE, “Severe Poverty as a Human Rights Violation”, in Thomas Pogge (org.), *Freedom from Poverty as a Human Right: who owes what to the very poor?* Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 25, *apud* Thiago SANTOS ROCHA, “Os deveres impostos pelo direito humano a um nível adequado de vida” ... cit., p. 292.

⁸⁷⁰ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Thomas PIKETTY, *O Capital no Século XXI*, Temas e Debates, Círculo de Leitores, 1.ª edição: Outubro de 2014, reimpresso em Novembro de 2015, p. 388 e ss, em especial pp. 388-389.

Como relata Thomas Piketty (economista francês): “Sem surpresa, o nível de desigualdade do rendimento total situa-se num ponto intermediário entre a desigualdade dos rendimentos do trabalho e a desigualdade da propriedade do capital. De notar ainda que a desigualdade do rendimento total é mais próxima da desigualdade perante o trabalho do que da desigualdade perante o capital, o que não é assim tão surpreendente, uma vez que os rendimentos do trabalho representam geralmente entre dois terços e três quartos do rendimento nacional total. Concretamente, o decil superior da hierarquia dos rendimentos detém cerca de 25% do rendimento nacional nas sociedades escandinavas mais igualitárias dos anos 1970-1980 (os níveis franceses e alemães eram na época da ordem de 30%, e são hoje mais próximos de 35%), e essa parte pode subir até 50% do rendimento nacional nas sociedades mais desiguais (de que cerca de 20% destinados ao centil superior), como a do Antigo Regime francês ou da Belle Époque em França e no Reino Unido, ou ainda como nos Estados Unidos dos anos de 2010”.

solidário. Pensamos ainda, que deve ser aconselhada, cada vez mais, e sempre que possível, a poupança aos indivíduos, em vez de lhes ser impingido aquilo que denominamos por «falso sonho do crédito», que tende mais a colocar os indivíduos, num futuro próximo, endividados, do que realmente a auxiliá-los em momentos mais difíceis. Basicamente, para se manter a sustentabilidade financeira, pensamos e aconselhamos que não devemos (nem podemos) gastar mais do que o que está ao nosso alcance!

Julgamos que uma IPSS para ser sustentável, necessita de apoios monetário-financeiros e de entreatuda humana, devendo esta última entrar em ação quer a nível institucional, quer em terreno de campo, ou seja, nas ruas.

3. Os princípios jurídico-solidários

Para nos referirmos aos “princípios estruturantes do ordenamento jurídico das IPSS” a que Licínio Lopes Martins alude ⁽⁸⁷¹⁾, decidimos, da nossa parte, criar / sugerir mais alguns princípios relacionados com as IPSS`s, os quais denominamos por *princípios jurídico-solidários* ⁽⁸⁷²⁾ (jurídicos porque incidem sobre a ordem jurídica nacional e solidários dada a sua aplicabilidade e relevância para a (na) boa atuação por parte das IPSS`s em Portugal, visando a solidariedade social).

Licínio Lopes Martins entende que “o conjunto dos princípios a seguir enumerados devem, enformar a organização, o funcionamento e a actuação das IPSS. Assim, e para além do dever de cooperação com a Administração, (este autor sugere a invenção) [dos] seguintes princípios ⁽⁸⁷³⁾”: o «princípio da prossecução do interesse público»; o «princípio da igualdade de tratamento, quer na admissão dos utentes ou beneficiários da atividade desenvolvida – na concessão de bens ou prestações de serviços, quer nas condições essenciais de funcionamento dos estabelecimentos ou equipamentos, independentemente das entidades das entidades gestoras»; o «princípio da igualdade de tratamento entre utentes das IPSS e os utentes dos serviços oficiais, designadamente na imposição de tarifas ou outras onerações de índole pecuniária»; o «princípio da

⁸⁷¹ Acerca dos “princípios estruturantes do ordenamento jurídico das IPSS”, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 425- 452. A denominação de “princípios estruturantes do ordenamento jurídico das IPSS”, é da autoria de Licínio Lopes Martins. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 425.

⁸⁷² A expressão e o itálico são da nossa autoria.

⁸⁷³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 425 e ss, e elenco bibliográfico lá citado.

proporcionalidade»; ao «princípio da igualdade e da proporcionalidade poderá associar-se o princípio da seletividade»; o «princípio da tendencial gratuitidade dos bens e serviços prestados às famílias ou utentes social e economicamente mais carenciados»; o «princípio da preferência ou prioridade do apoio para as pessoas ou grupos mais desfavorecidos e carenciados»; ao «princípio anterior conecta-se o princípio da prevalência dos interesses e direitos dos beneficiários sobre os das instituições, associados, membros ou fundadores»; o «princípio da imparcialidade na qualidade de princípio organizatório»; o «denominado princípio da transparência de gestão e de procedimentos»; o designado «princípio da compatibilização dos fins e das atividades das instituições com os fins do sistema de ação social»; o denominado «princípio da qualidade dos serviços prestados e da eficácia e da eficiência na gestão dos recursos financeiros»; e o chamado «princípio da justiça do sistema»⁽⁸⁷⁴⁾. A estes princípios criados por Licínio Lopes Martins, criamos, e sugerimos, da nossa parte, mais alguns, os quais denominamos por *princípios jurídico-solidários*.

Relativamente ao «princípio da transparência de gestão e de procedimentos»⁽⁸⁷⁵⁾, Licínio Lopes Martins defende que tal princípio conduz também a uma limitação de organização (“pelo menos à liberdade de organização de procedimentos”) e também à liberdade contratual. Mas, julga este autor que, este princípio deverá ser garantido “em matéria de realização de obras integral ou maioritariamente financiadas com fundos públicos, que devem ser precedidas de concurso, pelo menos quando estejam em causa valores significativos, bem como a alienação e o arrendamento de imóveis deverá seguir o mesmo procedimento, ou em alternativa a hasta pública”. Julga ainda este autor que são fins “de transparência, isenção e de correta gestão que presidem ao espírito do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 119/83, onde se exige que as empreitadas de obras de construção ou grande reparação, bem como a alienação e o arrendamento de imóveis pertencentes às instituições, obedeçam a concurso público, no primeiro caso, e a concurso público ou a hasta pública, no segundo⁽⁸⁷⁶⁾”. Ora, da nossa parte, e não querendo tirar a razão ao

⁸⁷⁴ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 425- 452.

⁸⁷⁵ Acerca deste princípio, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 434-448, e elenco bibliográfico lá contido.

⁸⁷⁶ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 434 e ss, e elenco bibliográfico lá citado.

Tendo em conta o exposto por este mesmo autor, nesta mesma obra, mais precisamente no último parágrafo da p. 436: “Contudo, e partindo do pressuposto realista de que a grande fatia do orçamento de despesas das IPSS é financiado pelo Orçamento da Segurança Social através da técnica orçamental da transferência directa, podendo equivaler tal despesa a 70% das despesas do Orçamento da Segurança Social

defendido por Licínio Lopes Martins, verificamos que atualmente o disposto nos n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5, do artigo 23.º do EstIPSS`s, (artigo este com a epígrafe «Realização de obras, alienação e arrendamento de imóveis»), tem uma redação diferente, e, que é a seguinte: “1 - A empreitada de obras de construção ou grande reparação pertencentes às instituições, devem observar o estabelecido no Código dos Contratos Públicos, com exceção das obras realizadas por administração direta até ao montante máximo de 25 mil euros. 2 - O disposto no número anterior não se aplica às instituições que não recebam apoios financeiros públicos. 3 - Podem ser efetuadas vendas ou arrendamentos por negociação direta, quando seja previsível que daí decorram vantagens para a instituição ou por motivo de urgência, fundamentado em ata. 4 - Em qualquer caso, os preços e rendas aceites não podem ser inferiores aos que vigorarem no mercado normal de imóveis e arrendamentos, de harmonia com os valores estabelecidos em peritagem oficial. 5 - Excetua-se do preceituado nos números anteriores os arrendamentos para habitação, que seguem o regime geral sobre arrendamentos”.

Aduz Licínio Lopes Martins que sendo a transparência na aquisição de bens e serviços e realização de obras uma exigência que advém da imparcialidade na atividade administrativa, como é imposição feita pelo disposto no n.º 2 do artigo 266.º da CRP, a transparência também é exigível “na atividade das pessoas colectivas de utilidade pública que desenvolvam actividades administrativas financiadas (pelo menos regular e maioritariamente) com dinheiros públicos, devendo, por isso ser equiparadas, em certos domínios, à actividade administrativa ⁽⁸⁷⁷⁾”.

Quanto ao «princípio da prossecução do interesse público», aqui, e como pensa Licínio Lopes Martins, as IPSS`s tratam-se de instituições criadas pela iniciativa de particulares, e não por iniciativa da AP nem sequer por ato público. A constituição das IPSS`s visa a prossecução de interesses públicos, ou pelo menos a tarefas que se propõe desenvolver interessa à AP, mesmo que aquela tenha por fim imediato e primordial a satisfação de interesses de cariz privado. Ora, as IPSS`s são admitidas

na vertente da acção social, e que o financiamento das obras pode atingir a quase totalidade do seu custo, a existência de um procedimento público impõe-se como exigência constitucional”.

⁸⁷⁷ Cfr., Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 437, e nota 668 [onde aliás este autor defende que o requisito do financiamento lhe parece particularmente decisivo para o efeito, dado que o facto das pessoas coletivas de utilidade pública desenvolverem atividades de interesse público, não lhe parece, só por si, suficiente para justificar uma tal limitação à autonomia contratual das pessoas coletivas assim como à sua própria liberdade de «auto-organização», uma vez que a «(auto)definição de um procedimento contratual há-de ser sempre espelho da autonomia de gestão e de organização da pessoa coletiva, sugerindo este autor que “o que pode (e deve) suceder é o critério do financiamento funcionar em conjunto com outros critérios”]. As expressões entre aspas são da autoria de Licínio Lopes Martins.

constitucionalmente aceites, para a prossecução de finalidades de solidariedade social com fundamento direto na CRP, especificadas ou não de modo expreso pela nossa Lei Fundamental. A prossecução de objetivos de solidariedade social pelas IPSS`s, antes de ser uma exigência legal, institucional ou estatutária, trata-se de uma exigência constitucional. As IPSS`s prosseguem finalidades específicas de solidariedade social, ou seja, a CRP somente as aceita para a prossecução de finalidades específicas, ainda que tenham a faculdade de prosseguir outras finalidades, de cariz secundário ou acessório. A liberdade de escolha das finalidades é, assim, limitada a um catálogo previamente dado pela CRP ou pela lei. As IPSS`s apenas subsistem com esta qualidade enquanto subsistir o regular cumprimento das finalidades que motivaram a sua criação ⁽⁸⁷⁸⁾.

Da nossa parte, sugerimos, integrando e abrangendo as IPSS`s no seu seio, e em articulação definida com o disposto no artigo 14.º do atual CPA ⁽⁸⁷⁹⁾, em vigor, que, aliás, tem por epígrafe «Princípios aplicáveis à Administração eletrónica», a criação daquele a que denominamos por *princípio jurídico-solidário das IPSS`s aplicável em exclusivo ao setor social e solidário* (expressão e itálico da nossa autoria), defendendo nós ainda que este princípio por nós criado e sugerido abranja a criação de plataformas eletrónicas específicas no sentido de que os entes particulares que assim desejem, possam fazer ou façam donativos monetários às IPSS`s para auxiliar as mesmas na sua sustentabilidade.

Quanto ao chamado «princípio da justiça do sistema», Licínio Lopes Martins refere que é “entendido aqui como um verdadeiro princípio enformador do sistema. Este sistema existe para efectivar os direitos sociais. A definição do conteúdo destes direitos cabe ao legislador. Esta é uma matéria constitucionalmente indisponível e sujeita a reserva de lei. A definição do conteúdo dos direitos e interesses dos beneficiários do sistema há-de, pois, resultar da lei. É o princípio do Estado social que está em causa ⁽⁸⁸⁰⁾”.

Relativamente ao «princípio da igualdade de tratamento, quer na admissão dos utentes ou beneficiários da atividade desenvolvida - na concessão de bens ou prestações de serviços, quer nas condições essenciais de funcionamento dos estabelecimentos ou equipamentos, independentemente das entidades gestoras» (neste prisma, e citando Francesco RIGANO, *La Libertà Assistita, Associazionismo privato e sostegno pubblico*

⁸⁷⁸ Cfr., Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 425-427.

⁸⁷⁹ O CPA atual é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis (acesso em: 25.09.2020). O itálico é nosso. *Vd.*, ainda, Licínio LOPES MARTINS / Jorge ALVES CORREIA, *Legislação de Procedimento e Processo Administrativos*, 2.ª edição, GESTLEGAL, 2019.

⁸⁸⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 449, e elenco bibliográfico lá citado.

nel sistema costituzionale, CEDAM, 1995, p. 285, e Constanzo RANCI, *Oltre il Welfare state, Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del Welfare*, Studi e Ricerche, 1999, pp. 255-259 (onde indica o financiamento público como fundamento da paridade de tratamento), Licínio Lopes Martins transparece que aqui o intuito é o de asseverar que as modalidades de prestações sociais ou de (re)distribuição de bens sejam concretizadas em condições de igualdade e com respeito pela dignidade social e humana dos seus destinatários ⁽⁸⁸¹⁾. Todavia, como nos diz Licínio Lopes Martins, e consideramos que bem, “a lógica que preside ao sistema parece pôr claramente em risco as garantias de não discriminação das pessoas e dos grupos mais desfavorecidos. Um sistema de protecção social que não dê, desde logo, estas garantias dá aso a que as suas finalidades possam ser subvertidas ⁽⁸⁸²⁾”.

Agora, quanto ao «princípio da proporcionalidade», Licínio Lopes Martins aponta uma crítica e coloca uma questão. Começa por referir o princípio da proporcionalidade em duas vertentes, de um prisma, as prestações, sejam estas pecuniárias, sejam estas em espécie (abraçando estas a utilização de serviços e de equipamentos sociais), devendo ser adequadas (de acordo com o princípio da proporcionalidade em sentido estrito) às possibilidades a salvaguardar, tendo em consideração a situação dos beneficiários e dos seus agregados familiares. De outro prisma, as comparticipações financeiras dos utentes nos custos dos apoios sociais, a existirem, devem ser fixadas em função das efetivas hipóteses dos utentes ou das famílias, não devendo, desta feita, ser desproporcionadas ⁽⁸⁸³⁾.

Quanto ao «princípio da qualidade dos serviços prestados e da eficácia e da eficiência na gestão dos recursos financeiros», relativamente a este princípio, Licínio Lopes Martins alude a uma aproximação deste regime à constante da Lei n.º 26/94, de 19 de agosto relativa à regulamentação da obrigatoriedade de publicitação dos benefícios

⁸⁸¹ Cfr., e para mais aprofundamentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 427 e ss, e elenco bibliográfico lá citado.

⁸⁸² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 428-429.

⁸⁸³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 430. A crítica apontada por Licínio Lopes Martins nesta sua obra aqui citada e nesta mesma página, é a da factualidade de o sistema facilitar, “para o efeito, uma comparticipação mensal correspondente ou equivalente pelo menos à despesa, e simultaneamente seja recebido o apoio do Estado que pode ascender a 70% daquele custo. Ainda estaremos perante instituições sem fins lucrativos? Por outro lado, estruturalmente o sistema parece estar a favorecer não o princípio da selectividade (...), mas sim um princípio da selectividade invertido: as medidas tomadas acabam por beneficiar os cidadãos que dispõem de maiores rendimentos, ou pelo menos aqueles que podem efectivamente participar nas despesas dos equipamentos e serviços”.

concedidos pela AP a particulares ⁽⁸⁸⁴⁾. Defende ainda este autor que: “Se uma entidade privada aceita, de livre e espontânea vontade, participar ou colaborar na realização de um interesse público, implicando tal participação a gestão de recursos públicos, então deve ter-se por natural a observância do dever de boa gestão, dever este que comporta naturalmente a obrigação de diligente e sã gestão, pelo menos, dos recursos públicos ⁽⁸⁸⁵⁾”.

Relativamente ao «princípio da imparcialidade na qualidade de princípio organizatório», tal princípio, deve ser assegurado pela lei de organização das instituições, devendo impor-se a existência de regras estatutárias acerca da composição e funcionamento orgânicos e de procedimentos decisórios, de maneira a garantir quer a democraticidade interna, quer a transparência da gestão. Ora, a título embora que exemplificativo, deve haver regras acerca de impedimentos, da acumulação de cargos, da participação nas decisões que respeitem aos próprios gerentes ou a familiares diretos, entre outros aspetos ⁽⁸⁸⁶⁾. Atente-se, todavia, que o disposto no n.º 4 do artigo 21.º do EstIPSS`s já se encontra revogado ⁽⁸⁸⁷⁾. Tenha-se ainda em atenção que, atualmente, todo o artigo 57.º do EstIPSS`s, que anteriormente tinha por epígrafe «corpos gerentes» se encontra revogado.

Quanto ao «princípio da tendencial gratuitidade dos bens e serviços prestados às famílias ou utentes social e economicamente mais carenciados», este releva tendo em consideração não apenas o facto de estas instituições desempenharem a sua atividade no âmbito da ação social, mas também porque esta se deve direccionar aos mais carenciados

⁸⁸⁴ A Lei n.º 26/94, de 19 de agosto é pesquisável em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/218491/details/maximized> (acesso em: 30.09.2020), e refere logo no n.º 1, do seu artigo 1.º que: “É obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos, os institutos públicos e os executivos municipais efectuem a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo”. Na nossa perspetiva consideramos que esta disposição legal pode(rá) perfeitamente ser aplicável aos apoios (financeiros) concedidos pelas entidades aqui delimitadas às IPSS`s.

⁸⁸⁵ Cfr., e para mais aprofundamentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 448-449, e notas 694 e 695 e elenco bibliográfico lá citado.

⁸⁸⁶ Cfr., e para mais desenvolvimentos acerca deste princípio, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 433-434, e nota 664.

⁸⁸⁷ Nota que, aliás, aqui deixamos da nossa parte. A redação atual do artigo 21.º do EstIPSS`s, artigo este que tem por epígrafe «Elegibilidade», nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do seu n.º 1, respetivamente evidencia que consideram-se elegíveis para os órgãos sociais das instituições os associados que, cumulativamente se encontrem no pleno gozo dos seus direitos associativos; Sejam maiores de idade; E que tenham, pelo menos, um ano de vida associativa, salvo se os estatutos exigirem prazo mais alongado. Neste sentido, *vd.*, as alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do n.º 1 do artigo 21.º do EstIPSS`s, de forma respetiva. Por seu turno, o n.º 2, deste artigo 21.º do EstIPSS`s frisa que a inobservância do que aqui evidenciamos determina a nulidade da eleição do candidato em causa. *Vd.*, o n.º 2 do artigo 21.º do EstIPSS`s.

e desfavorecidos, sendo esta a lógica do sistema, sendo para este efeito que a CRP reconhece e atribui valorização à existência das IPSS's⁽⁸⁸⁸⁾.

Quanto ao «princípio da igualdade de tratamento entre utentes das IPSS e os utentes dos serviços oficiais, designadamente na imposição de tarifas ou outras onerações de índole pecuniária», segundo Licínio Lopes Martins, aqui defende-se um princípio da equiparação, de modo a evitar que ao abrigo de acordos de cooperação ou de gestão sejam permitidas imposições mais onerosas do que aquelas que eventualmente estão em vigência para, ou nos estabelecimentos oficiais. Relacionado de modo próximo com este princípio está o princípio da imparcialidade que deverá ser observado na direta relação com os utentes, sendo que na ótica defendida por Licínio Lopes Martins, seria incorreto, a título de exemplo, não ponderar a aplicação do princípio da imparcialidade na inscrição e seleção de candidatos a adoção, na recolha de informação visando a atribuição de prestações pecuniárias, como é a situação do rendimento mínimo garantido, ou na apuração de candidatos a apoios sociais em equipamentos, referindo Licínio Lopes Martins “desde logo em equipamentos públicos sob gestão das IPSS, ou, em geral, quando o apoio social prestado seja suportado de modo direto com fundos de cariz público⁽⁸⁸⁹⁾”.

Relativamente ao «princípio da igualdade e da proporcionalidade poderá associar-se o princípio da seletividade», e transcrevendo Licínio Lopes Martins: “O sistema da acção social está teleologicamente orientado para acudir a situações de carência que atingem sobretudo os mais desfavorecidos sob o ponto de vista económico-social, muito embora os fenómenos de disfunção social não tenham necessariamente e apenas por causa razões económico-sociais⁽⁸⁹⁰⁾. Por isso, e por princípio, o acesso deve ser universal mas apenas ou preferencialmente orientado para a categoria de destinatários que se encontram nesta situação, o que implica o condicionamento do acesso aos apoios sociais, evitando-se que afirmem deste apoio cidadãos que efectivamente dele não necessitam. O princípio da igualdade implica, neste caso, uma discriminação positiva justificada por fortes razões

⁸⁸⁸ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 431-432.

⁸⁸⁹ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., pp. 429-430, e nota 660.

⁸⁹⁰ Acerca do princípio da seletividade no domínio da ação social, *vd.* Ilídio das NEVES, *A Crise e a Reforma da Segurança Social, Equívocos e Realidades*, Edições Chambel, 1998, e do mesmo autor, *Direito da Segurança Social, ...* cit, p. 281, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 431, nota 661 e conteúdo lá contido.

fáticas. Se o sistema não contiver mecanismos que permitam um mínimo de selectividade, então acaba por ser o princípio da igualdade que é posto em causa ⁽⁸⁹¹⁾”.

No que ao «princípio da preferência ou prioridade do apoio para as pessoas ou grupos mais desfavorecidos e carenciados» concerne, julga Licínio Lopes Martins que se impõe nesta sede uma discriminação positiva que é justificada por condições fáticas de cariz social e económico. Tal princípio deriva dos fins do sistema de ação social: a concretização efetiva dos direitos sociais das pessoas mais carenciadas e em estados de vulnerabilidade ⁽⁸⁹²⁾.

Ao princípio anterior conecta-se o «princípio da prevalência dos interesses e direitos dos beneficiários sobre os das instituições, associados, membros ou fundadores», valendo este princípio essencialmente para as instituições que se formam para prestarem serviços à coletividade em geral, não podendo estas instituições converter-se num organismo corporativo da proteção, defesa e apoio dos interesses dos associados e seus familiares. A nossa Lei Fundamental não atribui reconhecimento às IPSS`s enquanto forma institucional protecionista de interesses pessoais, de grupo, de classes ou de famílias. Tal princípio está, de alguma maneira, contemplado ou subjacente a algumas disposições do EstIPSS`s, nomeadamente ao artigo 5.º (respeitante, generalisticamente, à prevalência dos interesses e direitos dos beneficiários), ao artigo 6.º (referente ao «respeito pela vontade dos fundadores e adequação ao cumprimento da legislação em vigor»), ao artigo 36.º (concernente ao «procedimento cautelar»), e ao artigo 38.º (atinente à «requisição de bens») ⁽⁸⁹³⁾.

Do «princípio da compatibilização dos fins e das atividades das instituições com os fins do sistema de ação social» extraem-se duas ideias chave e que são: a de que apenas podem ser reconhecidas como IPSS`s aquelas entidades que, independentemente da forma que tenham, prossigam uma finalidade coincidente com as finalidades constitucional e legalmente admitidas; e ainda a de que, deve existir uma articulação, pela via contratual da cooperação, entre a AP e as Instituições, a qual deverá abarcar a coordenação na implementação de projetos, ações ou programas ⁽⁸⁹⁴⁾.

⁸⁹¹ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 431, e notas 662 e 663.

⁸⁹² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 432.

⁸⁹³ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 432-433.

⁸⁹⁴ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 448.

Propomos ainda a criação daquele a que designamos por *princípio solidário-cooperativo Europeísta no âmbito das IPSS`s* (expressão e itálico da nossa autoria), na medida em que , e em articulação definida com o disposto no artigo 19.º do CPA, artigo este que tem por epígrafe «Princípio da cooperação leal com a União Europeia», julgamos que as IPSS`s, assim como a sua atuação, e uma vez que Portugal é Estado-Membro da União Europeia, devem respeitar o Direito da União Europeia, e sempre que possível, e caso tenham acordos quer de cooperação, quer de gestão com a AP, ou até ambos, assim como a AP, defendemos que também aquelas têm o dever de prestar informações, apresentar propostas ou de, por alguma outra forma, colaborar com a AP, e acrescentamos nós, quiçá com as IPSS`s de outros Estados-membros, devendo tal dever ser cumprido no prazo para tal fixado. Defendemos ainda que, na falta de prazo específico, o dever aqui mencionado é cumprido no quadro da cooperação leal que deve existir entre a AP e a União Europeia, assim, como, acrescentamos nós, entre as IPSS`s dos variados Estados-Membros da União Europeia e a União Europeia.

Acrescentamos ainda que o artigo 18.º do CPA atual (⁸⁹⁵), artigo este que tem por epígrafe «Princípio da proteção dos dados pessoais», espelha que: “Os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei”. Ora, embora em termos analógicos, e remetendo nós ainda para o disposto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (⁸⁹⁶) (vulgo LGPDP), mais precisamente para o disposto nas alíneas *a*) e *b*) do seu artigo 13.º, respetivamente, artigo este cuja epígrafe é «Encarregados de proteção de dados em entidades privadas», e que relata que: “O responsável pelo tratamento e o subcontratante designam um encarregado de proteção de dados sempre que a atividade privada desenvolvida, a título principal, implique: *a*) Operações de tratamento que, devido à sua natureza, âmbito e ou finalidade, exijam um controlo regular e sistemático dos titulares dos dados em grande escala; ou *b*) Operações de tratamento em grande escala das categorias especiais de dados nos termos do artigo 9.º do RGPD (⁸⁹⁷), ou de dados

⁸⁹⁵ O CPA atual é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis (acesso em: 25.09.2020).

⁸⁹⁶ A LGPDP é a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto («LEI DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS»), e é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3118A0013&nid=3118&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 25.09.2020).

⁸⁹⁷ É referido no artigo 9.º do RGPD que: “Os objetivos e os princípios da Diretiva 95/46/CE continuam a ser válidos, mas não evitaram a fragmentação da aplicação da proteção dos dados ao nível da União, nem a insegurança jurídica ou o sentimento generalizado da opinião pública de que subsistem riscos significativos para a proteção das pessoas singulares, nomeadamente no que diz respeito às atividades por via eletrónica. As diferenças no nível de proteção dos direitos e das pessoas singulares, nomeadamente do

personais relacionados com condenações penais e contraordenacionais nos termos do artigo 10.º do RGPD (898)”, parece-nos prudente que exista um princípio próprio aplicável quer à proteção de dados dos membros integrantes das IPSS’s, seus colaboradores e trabalhadores, assim como quer em relação à proteção de dados de entes privados que venham ou possam vir a pretender contribuir financeiramente para o auxílio da sustentabilidade das IPSS’s, mantendo o seu anonimato sempre que assim o requeiram, princípio este que criamos tendo em consideração a nossa fundamentação aqui exposta e que designamos por *princípio privatístico-solidário da proteção de dados pessoais* (expressão e itálico da nossa autoria).

direito à proteção dos dados pessoais no contexto do tratamento desses dados nos Estados-Membros, podem impedir a livre circulação de dados pessoais na União. Essas diferenças podem, por conseguinte, constituir um obstáculo ao exercício das atividades económicas a nível da União, distorcer a concorrência e impedir as autoridades de cumprirem as obrigações que lhes incumbem por força do direito da União. Essas diferenças entre os níveis de proteção devem-se à existência de disparidades na execução e aplicação da Diretiva 95/46/CE”. Cfr., o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), «REGULAMENTO (UE) 2016/679 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO», de 27 de abril de 2016, respeitante à proteção das pessoas singulares no que concerne ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), L 119/1, *Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)*, publicado em:

04.05.2016, pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> (acesso em: 25.09.2020).

⁸⁹⁸ Por sua vez, o artigo 10.º do RGPD menciona que: “A fim de assegurar um nível de proteção coerente e elevado das pessoas singulares e eliminar os obstáculos à circulação de dados pessoais na União, o nível de proteção dos direitos e liberdades das pessoas singulares relativamente ao tratamento desses dados deverá ser equivalente em todos os Estados-Membros. É conveniente assegurar em toda a União a aplicação coerente e homogénea das regras de defesa dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais. No que diz respeito ao tratamento de dados pessoais para cumprimento de uma obrigação jurídica, para o exercício de funções de interesse público ou o exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento, os Estados-Membros deverão poder manter ou aprovar disposições nacionais para especificar a aplicação das regras do presente regulamento. Em conjugação com a legislação geral e horizontal sobre proteção de dados que dá aplicação à Diretiva 95/46/CE, os Estados-Membros dispõem de várias leis setoriais em domínios que necessitam de disposições mais específicas. O presente regulamento também dá aos Estados-Membros margem de manobra para especificarem as suas regras, inclusive em matéria de tratamento de categorias especiais de dados pessoais («dados sensíveis»). Nessa medida, o presente regulamento não exclui o direito dos Estados-Membros que define as circunstâncias de situações específicas de tratamento, incluindo a determinação mais precisa das condições em que é lícito o tratamento de dados pessoais”. Cfr., o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), «REGULAMENTO (UE) 2016/679 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO», de 27 de abril de 2016, respeitante à proteção das pessoas singulares no que concerne ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), L 119/1, *Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)*, publicado em: 04.05.2016, pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> (acesso em: 25.09.2020).

4. Breves conclusões

Em conclusão, e de modo sintético, procedemos à análise, desenvolvimento e explicitação, já no Capítulo II, (dentro do âmbito da ação social) e respetiva diferenciação, assim como eventual correlação existente entre a Segurança Social e as IPSS`s, tendo em consideração a legislação e jurisprudência que consideramos serem mais relevantes, assim como a doutrina.

Não nos esquecemos de abordar a temática da contratação pública relativa às IPSS`s em Portugal, tendo tido em conta o Direito da União Europeia, mais precisamente a Diretiva Comunitária 2014/24/EU, e ainda procedemos à explicitação e aplicação legislativa referente aos acordos de gestão e/ou de cooperação celebrados entre o Estado/Segurança Social e as IPSS`s em Portugal. Note-se que fizemos abordagem ainda a perspetivas de Direito comparado nos *itens* melhor *supra* abordados e desenvolvidos.

Abordamos especificamente o disposto no artigo 1º-B do EstIPSS`s, e, de entre outras possíveis soluções que apontamos, sugerimos da nossa parte que é necessário fomentar apoios monetários às IPSS`s (por parte de entes privados, sejam estas pessoas singulares e/ou pessoas coletivas) no intuito de se manter a sustentabilidade das IPSS`s em Portugal. E na nossa situação atual, pensamos que urge esta necessidade de se adotar a proposta por nós sugerida ainda mais, dado que as (algumas) IPSS`s, dada a atual situação pandémica que nos atinge devido à COVID-19, estão a passar por situações muito delicadas no que concerne à sua sustentabilidade económico-financeira e não só.

Passamos ainda pela abordagem daqueles a que atribuímos a denominação de *princípios jurídico-solidários* (itálico e expressão da nossa autoria), sugerindo assim a criação de novos princípios e que são, o *princípio jurídico-solidário das IPSS`s aplicável em exclusivo ao setor social e solidário* (itálico e expressão da nossa autoria), o *princípio solidário-cooperativo Europeísta no âmbito das IPSS`s* (itálico e expressão da nossa autoria), e ainda, o *princípio privatístico-solidário da proteção de dados pessoais* (itálico e expressão da nossa autoria).

CAPÍTULO III

Delimitação das Associações de Solidariedade Social e das Fundações no ordenamento jurídico Português

1. As Associações de Solidariedade Social

O artigo 27.º do EstIPSS`s, tem por epígrafe «Destino dos bens das instituições extintas», e, revela-nos logo no seu n.º 1 que: “Os bens das instituições extintas reverterem para outras instituições particulares de solidariedade social ou para entidades de direito público que prossigam idênticas finalidades, nos termos das disposições estatutárias, ou, na sua falta, mediante deliberação dos órgãos competentes”. Ora, destacam-se algumas discrepâncias relativamente ao CC Português e ao EstIPSS`s, isto quanto aos efeitos extintivos das associações de solidariedade social. Designado por Licínio Lopes Martins por “princípio do destino legal dos bens das instituições extintas”, “os bens reverterão sempre para outra instituição, privada ou pública, com finalidades se possível idênticas. Aos associados apenas fica a liberdade de escolher as instituições sucessoras na titularidade dos bens, podendo os mesmos providenciar sobre o assunto desde logo nos estatutos ou deixar a sua resolução para mais tarde, através de deliberação dos corpos sociais (art. 27.º, n.º 1). Na ausência de disposição estatutária específica ou de deliberação dos órgãos sociais, a lei estabelece expressamente o destino dos bens existentes: estes serão atribuídos a outras instituições particulares de solidariedade social, concedendo-se um direito de preferência às que prossigam acções idênticas (o que não significa necessariamente fins idênticos) do tipo das exercidas pelas instituições extintas; não existindo instituições ou estabelecimentos destas na área de situação dos bens da pessoa extinta, os bens serão atribuídos aos serviços do Estado, ou melhor, aos serviços oficiais que prossigam essas acções (art. 27.º, n.º 2) (⁸⁹⁹)”.

Concordando com Licínio Lopes Martins quando este autor se reporta à reversão dos bens das pessoas coletivas privadas para o Estado, este autor exalta que se trata de “um fenómeno com raízes no nosso direito, constituindo um dos aspectos do regime das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. A explicação deste fenómeno reside, antes, no facto de a lei pretender acautelhar duas coisas simultaneamente: por um lado, oferecer garantias de conservação do património e assegurar que o mesmo continue

⁸⁹⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 172.

afecto à realização dos mesmos interesses colectivos para que tinha sido angariado; por outro lado, a lei pretende assegurar a continuidade nos serviços que a entidade extinta vinha prestando à população da sua área geográfica de implantação. A intenção de evitar que haja interrupção ou ruptura na satisfação das necessidades colectivas preside ao regime particular de sucessão no conjunto das relações jurídicas encabeçadas pela pessoa colectiva extinta, independentemente de naquela sucessão surgir como sujeito uma IPSS ou uma entidade pública. Para a lei, a protecção dos interesses e dos direitos dos beneficiários constitui uma preocupação proeminente em todo o ordenamento jurídico das IPSS (⁹⁰⁰)”.

Quando nos referimos às associações, muitas das vezes, o que temos em mente são as Associações Públicas no Direito Português.

Neste prisma, o que nos propomos a analisar é se quando nos reportamos às associações nos referimos a estas num sentido amplo propriamente dito, ou se num sentido restrito, deixando assim as associações de solidariedade social (⁹⁰¹) num regime apartado do daquelas.

Posto isto, e quanto às denominadas Associações Públicas no Direito Português, no âmbito destas associações ou corporações públicas, Jorge Miranda denomina estas, ainda, como, “ou, como talvez seria mais rigoroso dizer, das associações administrativas – no sentido peculiar que o termo reveste em Direito administrativo (⁹⁰²)”.

Nos termos do disposto no artigo 267.º da CRP, artigo este cuja epígrafe é «Estrutura da Administração», no seu n.º 1 está expresso que: “A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e

⁹⁰⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 174. Na nota 243, desta obra da autoria aqui citada, segundo Licínio Lopes Martins, poder-se-ia afirmar que o regime legal tem por intuito também garantir (ou garantir essencialmente) os direitos de eventuais credores, mesmo que esta arrelia seja verdadeira, julga o autor que, para o efeito, não seria necessária uma disciplina com as especificidades mencionadas. Tal proteção estaria garantida pelas meras funções de uma comissão liquidatária nomeada pelos órgãos próprios da associação extinta, ou na ausência dela, pela comissão nomeada pelo Tribunal que decretou a extinção, tendo em vista o artigo 31.º do EstIPSS's.

⁹⁰¹ Acerca das associações de solidariedade social, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 157 e ss.

Sobre as associações privadas no Direito Canónico, *vd*, Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», in *Revista de Direito Público*, N.º 14, Diretor: Jorge Bacelar Gouveia, Secretária: Inês Braga, Instituto de Direito Público, CEDIS – Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, julho - dezembro de 2015, Lisboa, Almedina, 2015, pp. 137-181.

⁹⁰² Cfr. Jorge MIRANDA, “As Associações Públicas no Direito Português”, in *Separata da Revista da Faculdade de Direito*, Lisboa, 1988, p. 57.

outras formas de representação democrática”. Tendo em conta ainda o disposto no n.º 2 do artigo 267.º da CRP: “Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes”.

Para Jorge Miranda, estão aqui em causa, essencialmente obstáculos que vislumbram acerca: [d] “as relações entre Administração e sociedade; [da] comunicação entre as formas organizativas de Direito público e as de Direito privado; [da] conexão a estabelecer com o princípio da liberdade de associação; [do] equilíbrio a procurar entre grupos de interesses e autoridade do Estado; [do] respeito de direitos fundamentais no interior de grupos e formações sociais (903)”.

Porém, não devemos avançar na exposição da temática sem fazermos menção ao disposto no artigo 46.º da CRP (904) que respeita à liberdade de associação.

Porém, e a título de exemplo, fazemos, da nossa parte, aqui uma crítica, dado que, por exemplo existem Ordens Profissionais em Portugal (como por exemplo: a Ordem dos Advogados Portugueses (905), a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, entre outras) que são tidas como Associações Públicas no Direito Português, mas, da nossa parte, temos muitas dúvidas de que sejam consideradas e incluídas no campo das Associações de Solidariedade Social, uma vez que aquelas não prosseguem finalidades de solidariedade social, pese embora aquelas prossigam fins de interesse público e sejam regidas internamente pelo Direito Administrativo Português.

Ainda quanto às Associações Públicas, João Pacheco de Amorim refere que não é de atribuir um “especial significado à previsão expressa da figura da associação pública (906)”, expressando ainda que divergentemente adota no que respeita à CRP o defendido

⁹⁰³ Cfr. Jorge MIRANDA, “As Associações Públicas no Direito Português”, in *Separata da Revista da Faculdade de Direito*, Lisboa, 1988, p. 59.

⁹⁰⁴ Decorre do disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4, do artigo 46.º da CRP, respetivamente, que: “1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal. 2. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial. 3. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela. 4. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista”.

⁹⁰⁵ Para um aprofundamento acerca da Ordem dos Advogados Portugueses, *vd.*, Rogério EHRHARDT SOARES, «A Ordem dos Advogados. Uma corporação pública», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 124.º, 1991, pp. 226-227.

⁹⁰⁶ Neste sentido, *vd.*, João PACHECO DE AMORIM, “Associações Públicas e Liberdade de Associação”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume I, Coordenação: Jorge Miranda Edição: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2011, p. 347.

por Giovanni Quadri no quadro constitucional Italiano: que levando em consideração a doutrina e jurisprudência alemãs dominantes, diz Giovanni Quadri que pela factualidade de não existir na Constituição Italiana “uma norma expressa que negue ou reconheça ao legislador a competência para constituir corporações públicas de estrutura associativa”, tal não quer dizer que essa competência não esteja “implícita no mais genérico poder de organização do Estado, que o legislador é chamado a exercer, nos limites da Constituição (⁹⁰⁷)”.

Ora, feita esta distinção, no presente trabalho de investigação vamos focar a nossa atenção, essencialmente, nas associações de solidariedade social. Posto isto, cumpre decair que em relação a estas, temos, da nossa parte, sérias dúvidas acerca da sua verdadeira admissibilidade como IPSS`s, muito embora o EstIPSS`s as qualifique como tal no disposto na alínea *a*), do n.º 1 do seu artigo 2.º. Como aliás, já referimos *supra* quando nos referimos ao EstIPSS`s, da nossa parte, uma crítica que aqui apontamos é a de que se as uniões, federações e confederações são consideradas, para todos os efeitos, associações de solidariedade social, defendemos e julgamos que então, neste caso, as uniões, federações e confederações não são verdadeiras IPSS`s, na medida em que temos sérias dúvidas acerca da classificação e qualificação como IPSS`s das associações de solidariedade social, defendendo ainda nós que o legislador não andou bem ao qualificar no disposto na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, as associações de solidariedade social como revestindo a forma de IPSS, sugerindo nós, da nossa parte, que o legislador nacional proceda a uma revisão do EstIPSS`s relativamente a esta problemática das associações de solidariedade social, excluindo-as do âmbito de qualificação como IPSS`s.

Licínio Lopes Martins declara e defende que: “Mesmo que se entenda, (...), que as associações de solidariedade social constituem-se para servir o interesse público (a prevalência dos interesses e direitos dos beneficiários da sua actividade representa um exemplo elucidativo), ou que a sua constituição tem em vista a prossecução de objectivos que constituem inclusivamente responsabilidade própria de serviços ou estabelecimentos públicos, ou que assumam essas responsabilidades públicas específicas através de

⁹⁰⁷ Cfr. Giovanni QUADRI, “Libertà di associazione e corporazioni pubbliche a struttura associativa”, in *Rassegna di Diritto pubblico*, XVIII, 1963, P. 223, *apud* João PACHECO DE AMORIM, “Associações Públicas e Liberdade de Associação”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume I, Coordenação: Jorge Miranda Edição: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2011, p. 347, 1.ª parte da nota 8.

instrumentos contratuais, [julgando Licínio Lopes Martins que] a declaração de extinção com a causa referida é manifestamente desproporcionada, mesmo que ponderados os fins de interesse público assumidos, não se descortinando aqui também uma actuação que justifique a aplicação da cláusula de ordem pública. É que deve ter-se presente que é o valor constitucional da liberdade de associação que está em causa. E a ordem jurídica tem outros meios ao seu dispor menos ofensivos da liberdade de associação, mesmo que as situações concretas sejam tidas pelo legislador como situações limite ou já intoleráveis⁽⁹⁰⁸⁾”.

1.1. O problema das Associações de Solidariedade Social

As associações de solidariedade social são instituições que podem prosseguir qualquer uma das finalidades previstas no artigo 1.º do EstIPSS`s, sendo que o regime base da sua constituição e funcionamento se encontra consagrado nos artigos 52.º a 67.º do EstIPSS`s⁽⁹⁰⁹⁾.

Segundo Licínio Lopes Martins, quanto aos bens integralmente adquiridos com dinheiros públicos, a lei é aqui categórica (cfr., o disposto no artigo 28.º do EstIPSS`s): os bens revertem automaticamente para as entidades que tiverem subsidiado a aquisição dos bens. A racionalidade da lei é justificável: os bens foram adquiridos ou com financiamento proveniente de modo direto do Orçamento de Estado, mais precisamente do Orçamento da Segurança Social, ou com dinheiros cuja proveniência resulte de outra entidade pública. A sua reversão para o património público não é só constitucionalmente admissível, devendo mesmo ter-se como constitucionalmente exigível⁽⁹¹⁰⁾.

⁹⁰⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 171.

⁹⁰⁹ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 97.

⁹¹⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 173. Tendo em consideração o exposto por este autor nesta sua obra e página citadas, Licínio Lopes Martins na nota 242 julga que: “(...) para os bens integralmente adquiridos com dinheiros públicos, não seria inconstitucional a limitação da liberdade de disposição desses bens. Aliás, há ordens jurídicas que, para as pessoas colectivas de utilidade pública, prevêm expressamente a inalienabilidade dos bens adquiridos com dinheiros públicos. É o caso do direito brasileiro (art. 15.º, da Lei n.º 9.790, de 23 de Março de 1999, sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituindo e disciplinando também o Termo Pareceria)”. Nestas mesmas obra e página, este autor menciona ainda que a lei só excepciona a possibilidade de em acordo de cooperação se ter previsto que, em caso de extinção, os bens seriam atribuídos a outra IPSS, mas somente nas situações em que tais bens interessassem ao cumprimento de acordos de cooperação celebrados e desde que haja a anuência da entidade beneficiária – art. 29.º, do Estatuto, sendo ainda a ideia de património obrigado ao cumprimento de interesses públicos que justifica esta solução.

As associações de solidariedade social ⁽⁹¹¹⁾ são pessoas coletivas de tipo associativo constituídas com as finalidades previstas no artigo 1.º do EstIPSS`s, e que reúnem os demais requisitos estabelecidos no EstIPSS`s para a qualificação como IPSS`s. Os seus fins concretizam-se através da concessão de bens ou da promoção de serviços. Adquirem personalidade jurídica no ato de constituição, que deve constar de “escritura pública ⁽⁹¹²⁾ ou ato equivalente”. Para além do disposto no artigo 10.º do EstIPSS`s, deve o ato de constituição especificar: “*a)* As quotas, donativos ou serviços com que os associados concorrem para o património social; *b)* A denominação, fim e sede da pessoa coletiva; *c)* A forma do seu funcionamento; *d)* A duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado ⁽⁹¹³⁾”.

Não se considera associação de solidariedade social uma associação cujo número de associados seja inferior ao dobro dos membros previstos para os respetivos órgãos, nos moldes do disposto no artigo 53.º do EstIPSS`s.

A lei prevê que neste tipo de instituições haverá sempre uma assembleia geral de associados relativamente aos seus órgãos, sendo que em cada instituição será constituída por, pelo menos, um órgão colegial de administração e outro com funções fiscalizadoras, estando ambos formados por um número ímpar de titulares, competindo a um a presidência. Ademais, é da competência do órgão de administração fazer a gestão institucional e representá-la, incumbindo-lhe, nomeadamente, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 13.º do EstIPSS`s: “*a)* Garantir a efectivação dos direitos dos beneficiários; *b)* Elaborar anualmente e submeter ao parecer do órgão de fiscalização o relatório e contas de gerência, bem como o orçamento e programa de acção para o ano seguinte; *c)* Assegurar a organização e o funcionamento dos serviços, bem como a escrituração dos livros, nos termos da lei; *d)* Organizar o quadro do pessoal e contratar e gerir o pessoal da instituição; *e)* Representar a instituição em juízo ou fora dele; *f)* Zelar pelo cumprimento da lei, dos estatutos e das deliberações dos órgãos da instituição”.

No Direito internacional, o direito de associação está previsto, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ou Humanos – para evitar qualquer tipo

⁹¹¹ *Vd.*, o disposto no artigo 52.º e seguintes do EstIPSS`s.

⁹¹² Relata o disposto no artigo 11.º do EstIPSS`s, artigo este com a epígrafe «Dispensa de escritura pública» que: “As alterações dos estatutos das instituições não carecem de revestir a forma de escritura pública, desde que estejam registadas nos termos das respetivas portarias”.

⁹¹³ *Cfr.*, o disposto nas alíneas *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, do n.º 3 do artigo 53.º do EstIPSS`s.

de discriminação)⁽⁹¹⁴⁾ – (doravante DUDH) - (mais precisamente no disposto nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 20.º), e na Convenção Europeia Universal dos Direitos do Homem – (doravante CEDH) – (aprovada, para ratificação, pela Lei n.º 65/78, de 13/10)⁽⁹¹⁵⁾.

Entre nós, o direito de associação⁽⁹¹⁶⁾ está previsto na CRP no disposto nos artigos 46.º, 51.º, 55.º e 56.º, no disposto no n.º 3 do artigo 60.º, no disposto no n.º 3 do artigo

⁹¹⁴ Cfr. Andreia Sofia PINTO OLIVEIRA / Priscilla TRIGO, *Instrumentos Internacionais de Protecção dos Direitos Humanos*, AEDUM – Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2010.

⁹¹⁵ *Vd.*, o disposto nos n.ºs 1 e 2, do artigo 11.º da CEDH. Expressa este artigo, cuja epígrafe é «Liberdade de reunião e de associação» que: “1 - Qualquer pessoa tem direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses”. “2 O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições que, sendo previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros. O presente artigo não proíbe que sejam impostas restrições legítimas ao exercício destes direitos aos membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado”. Cfr., a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, European Court of Human Rights / Cour Européenne des Droits de L’Home, Council of Europe, Conseil de L’Europe, p. 11, pesquisável em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf (acesso em: 21.09.2020). *Vd.*, Andreia Sofia PINTO OLIVEIRA / Priscilla TRIGO, *Instrumentos Internacionais de Protecção dos Direitos Humanos*, AEDUM - Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2010, p. 99.

Por sua vez, dos n.ºs 1 e 2, do artigo 20.º da DUDH, constatamos que: 1. “Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas. 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação”. Cfr., a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, pesquisável em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> (acesso em: 21.09.2020). *Vd.*, Andreia Sofia PINTO OLIVEIRA / Priscilla TRIGO, *Instrumentos Internacionais de Protecção dos Direitos Humanos*, AEDUM – Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2010, p. 7.

⁹¹⁶ Acerca do Direito de Associação, e para maiores desenvolvimentos sobre a temática, *vd.*, A.A.V.V., *Direito de Associação – O Controlo da Legalidade*, Coleção Formação Inicial, Diretor do CEJ: João Manuel da Silva Miguel – Juiz Conselheiro, Diretores Adjuntos: Paulo Alexandre Pereira Guerra – Juiz Desembargador e Luís Manuel Cunha Silva Pereira – Procurador-Geral Adjunto, Coordenador do Departamento da Formação: Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento de Relações Internacionais: Helena Leitão – Procuradora da República, Jurisdição Civil, *Centro de Estudos Judiciários* (doravante CEJ), abril de 2018, pesquisável em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_associacoes2018.pdf (acesso em: 24.07.2020).

Porém, segundo o entendimento de Licínio Lopes Martins: “No Estatuto das IPSS são estabelecidos requisitos de organização e funcionamento, a que acrescem outros requisitos, também de natureza administrativa, e que tocam com a liberdade de associação e com a autonomia privada, previstos em diplomas dispersos relativos às IPSS, que dificilmente encontram justificação constitucional em relação a outras entidades, mesmo de utilidade pública. Por isso, [entende este autor que], à luz do actual texto constitucional, onde se consagrou uma lista aberta de objectivos das IPSS e, por maioria de razão, por se ter consagrado esta lista aberta, a que se associa a abertura da solidariedade social a outras instituições particulares de interesse público, impõe-se uma intervenção do legislador ordinário clarificadora/concretizadora dos fins, formas e tipos de IPSS, bem como a concretização dos termos em que outras entidades podem prosseguir os mesmos fins. Em nome da própria clarificação do conceito de instituições particulares de solidariedade social, a que se associam as não menores razões de aplicação de um regime administrativo especialmente intenso, quer na constituição, quer na sua actividade, bem como os benefícios públicos, directos e indirectos de que usufruem, justifica-se, segundo [crê este autor], esta intervenção legislativa. Para além de não dever ficar nas mãos da Administração a decisão de admitir como IPSS uma determinada organização, com o consequente reconhecimento da sua utilidade pública, se o seu fim estatutário não coincidir com os expressamente enumerados no actual texto constitucional ou na actual redacção da lei. [Este autor não é, pois, apologista] da utilização da analogia como instrumento de qualificação de pessoas colectivas como IPSS. Metodologia que, relembre-se, (...) redacção do art. 1.º,

63.º, no disposto na alínea g), do n.º 2 do artigo 66.º, no disposto no n.º 3 do artigo 71.º, no disposto no n.º 3 do artigo 73.º, no disposto no n.º 2 do artigo 77.º, no disposto no n.º 2 do artigo 79.º, e no disposto no n.º 2 do artigo 263.º.

Nos moldes dos disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4, do artigo 46.º da CRP, respetivamente, artigo este que tem por epígrafe «Liberdade de associação», compreendemos que: “1 - Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal. 2 - As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial. 3 - Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela. 4 - Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista”.

Nas palavras de João Zenha Martins: “uma coisa é a aquisição de personalidade jurídica que corporiza uma série de procedimentos aferentes à constituição de um ente, outra, embora em inter-relação estreita, é já a outorga de um estatuto específico, acto administrativo que, aparecendo emitido *in genere* por impulso do ente já constituído, surge como um *posteriorus*, cujas vicissitudes que o envolvem não afectam, por princípio, a existência do ente (exemplo: suspensão ou mesmo revogação do estatuto de utilidade pública) ⁽⁹¹⁷⁾”.

do DL n.º 119/83, abre(ia) as portas”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 141.

Relembrando nós que a atual redação do atual artigo 1.º-A do EstIPSS's, apesar de tudo, não nos parece ser tão permissiva, muito embora seja meramente exemplificativa, e não taxativa.

⁹¹⁷ Cfr. João ZENHA MARTINS, «Em Torno das “Associações na Hora” e do Direito Associativo Português», in A.A.V.V., *Direito de Associação – O Controlo da Legalidade*, ... cit., p. 185, pesquisável em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_associacoes2018.pdf (acesso em: 01.09.2020). As expressões em latim e itálico estão assim colocadas por João Zenha Martins. Este mesmo autor refere que: “Sirvam de exemplo as instituições particulares de solidariedade social (IPSS). Embora estes entes, decerto por razões taxionómicas, apareçam não raras vezes enxertados numa caracterização tipológica que concorre para uma categoria associativa *a se stante*, a verdade é que as realidades que se encontram cobertas pelo estatuto relativo às IPSS são geneticamente distintas e correspondem a tipos diversos: associações de solidariedade social, associações de voluntários de acção social, associações de socorros mútuos, irmandades de misericórdia ou fundações de solidariedade social⁸³. À luz do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, as IPSS podem corresponder a vários tipos de associações, conquanto prossigam fins socialmente meritórios; o seu registo enquanto IPSS, estando organizado na Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social (DGSSS), tem como objectivos comprovar os fins das instituições, reconhecer a utilidade pública das instituições, atestar os factos jurídicos respeitantes às instituições especificados no Regulamento do Registo e permitir a realização de formas de apoio e cooperação previstas na lei; as instituições registadas, nos termos do Regulamento de Registo, adquirem automaticamente a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública, o mesmo sucedendo, *mutatis mutandis*, com as

As associações, nos termos da lei, podem adquirir um estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública, desde que cumpram os procedimentos a realizar junto da Secretária-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, considerando-se pessoas coletivas de utilidade pública as associações que visem a prossecução de fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração central ou a Administração local, em termos de merecerem da parte desta Administração a declaração de «utilidade pública».

Todavia, temos dúvidas acerca da verdadeira classificação destas associações como IPSS`s. Desde logo porque consideramos, da nossa parte, que o Código Civil Português se dedica em demasia à sua consagração legal. Mas, em termos que consideramos puramente privatísticos e que, pensamos da nossa parte que em nada, ou em quase nada se dedica ao domínio da socialidade, da solidariedade e do interesse público em geral. Da nossa parte, refletimos, ainda, que as associações de solidariedade social apenas têm assim o nome, porque em termos práticos, podem (poderão) configurar verdadeiras associações de cariz lucrativo, visando verdadeiramente fins e interesses privados (ou melhor dizendo particulares). No entanto, temos a perfeita consciência de que o EstIPSS`s consagra as associações de solidariedade social como sendo IPSS`s, mais precisamente por aplicação do disposto logo na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s. E, o EstIPSS`s destina a Secção I, do seu Capítulo III precisamente às associações de solidariedade social (que abrange os artigos 52.º ao 67.º, todos do EstIPSS`s). Desta feita, suscitamos, aqui, da nossa parte, um leque de questões, que, contudo, aqui colocamos, da nossa parte, e que são as que se seguem.

organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento (ONGD), que, corporizando entes de Direito privado, se constituem e adquirem personalidade jurídica nos termos da lei geral (artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 66/98, de 14.10), carecendo de registo no Ministério dos Negócios Estrangeiros”. Cfr. João ZENHA MARTINS, *ob. cit.*, pp. 186-187, e notas 83, 84, 85, 86 e 87, pesquisável em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_associacoes2018.pdf (acesso em: 01.09.2020). As expressões em latim e itálico estão assim colocadas por este autor no seu texto. Da nossa parte apontamos uma crítica a este autor, uma vez que este considera as associações de solidariedade social e as misericórdias como sendo IPSS`s, posição com a qual não concordamos, e ainda porque, aquele autor não teve em consideração o facto de as associações de voluntários de ação social, já nem sequer serem consideradas IPSS`s, não estando consagradas como tal atualmente no EstIPSS`s. Um exemplo de uma associação de voluntários de ação social é a AVASOCIAL - Associação Voluntariado e Acção Social do Entroncamento que é identificada como sendo uma ONG – Organização Não Governamental, “portanto, uma pessoa colectiva de direito privado sem fins lucrativos”. Cfr., neste sentido último, e para mais informações, <http://www.avasocial.org/Paginas/Apresentacao> (acesso em: 01.09.2020).

A Lei n.º 40/2007, de 24 de agosto, «aprova um regime especial de constituição imediata de associações e actualiza o regime geral de constituição previsto no Código Civil» e, é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=961&tabela=leis&nversao= (acesso em: 01.09.2020).

Doravante, propomo-nos a responder/solucionar/apontar soluções, ou pelo menos, vamos fazer tentativas neste sentido, relativamente à abrangência de questões por nós colocadas.

Tendo em consideração os artigos 52.º ao 67.º, todos do EstIPSSs, não pode(re)mos entrar aqui também no âmbito e nas especificidades do Direito Comercial Português?

Respondendo a esta questão, o disposto no n.º 1 do artigo 52.º do EstIPSS`s, artigo este cuja epígrafe é «Natureza e fins», diz-nos que: “1 - As associações de solidariedade social são pessoas coletivas de tipo associativo constituídas com os objetivos previstos no artigo 1.º, e que reúnem os demais requisitos estabelecidos no presente Estatuto para a qualificação como instituições particulares de solidariedade social”. Uma crítica que da nossa parte aqui apontamos é a de que as associações de solidariedade social não são IPSS`s, pelo que a feitura deste n.º 1 deste artigo 52.º do EstIPSS`s nos parece totalmente desfasada e desnecessária, devendo este preceito ser revogado do EstIPSS`s. Já o disposto no n.º 2 do artigo 52.º do EstIPSS`s, refere-nos que: “2 - Os objetivos das associações de solidariedade social concretizam-se mediante a concessão de bens ou a promoção de serviços e a realização de iniciativas enquadráveis no âmbito material de atuação do artigo 1.º-A”. Um comentário que da nossa parte aqui fazemos é o de que não nos parece inoportuno que as associações de solidariedade social prossigam fins altruísticos, mas sendo-lhes aplicáveis as disposições do Código Civil Português, e por analogia e a título subsidiário, sendo-lhes então aplicável o disposto no artigo 1.º-A do EstIPSS`s. Sugerimos assim, que o legislador proceda à revisão deste preceito, e sugerimos ainda que o legislador crie um diploma legal autónomo para as associações de solidariedade social.

Todavia, Licínio Lopes Martins refere-se à “particularidade da intervenção do Estado quando a extinção da associação tiver por causa a morte ou o desaparecimento de todos os associados, e que representa mais uma diferença no regime de extinção das associações de solidariedade social relativamente ao regime do C. Civ. (arts. 182.º e 183.º). O órgão que, segundo a lei, tenha competência tutelar sobre a associação publicitará aqueles factos, considerando-se esta extinta se nos 30 dias seguintes não for comunicado qualquer facto que obste à sua extinção (art. 67.º, n.º 2). Mas note-se que a extinção não se produz pela intervenção da Administração. A intervenção desta apenas

suspende a produção dos efeitos do facto extintivo. De qualquer modo, na base do acto de publicidade praticado pela Administração não deixam de estar subjacentes razões de interesse público que ultrapassam os valores da segurança e certeza e de protecção de eventuais credores; aquelas razões prendem-se também ou sobretudo com o interesse que a actividade desenvolvida pela associação tinha na área geográfica da sua implantação, tendo agora os respectivos beneficiários de socorrer-se de outros serviços e apoios (⁹¹⁸)”.

Não é/será/seria pertinente o EstIPSS`s, e quiçá, o Código Civil Português remeter para os Códigos Comercial e das Sociedades Comerciais nacionais neste quesito?

Respondendo a esta questão, defendemos que não faz qualquer sentido, aplicarem-se as disposições dos Códigos Comercial e das Sociedades Comerciais às associações de solidariedade social, porque muito embora não as consideremos IPSS`s, aquelas também não são empresas comerciais. Defendemos que, são-lhes sim aplicáveis as disposições do Código Civil Português (doravante designado por CC Português) a respeito das associações (onde também lá se devem incluir as associações de solidariedade social). Embora no que respeita às associações de solidariedade social também haja associados, a verdade é a de que, e concordando nós neste ponto com o defendido por Licínio Lopes Martins: “À qualidade de associado não podem estar associadas vantagens que prevaleçam sobre o interesse que justifica a admissibilidade legal destas instituições e que deve motivar a constituição das mesmas. Para além disso, não raras vezes o acervo patrimonial das instituições é constituído por bens que resultam de liberalidades, dádivas, peditórios, subsídios atribuídos por entidades públicas e privadas, e de outros actos análogos. Os bens assim atribuídos têm sempre uma e única finalidade: a de serem utilizados em actos de solidariedade. Daí que também se compreenda a solução legal ao limitar os poderes de disponibilidade sobre os bens, determinando antecipadamente o seu fim. Contudo, tal determinação, em face dos princípios da liberdade de associação e da autonomia privada, não deixa de assumir a natureza de uma restrição, a qual só é legítima se observado o requisito relativo à forma do acto restritivo – lei ou decreto-lei autorizado (⁹¹⁹)”.

⁹¹⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 171-172.

⁹¹⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 173.

Que as associações sejam denominadas por instituições, até aceitamos da nossa parte, mas são verdadeiras instituições de solidariedade social?

O artigo 158.º do CC Português, tem por epígrafe «Aquisição da personalidade», e relata-nos no seu n.º 1 que: “As associações constituídas por escritura pública ou por outro meio legalmente admitido, que contenham as especificações referidas no n.º 1 do artigo 167.º, gozam de personalidade jurídica”.

Por sua vez, o próprio CC Português dedica a Secção II, do Capítulo II, às «associações». Pois bem! Da nossa parte, entendemos que o legislador privatístico nacional dedica esta Secção II, do Capítulo II do CC Português às «associações» em sentido amplo, incluindo aqui as denominadas associações de solidariedade social. Ora, de facto, já referimos neste trabalho que o EstIPSS`s, mais precisamente no disposto na alínea *a*), do n.º 1 do seu artigo 2.º, qualifica as associações de solidariedade social como sendo IPSS`s, o que parece-nos que o legislador ao criar o EstIPSS`s se equivocou ao consagrar lá as associações de solidariedade social como IPSS`s, até porque o CC Português é que é o diploma legal que nos refere a forma como as associações adquirem personalidade jurídica, parecendo-nos ser o CC Português o diploma adequado e idóneo a aplicar-se às associações de solidariedade social, ao invés do EstIPSS`s, sugerindo nós ainda que o legislador revogue a alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, corrigindo assim a sua lacuna e fazendo desta feita uma revisão prudente ao EstIPSS`s neste quesito.

Note-se, todavia, que, não nos causa estranheza, nem tão-pouco nos choca que as associações de solidariedade social prossigam o interesse público, mas também não nos choca que estas mesmas associações de solidariedade social também prossigam finalidades lucrativas, cobrando alguns emolumentos aos seus utentes, visando a manutenção dos equipamentos de que necessitem para trabalhar, para o pagamento e/ou compra do(s) prédios físicos onde prossigam as suas atividades, visando o pagamento de remunerações aos seus trabalhadores, e inclusive despesas de manutenção que tenham e/ou possam vir a ter com deslocações, automóveis para laboração, combustíveis, abastecimento de automóveis elétricos que utilizem e/ou possam utilizar para a normal prestação da(s) atividade(s) por parte das associações de solidariedade social, não sobrearregando, desta forma, o Estado com solicitações de ajudas monetárias (e/ou subsídios) que podem, e devem, reverter a favor das verdadeiras IPSS`s. Referimos, ainda, que não nos choca que estas associações de solidariedade social possam prosseguir o lucro, na medida em que, e porque não, estas associações de solidariedade social podem e/ou poderão criar atividades lucrativas para os seus utentes que estejam ainda em

condições para trabalhar, criando ainda desta maneira atividades ocupacionais para os seus utentes que estejam em tais condições e, ainda, fazendo esses utentes sentirem-se úteis enquanto seres humanos psiquicamente, inclusive.

Ainda no sentido de reafirmação do *supra* exposto, aqui por nós defendido, defendemos que também têm aplicabilidade às associações de solidariedade social, o disposto nos artigos 167.º e 168.º (ambos do CC Português) (⁹²⁰).

Concluindo, defendemos que às associações de solidariedade social devem ser-lhes aplicáveis as disposições do CC Português referentes às «associações», e não lhes devem ser aplicáveis as disposições do EstIPSS`s que se referem às associações de solidariedade social, na medida em que ao consagrá-las no EstIPSS`s parece-nos que o legislador cometeu uma lacuna regulamentar, sugerindo da nossa parte, que todas as partes do EstIPSS`s referentes às associações de solidariedade social sejam revogadas, mediante revisão do EstIPSS`s nas matérias respeitantes às associações de solidariedade social. Esta é a nossa posição, adotem ou não as associações de solidariedade social a denominação de instituições. A verdade é a de que defendemos que a estas associações de solidariedade social é-lhes aplicável o CC Português.

⁹²⁰ O disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 167.º do CC Português, artigo este que tem por epígrafe «Acto de constituição e estatutos», evidencia, respetivamente, que: “1 - O acto de constituição da associação especificará os bens ou serviços com que os associados concorrem para o património social, a denominação, fim e sede da pessoa colectiva, a forma do seu funcionamento, assim como a sua duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado. 2 - Os estatutos podem especificar ainda os direitos e obrigações dos associados, as condições da sua admissão, saída e exclusão, bem como os termos da extinção da pessoa colectiva e consequente devolução do seu património”.

O disposto no n.º 1 do artigo 168.º do CC Português, artigo que tem por epígrafe «Forma e comunicação», refere que: “1 - O acto de constituição da associação, os estatutos e as suas alterações devem constar de escritura pública, sem prejuízo do disposto em lei especial”. Por sua vez, o n.º 2, deste artigo 168.º do CC Português explana que: “2 - O notário, a expensas da associação, promove de imediato a publicação da constituição e dos estatutos, bem como as alterações destes, nos termos legalmente previstos para os actos das sociedades comerciais”. Já o n.º 3, deste artigo 168.º do CC Português referencia que: “3 - O ato de constituição, os estatutos e as suas alterações não produzem efeitos em relação a terceiros, enquanto não forem publicados nos termos do número anterior”.

Quanto às causas de extinção das associações, releva o disposto nas alíneas *a)* a *e)*, do n.º 1 do artigo 182.º do CC Português, e ainda releva o disposto nas alíneas *a)* a *d)*, do n.º 2, do artigo 182.º do CC português, respetivamente, explanando que: “1 - As associações extinguem-se: *a)* Por deliberação da assembleia geral; *b)* Pelo decurso do prazo, se tiverem sido constituídas temporariamente; *c)* Pela verificação de qualquer outra causa extintiva prevista no acto de constituição ou nos estatutos; *d)* Pelo falecimento ou desaparecimento de todos os associados; *e)* Por decisão judicial que declare a sua insolvência”. “2 - As associações extinguem-se ainda por decisão judicial: *a)* Quando o seu fim se tenha esgotado ou se haja tornado impossível; *b)* Quando o seu fim real não coincida com o fim expresso no acto de constituição ou nos estatutos; *c)* Quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou imorais; *d)* Quando a sua existência se torne contrária à ordem pública”. Cfr., Legislação pesquisável em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=775&pagina=2&tab_ela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 13.08.2020).

Mas, segundo Licínio Lopes Martins, no que respeita ao património das IPSS`s, e divergentemente do que pode ocorrer ao abrigo do regime geral do CC, mais precisamente do disposto no seu artigo 181.º, não existe direito subjetivo ao património social administrado por cada um dos associados. Defende Licínio Lopes Martins que: “Não obstante nas organizações associativas predomine o abstracto pessoal, o certo é que também aqui a ideia de património-fim, enquanto património vinculado à realização de fins de interesse público, não deixa de estar subjacente à previsão da lei. As associações de solidariedade social (...) constituem-se para servir o interesse colectivo, e não para servir o interesse dos associados. Não são instituições corporativas. Não são instituições de fim económico e nem sequer de fim económico não lucrativo (⁹²¹)”.

Quanto ao artigo 30.º do EstIPSS`s, cuja epígrafe é «Sucessão das instituições», estipula o disposto nos seus n.ºs 1, 2, 3 e 4, respetivamente, que: “1 - As instituições e as entidades de direito público para as quais reverte o património das instituições extintas sucedem-lhes nos direitos e obrigações, nomeadamente no que respeita aos beneficiários, mas só respondem pelo pagamento das dívidas até ao valor dos bens que lhes tenham sido atribuídos. 2 - Nenhuma instituição é obrigada a receber, sem sua concordância, bens provenientes de outra que tenha sido extinta. 3 - O disposto nos números anteriores aplica-se igualmente às instituições para as quais reverte o património de outras instituições por efeito de fusão ou cisão. 4 - No caso de cisão as garantias dos credores não devem ser reduzidas, sendo o processo de cisão antecedido de parecer do membro do Governo responsável pela área da segurança social, ao qual compete verificar a existência de credores”. Neste quesito, da nossa parte, entendemos que o legislador andou, e anda um pouco equivocado ao mencionar termos típicos de Direito Comercial tais como “fusão” e “cisão”, na medida em que tal terminologia é mais utilizada nas legislações de Direito Comercial, e não consideramos as associações de solidariedade social IPSS`s, mas pensamos que o âmbito das associações de solidariedade social também não se enquadra no Direito Comercial, mais especificamente nas empresas comerciais, o que pode e/ou poderá causar algumas dificuldades interpretativas. Mas, a verdade é a de que, como não consideramos as associações de solidariedade social IPSS`s, o EstIPSS`s não lhes devia ser aplicável, pelo menos em termos diretos, ou seja, ao eventualmente poder ser-lhes aplicável, tal aplicação do EstIPSS`s apenas deveria atuar a título excecional e subsidiário.

⁹²¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 172-173.

Por seu turno, Licínio Lopes Martins, defende que no disposto no artigo 30.º do EstIPSS`s se estabelece aquilo a que este autor denomina por «princípio de equiparação entre as entidades públicas e as IPSS», referindo este autor inclusive que “os direitos e obrigações não são apenas de natureza creditícia ou real; são também direitos e obrigações relativos ao cumprimento de fins de interesse público a cuja satisfação se encontrava adstrito aquele património ⁽⁹²²⁾”.

2. As Mutualidades Portuguesas

A questão primordial que nos apraz colocar neste quesito é a de sabermos em que consiste o denominado Mutualismo em Portugal ⁽⁹²³⁾.

⁹²² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 174.

⁹²³ Na doutrina nacional, acerca do mutualismo, *vd.*, entre outros, Ana Paula QUELHAS, «O terceiro sector na encruzilhada do sistema financeiro – o caso das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo e das Caixas Económicas em Portugal», in *Boletim de Ciências Económicas*, Volume XLVIII, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2005, pp. 199-259; Ana Paula Santos QUELHAS, *A refundação do papel do Estado nas políticas sociais – a alternativa do movimento mutualista*, Coimbra, ed. Livraria Almedina, 2001; Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009; Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações mutualistas e a liberdade de associação / Financial supervision of mutualist associations and freedom of association”, in *CES (Cooperativismo e Economía Social)*, n.º 41 (2018-2019), Universidad de Vigo, pp. 67-92, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> / <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7314502> / <https://doi.org/10.35869/ces.v0i41.1485> (acesso em: 06.09.2020); António José AVELÃS NUNES, *Economia*, Volume II - *O Crédito*, edição do Serviço de Textos dos SASUC, 2001; Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *Curso de Direito Comercial*, Volume I, 11.ª Edição, Almedina, setembro de 2018; Pedro HESPANHA, *Os caminhos e os descaminhos do terceiro sector – A propósito da experiência portuguesa recente*, comunicação ao Seminário de Sociologia e Antropologia, integrada na Mesa IV / “Consolidação Democrática, Democracia Participativa e Terceiro Sector”, Recife, 28-30 de setembro, 1999, 31 pp; Rui NAMORADO, *Os princípios cooperativos*, Coimbra, ed. Fora do Texto, 1995; Fernando Conceição NUNES, «As instituições de crédito: conceito e tipologia legais, classificação, actividades legalmente permitidas e exclusivos», *Revista da Banca*, n.º 25, jan./março, 1993, pp. 71-112; José Manuel Gonçalves Santos QUELHAS, *Sobre a evolução recente do sistema financeiro – novos «produtos financeiros»*, Separata do Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ed. Livraria Almedina, 1996; Vasco ROSENDO, *O mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens*, Lisboa, edição do Montepio Geral, 1996; Boaventura de SOUSA SANTOS, *A reinvenção solidária e participativa do Estado*, comunicação apresentada ao Seminário Internacional “Sociedade e Reforma do Estado”, São Paulo, Brasil, março, 1998, 43 pp.; Paulo LINHARES DIAS, “A Supervisão da Atividade Financeira no Terceiro Setor — O Caso das Associações Mutualistas”, *Publicações CEDIPRE Online* - 32, <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, fevereiro de 2018, pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_31_.pdf (acesso em: 27.07.2020). Rui Paulo dos Reis Henriques SEQUEIRA, *Associações Mutualistas em Portugal: Aspetos Históricos e Prospetivos*, Dissertação de Mestrado submetida à Escola de Ciências Sociais e Humanas do Departamento de Economia Política do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE IUL), sob a orientação do Prof. Doutor Jordi Estivill Pascual, Professor Emérito da Universidade de Barcelona, setembro, 2017.

Ainda em termos bibliográficos, relevam, entre outras, as seguintes obras, neste contexto mutualístico, em Portugal: BANCO DE PORTUGAL, *Relatório do Conselho de Administração – 2001*, Lisboa, ed. conjunta do Departamento de Estudos Económicos e do Departamento de Contabilidade do Banco de Portugal, 2002; BANCO DE PORTUGAL: *Relatório do Conselho de Administração 2002*,

Na esfera dos esquemas de proteção social complementares da Segurança Social (instituições que têm por finalidade exclusiva ou predominante a gestão de regimes de Segurança Social complementar), inserem-se as associações de socorros mútuos, atualmente denominadas por associações mutualistas (⁹²⁴).

As associações mutualistas, ao abrigo do disposto no artigo 76.º do EstIPSS`s, cuja epígrafe é «Legislação aplicável», regem-se pelas disposições constantes de legislação especial e, subsidiariamente, pelas disposições do EstIPSS`s.

Ora, o disposto na alínea f), do artigo 1.º-A do EstIPSS`s refere-se à proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, assim como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho como sendo, embora a título exemplificativo, uma concretização dos fins das IPSS`s plasmados no disposto do artigo 1.º do EstIPSS`s. A verdade é a de que, cabem estes desígnios às associações mutualistas (⁹²⁵).

Lisboa, ed. conjunta do Departamento de Estudos Económicos e do Departamento de Contabilidade do Banco de Portugal, 2003; BANCO DE PORTUGAL: *Relatório do Conselho de Administração – 2003*, Lisboa, ed. conjunta do Departamento de Estudos Económicos e do Departamento de Contabilidade do Banco de Portugal, 2004. Mais recentemente, *vd.*, BANCO DE PORTUGAL: *Relatório do Conselho de Administração – Atividade e Contas 2018*, Lisboa, BANCO DE PORTUGAL – EUROSISTEMA, 2019, pesquisável em: www.bportugal.pt (acesso em: 02.05.2020).

Vd., também, INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras – 1995*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 1997; INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras – 1996*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 1998; INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras – 1996*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 1998; INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras – 1997*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 1998; INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras – 1985*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 2000; INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras – 1999*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 2001; INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras – 2000*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 2002. Mais recentemente, *vd.*, *Anuário Estatístico de Portugal – 2018*, Ano de Edição: 2019, pesquisável em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=381689773&PUBLICACOESmodo=2 (acesso em: 02.05.2020).

⁹²⁴ Neste sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 106.

⁹²⁵ Na doutrina internacional, *vd.*, entre outros, Eric BIDET, *L`économie sociale*, [S.L.], Le Monde-Editions, 1997; Jacques DEFOURNY, «The origins, Forms and Roles of a third Major Sector», in AAVV, *Économie sociale – Entre économie capitaliste et économie publique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1995, pp. 27-49; Jacques DEFOURNY e Patrick DEVELTERE, «Origines et contours de l`économie sociale au Nord et au Sud», in AAVV, *L`économie sociale au Nord et au Sud*, Jacques Defourny, Patrick Develtere e Bénédicte Fonteneau (eds.), Bruxelles, De Boeck Université, chapitre 1, 1999, pp. 25-56; Louis FAVREAU, «Économie sociale et mondialisation: une perspective globale», in AAVV, *L`économie sociale au Nord et au Sud*, Jacques Defourny, Patrick Develtere e Bénédicte Fonteneau (eds.), Bruxelles, De Boeck Université, chapitre 11, 1999, pp. 241-256; André GUESLIN, *Le crédit agricole*, Paris, Editions La Découverte, 1985; Jean-Jacques SURZUR, «Le secteur mutualiste et coopératif financier: quel devenir?», *Révue d`Économie Financière*, 67, 2002, pp. 261-267; Christian JACQUIER, «L`épargne et le crédit solidaire dans les pays en développement», in AAVV, *L`économie sociale au Nord et au Sud*, Jacques Defourny, Patrick Develtere e Bénédicte Fonteneau (eds.), Bruxelles, De Boeck Université, chapitre 2, 1999, pp. 59-82; Gary A. DYMSKY, *The Bank Merger Wave – The Economic Causes and Social Consequences of Financial Consolidation*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 1999; Mike HUDSON,

O Código das Associações Mutualistas (doravante CAM), é o DL n.º 59/2018, de 02 de agosto (que já sofreu alterações introduzidas pelo DL n.º 37/2019, de 15 de março). Assim, quanto à natureza e fins em geral prosseguidos pelas associações mutualistas, releva o disposto no artigo 1.º do CAM, dado que as associações mutualistas são pessoas coletivas de Direito privado, de natureza associativa, com um número ilimitado de associados, fundos patrimoniais variáveis e duração indefinida que, fundamentalmente, através da entreatajuda e da quotização dos seus associados, praticam, no interesse destes e das suas famílias e em obediência aos princípios mutualistas, finalidades de auxílio recíproco de proteção social e desenvolvimento humano, nos termos previstos no CAM, isto nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do CAM. Mas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º do CAM, facilmente apreendemos que as associações mutualistas são entidades da economia social e têm o estatuto de IPSS`s. O que, da nossa parte, afirmamos que ao referir-nos à atuação de associações mutualistas, estamos a referir-nos à atuação de verdadeiras IPSS`s, muito embora, as associações mutualistas se regulem por legislação especial, além do EstIPSS`s, tendo, desta feita, o EstIPSS`s aplicação subsidiária relativamente àquelas.

Relativamente aos seus fins fundamentais, nos termos do disposto no artigo 2.º do CAM, constituem fins fundamentais das associações mutualistas a concessão de benefícios de Segurança Social e de saúde destinados a reparar as consequências da verificação de factos contingentes relativos à vida e saúde dos associados e seus familiares e a prevenir, dentro do possível, a verificação desses factos. Também, as associações mutualistas podem prosseguir, cumulativamente com os fins fundamentais a concessão de benefícios de Segurança Social e de saúde destinados a reparar as consequências da verificação de factos contingentes relativos à vida e saúde dos associados e seus familiares e a prevenir, dentro do possível, a verificação desses factos, outros fins de proteção social, a título de exemplo através da organização e gestão e de equipamentos e serviços de apoio social e de outras atividades que visem especialmente a promoção da qualidade de vida ou da cidadania dos associados e suas famílias. Ainda, as associações mutualistas podem constituir e ser titulares de participações diretas e indiretas em caixas económicas nos

Managing Without Profit – the art of managing third sector organisations, London, Penguin Books, 1999; Sharon M. OSTER, *Strategic Management for Nonprofit Organizations – Theory and Cases*, Oxford, Oxford University Press, 1995; Tony PORTER, *States, Markets, and Regimes in Global Finance*, London, Macmillan, 2000; Steven R. SMITH e Michael LIPSKY, *Nonprofits for hire – The Welfare State in the age of contracting*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Business Press, 1998; WERTHER JR., William B. e Evan M. BERMAN, *Third sector management – The art of managing nonprofit organizations*, Washington D. C., Georgetown University Press, 2001.

termos previstos nas disposições legais aplicáveis, tendo em consideração também que consideram-se serviços de apoio social, conforme as respostas sociais legalmente previstas, nomeadamente os destinados a apoio a crianças e jovens, a pessoas idosas, a pessoas com doença do foro mental ou psiquiátrico, a outros grupos vulneráveis e à família.

Posto isto, e dada a sua relevância social, tendo em linha de conta o disposto nas alíneas *a)* a *c)*, do artigo 3.º do CAM, artigo este concernente às modalidades de benefícios de Segurança Social, respetivamente, atestamos que para a concretização dos seus fins de Segurança Social, as associações mutualistas podem prosseguir, a título de exemplo, as seguintes modalidades de benefícios: “*a)* Prestações pecuniárias por invalidez, velhice e de sobrevivência; *b)* Prestações pecuniárias por doença, paternidade, maternidade, desemprego, acidentes de trabalho ou doenças profissionais; *c)* Capitais pagáveis por morte ou no termo de prazos determinados”.

Não podemos, no entanto, falar de associações mutualistas e da sua atuação, sem atentarmos na relevância da tutela e da supervisão. Neste prisma, no que ao âmbito da tutela e da supervisão financeira respeita relativamente às associações mutualistas, em respeito pelo teor do disposto no artigo 126.º do CAM, tomamos conhecimento de que a tutela e a supervisão das associações mutualistas estão sujeitas aos princípios definidores e enquadradores do mutualismo, previstos no CAM e na LBES.

Ainda em respeito pelo conteúdo do disposto no artigo 126.º do CAM, verificamos que as associações mutualistas encontram-se sujeitas a tutela do membro do Governo com competência em matéria de Segurança Social e do membro do Governo da área da saúde quando estejam em causa especificamente atividades nessa área, e também regista este artigo mencionado deste diploma legal que as associações mutualistas que reúnam os requisitos previstos no disposto no artigo 136.º do CAM (⁹²⁶) encontram-se ainda sujeitas a supervisão financeira da entidade competente nos termos previstos no CAM.

No entanto, a supervisão financeira (⁹²⁷) obedece a regime especial, o qual deve salvaguardar as especificidades resultantes da natureza jurídica das associações

⁹²⁶ Ressalta do artigo 136.º do CAM, referente ao âmbito da supervisão que: “São sujeitas ao regime de supervisão constante da presente secção as associações mutualistas, bem como as respetivas uniões, federações e confederações de associações, cujo volume bruto anual de quotas das modalidades de benefícios de segurança social previstos no artigo 3.º, geridas em regime de capitalização, exceda 5 milhões de euros e o valor total bruto dos fundos associados ao respetivo financiamento exceda 25 milhões de euros”.

⁹²⁷ Na doutrina, para uma melhor compreensão acerca da supervisão financeira das mutualidades portuguesas, *vd.*, entre outros, mais atualmente, Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações mutualistas e a liberdade de associação”, in *CES (Cooperativismo e Economia Social)*, n.º 41

mutualistas, os fins prosseguidos, o regime aplicável à sua constituição, às características da sua atividade, à autonomia dos seus associados, nomeadamente, na aprovação do regulamento de benefícios (conforme o que resulta da leitura atenta do disposto no n.º 4 do artigo 126.º do CAM). Ora, uma problemática relativamente recente que está na ordem do dia, é a de se saber a quem compete fazer a supervisão da Associação Mutualista Montepio Geral. Tendo em consideração dados fornecidos em notícia recente, o regulador dos seguros atira a supervisão financeira para o Ministério da Segurança Social Portuguesa, alegando que esta última tem de proteger associados e fiscalizar as contas⁽⁹²⁸⁾. Licínio Lopes Martins, julga que, (e da nossa parte, cremos que bem) «em sede de controlo da idoneidade e do registo dos administradores das associações mutualistas, esta competência de controlo e de registo deve continuar a entender-se como conferida ao Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social, que assim a exercerá em conformidade com os “requisitos de idoneidade” enunciados no artigo 100.º do Código das Associações Mutualistas, passando, desta forma, a revelar-se desprovida de importância a distinção entre normas substanciais e normas procedimentais “em vigor para o sector segurador”, no âmbito da aplicação do citado “regime transitório”, por parte da ASF, pois tal competência não lhe está sequer legitimamente cometida⁽⁹²⁹⁾».

(2018-2019), Universidad de Vigo, pp. 67-92, pesquisável em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7314502> / <https://doi.org/10.35869/ces.v0i41.1485> (acesso em: 06.09.2020); *Vd*, também, Paulo LINHARES DIAS, “A Supervisão da Atividade Financeira no Terceiro Setor — O Caso das Associações Mutualistas”, Publicações *CEDIPRE Online* - 32, <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, fevereiro de 2018, pp. 5-27, e elenco bibliográfico lá contido, pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_31.pdf (acesso em: 27.07.2020); *Vd*, Luís Máximo SANTOS, “A reforma do modelo institucional de supervisão dos sectores da banca e dos seguros em França”, in *Revista de Concorrência e de Regulação*, Ano 1, n.º 2, abril-junho 2010, Almedina, Coimbra, p. 263; *Vd*, Luís GARRICANO / Rosa LASTRA, “Towards a New Architecture for Financial Stability: Seven Principles”, in *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, 2012; *Vd*, LUSA, “Associações mutualistas com novas regras a partir de Setembro”, in <https://www.publico.pt/2018/08/02/economia/noticia/associacoes-mutualistas-com-novas-regras-a-partir-de-setembro-1839961> (acesso em: 29.08.2020), notícia publicada em 02 de agosto de 2018, pelas 21h00; *Vd*, Luís Guilherme CATARINO, *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros - Fundamento e Limites do Governo e Jurisdição das Autoridades Independentes*, Coleção: Teses de Doutoramento, Almedina, 2010; *Vd*, MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – CONSELHO PARA O SISTEMA FINANCEIRO, Livro Branco sobre o Sistema Financeiro: 1992 – As Instituições de Crédito, Volume I, Relatório Principal, maio, 1991, pesquisável em: http://purl.sgmf.pt/COL-MF-0021-1/1/COL-MF-0021-1_master/COL-MF-0021-1_PDF/branco-I.pdf (acesso em: 29.08.2020).

⁹²⁸ Cfr. Alberto TEIXEIRA, “ASF empurra supervisão financeira do Montepio para o Governo”, in *Eco. Sapo*, notícia pesquisável em: <https://eco.sapo.pt/2020/05/29/asf-empurra-supervisao-financeira-do-montepio-para-o-governo/> (acesso em: 29.08.2020). Notícia publicada em 29 de maio de 2020. Citando parte do teor desta notícia: “Dois anos depois de o Governo ter criado o regime de supervisão financeira para o setor mutualista, a autoridade reguladora dos seguros veio agora esclarecer que o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) continua com a responsabilidade de supervisionar as grandes mutualistas, como a Associação Mutualista Montepio Geral (AMMG), nomeadamente quanto à defesa dos associados e à garantia de sustentabilidade económica e financeira das instituições”.

⁹²⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações ... cit.”, p. 91, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> (acesso em: 08.09.2020).

A Norma Regulamentar n.º 8/2020-R, de 23 de junho ⁽⁹³⁰⁾, «densifica os deveres dos seguradores previstos no Decreto-Lei n.º 20-F/2020, de 12 de maio ⁽⁹³¹⁾, e estabelece o conteúdo, formato, meio e prazos do reporte de informação à ASF para cabal exercício das competências de supervisão desse regime ⁽⁹³²⁾». Enquanto entidade reguladora que é, a ASF vê-se assim consagrada na LQER ⁽⁹³³⁾. Nas palavras de Licínio Lopes Martins, “a alínea f) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 2 de Agosto, com a redacção que lhe foi conferida pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 27/2019, de 15 de Março, na medida em que vem alargar – posteriormente e de modo restritivo e retroactivo - os poderes da ASF, durante o regime transitório, no respeitante ao controlo dos requisitos e do registo dos membros do conselho de administração das associações mutualistas, sofre de uma inconstitucionalidade material, podendo ser objecto de fiscalização por via abstracta (artigo 281.º da CRP) ou por via incidental e concreta (artigo 280.º da CRP), aquando, neste caso, da impugnação de um eventual acto administrativo de recusa do registo, pela ASF, perante os Tribunais Administrativos ou, inclusive, de um acto administrativo sob forma legislativa (CPTA) ⁽⁹³⁴⁾”.

⁹³⁰ Nos termos do disposto no seu artigo 2.º, artigo este com a epígrafe «âmbito»: “A presente norma regulamentar é aplicável aos seguradores com sede em Portugal, e aos seguradores com sede em outro Estado-membro da União Europeia relativamente a contratos de seguro que cubram riscos situados em território português ou em que Portugal seja o Estado-membro do compromisso”. Atente-se que esta norma regulamentar densifica os deveres dos seguradores previstos no Decreto-Lei n.º 20-F/2020, de 12 de maio, que estabelece um regime excecional e temporário, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, relativo ao pagamento do prémio de seguro e aos efeitos da diminuição temporária do risco nos contratos de seguro decorrentes de redução significativa ou de suspensão de atividade e fixa o conteúdo, formato, meio e prazos do reporte de informação à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) para cabal exercício das competências de supervisão desse regime. *Vd.* <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/137602129/details/maximized> (acesso em: 29.08.2020).

⁹³¹ Este DL fixa um regime excecional e temporário relativo aos contratos de seguro devido à COVID-19, e é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/133491341/details/maximized> (acesso em: 29.08.2020).

⁹³² *Vd.*, <https://www.asf.com.pt/NR/exeres/4AEF6006-1F77-48C6-9211-3FF7B4610855.htm> (acesso em: 29.08.2020).

⁹³³ *Cfr.*, entre outros, Pedro COSTA GONÇALVES / Licínio LOPES MARTINS, “Nótulas sobre o novo regime das entidades independentes de regulação da actividade económica”, in *Textos de Regulação da Saúde /ano de 2013*, n.º 4, 2014, Entidade Reguladora da Saúde, Porto, 2014, pp. 9-28, *apud*, Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações ... cit.”, p. 70, nota 2, e referências bibliográficas lá citadas, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> (acesso em: 08.09.2020).

⁹³⁴ *Cfr.* Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações ... cit.”, p. 88, e elenco bibliográfico lá citado, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> (acesso em: 08.09.2020).

Refere o disposto na alínea f), do n.º 5 do artigo 6.º do (diploma preambular do) DL n.º 59/2018, de 02 de agosto, na versão do DL n.º 37/2019, de 15/03 que: “Sem prejuízo das competências do membro do Governo responsável pela área da segurança social, após o despacho previsto no n.º 2 a ASF passa a dispor dos seguintes poderes relativamente às associações mutualistas abrangidas pelo regime transitório: f) Analisar o sistema de governação, designadamente verificando a adequação e assegurando o registo das pessoas que dirigem efetivamente as associações mutualistas, as fiscalizam ou são responsáveis por funções-chave, incluindo o cumprimento dos requisitos de idoneidade, qualificação profissional,

Debruçando-se sobre a problemática da “interpretação autêntica” do disposto na alínea f), do n.º 5 do artigo 6.º do DL n.º 59/2018, de 2 de agosto, que aprova o CAM, feita mediante o DL n.º 37/2019, de 15 de março (cfr., o disposto nos artigos 1.º, 2.º e 3.º) (⁹³⁵), Licínio Lopes Martins aponta uma crítica que é a de que «com o Decreto-Lei n.º 37/2019, de 2 de Março, o Legislador mais não faz do que criar uma norma “inovadora” que acresce à anterior (originária), fixando um “novo” acervo de “competências regulatórias”, com que, àquela data, os interessados, em especial as associações mutualistas, confiadamente não esperavam e cuja aplicação os tribunais legitimamente não sancionariam; melhor dizendo, a “Lei Nova” não se qualifica conceptualmente como uma lei interpretativa, configurando, ao invés, uma lei “decididamente inovadora”, “disfarçadamente retroactiva”, não obstante constitucionalmente ilegítima (⁹³⁶)». Da nossa parte, neste quesito, consideramos que o entendimento de Licínio Lopes Martins é adequado e oportuno, concordando com o mesmo.

Como refere Paulo Linhares Dias: “O modelo de supervisão financeira nacional insere-se no sistema de supervisão europeia, e adota a arquitetura dos designados modelos setoriais de supervisão, ou seja, segmentados por subsectores financeiros: banca, seguros

independência, disponibilidade e capacidade, bem como os riscos a que as associações mutualistas estão ou podem vir a estar expostas e a sua capacidade para avaliar esses riscos, por referência às disposições legais, regulamentares e administrativas em vigor para o setor segurador;”. Porém, e como bem explicita Licínio Lopes Martins, “a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, como o determina o artigo 165.º, n.º 1, alínea b), conjugado com o n.º 2, ao exigir e pressupor uma (prévia) lei de autorização legislativa da Assembleia da República, na qual seja definido o seu “objecto, o sentido, a extensão e a duração”, para que o Governo possa levar a cabo essa restrição sob a forma de Decreto-Lei autorizado, com o que, paralelamente, se afronta o disposto no artigo 18.º, n.º 2, da CRP, determinando, em bloco, a inconstitucionalidade orgânica e formal da mencionada Lei”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações ... cit.”, p. 89, e elenco bibliográfico lá citado, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> (acesso em: 08.09.2020).

O DL n.º 59/2018, de 02 de agosto é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2924&tabela=leis&so_miolo (acesso em: 08.09.2020).

⁹³⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações ... cit.”, p. 71, e nota 4, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> (acesso em: 08.09.2020).

⁹³⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações ... cit.”, pp. 81-82, e nota 4, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> (acesso em: 08.09.2020). As expressões entre aspas estão assim colocadas por este autor no seu texto aqui citado. Ora, como defende Licínio Lopes Martins, autor com o qua assentimos nesta temática: “não se nos oferecem quaisquer dúvidas de que a alteração operada na alínea f) do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de Agosto, pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 37/2019, de 15 de Março, se consubstancia numa restrição a direitos, liberdades e garantias, mais precisamente da liberdade fundamental de associação, com assento no artigo 46.º, n.º 2, da CRP, nas suas dimensões essenciais de liberdade de auto-organização, de autogoverno e de autogestão, bem como da liberdade fundamental de profissão/exercício de uma actividade, contemplada no artigo n.º 47.º, n.º 1, da Lei Fundamental”. Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, “A supervisão financeira das associações ... cit.”, p. 86, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> (acesso em: 08.09.2020).

e mercado de capitais, respetivamente supervisionados pelo Banco de Portugal (BdP), Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) ⁽⁹³⁷⁾”. Frisa ainda este mesmo autor que existe um Conselho Nacional dos Supervisores Financeiros surgido pelo DL n.º 228/2000, de 23 de setembro ⁽⁹³⁸⁾, cuja composição abarca os Presidentes dos supervisores financeiros e também o membro do Conselho de administração do BdP que tenha a função de supervisionar, sendo abrangidos no modelo de organização da supervisão financeira em Portugal ⁽⁹³⁹⁾.

E, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 126.º do CAM: “A ação tutelar ou/de supervisão financeira sobre as associações mutualistas não pode limitar o direito de livre atuação das associações, salvo nos casos e nas condições expressamente previstos na lei”. Ora, a ação tutelar sobre as associações mutualistas tem por objetivo a garantia do cumprimento da lei; a promoção da compatibilização das finalidades e atividades das associações mutualistas com as finalidades legalmente estabelecidas; a defesa dos interesses dos associados, e ainda, a verificação da gestão técnica e financeira das associações, tendo em vista a sua sustentabilidade económica e financeira e a adequação e defesa dos interesses dos associados ⁽⁹⁴⁰⁾.

Ademais, no que concerne às modalidades de benefícios regulamentares, ficam sujeitas a tutela as associações mutualistas que prossigam: *a)* Modalidades de benefícios de Segurança Social quando não se encontrem preenchidos os critérios determinantes da sujeição dos mesmos a supervisão pela entidade competente, nos termos do CAM, ou sejam geridas em repartição; *b)* Modalidades de benefícios fúnebres quando sejam geridos em repartição; *c)* Modalidades de benefícios não previstas no número anterior, nomeadamente as modalidades de saúde relativas à prestação de cuidados de saúde preventiva, curativa e de reabilitação, cuidados continuados e paliativos e assistência

⁹³⁷ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Paulo LINHARES DIAS, *ob. cit.*, p. 15 e ss, e notas 38, 39 e 40. Realça este mesmo autor ainda, que num contexto europeu, “o pilar microprudencial é constituído pela Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), e a supervisão macroprudencial é exercida pelo Comité Europeu do Risco Sistémico (ESRB)”. Cfr. Paulo LINHARES DIAS, *ob. cit.*, p. 15.

⁹³⁸ Diploma legal pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/558978/details/maximized> (acesso em: 07.09.2020).

⁹³⁹ Cfr. Paulo LINHARES DIAS, *ob. cit.*, p. 15, e nota 41.

⁹⁴⁰ Cfr., o disposto no artigo 128.º do CAM relativo aos objetivos da tutela das associações mutualistas.

medicamentosa e nos produtos de apoio, bem como de solidariedade e apoio social dos seus associados e familiares ⁽⁹⁴¹⁾.

Nos moldes do disposto no artigo 130.º do CAM, artigo este cuja epígrafe é «Auditoria e inspeção»: “O ministro da tutela pode ordenar a realização de auditorias, inquéritos, sindicâncias, e inspeções às associações mutualistas e seus estabelecimentos”.

Desta feita, o Mutualismo cifra-se num sistema privado de proteção social que tem como finalidade o auxílio mútuo em situações de carência ou melhoria das condições de vida dos seus Associados, mediante o recurso à participação solidária e de índole voluntária. Mas, as associações mutualistas na prossecução do interesse público solidário, têm que respeitar variados princípios. Desde logo, os princípios mutualistas plasmados no artigo 9.º do CAM que são os princípios (e na medida em que as associações mutualistas observam, na sua constituição e funcionamento, tais princípios mutualistas), da liberdade; da democraticidade; da igualdade e não discriminação; da independência e autonomia; da solidariedade, e da responsabilidade. Cabe-nos agora, explicitar cada um destes princípios mutualistas.

Começando pelo princípio da liberdade, previsto no artigo 10.º do CAM, apreendemos que “a adesão e demissão dos associados são atos livres e voluntários”.

Passando agora ao princípio da democraticidade, previsto no artigo 11.º do CAM, percebemos que o funcionamento dos órgãos das associações mutualistas e a eleição dos respetivos membros regem-se por princípios e métodos democráticos, segundo o processo estabelecido nos seus estatutos, isto nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do CAM. Mas, resulta do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do CAM que: “Sem prejuízo do previsto para associações de grau superior, nas associações mutualistas a cada associado é atribuído o direito a um voto”.

Quanto ao princípio da igualdade e não discriminação, plasmado no artigo 12.º do CAM, constatamos que a admissão e a exclusão dos associados, assim como a subscrição de modalidades de benefícios, não podem ser objeto de restrições nem de discriminações resultantes, nomeadamente, de ascendência, género, raça, nacionalidade, religião, convicções políticas ou ideológicas, nível de instrução, condição social, orientação sexual ou situação económica.

Relativamente ao princípio da independência e autonomia, previsto no artigo 13.º do CAM, entende-se que as associações mutualistas são independentes, na sua gestão e

⁹⁴¹ Cfr., o disposto no artigo 129.º do CAM concernente ao âmbito da tutela das modalidades de benefícios.

funcionamento, em relação ao Estado e a outras entidades públicas, sem prejuízo do exercício da tutela, da supervisão, ou do licenciamento de atividades e equipamentos.

Quanto ao princípio da solidariedade, plasmado no artigo 14.º do CAM, o disposto nos n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 14.º do CAM, respetivamente, diz que: “1 - Os associados são responsáveis coletivamente pela realização dos fins da associação mutualista. 2 - O princípio da solidariedade concretiza-se através da mutualização de riscos sociais pelos associados mediante a subscrição de modalidades de benefícios e pela atribuição de prestações aos beneficiários aquando da verificação das eventualidades cobertas. 3 - O valor das quotas de cada modalidade deve ser justo e adequado ao valor das prestações a conceder”.

Por fim, quanto ao princípio da responsabilidade, transcrevendo o disposto nos n.ºs 1, 2, 3, e 4 do artigo 15.º do CAM, respetivamente, percebemos, que: “1 - A atribuição dos benefícios representa um direito que é a contrapartida das quotizações pagas. 2 - A subscrição de uma modalidade de benefícios determina o pagamento da respetiva quota. 3 - Cada modalidade de benefícios deve bastar-se financeiramente a si própria, pela integral cobertura das respetivas despesas através de receitas próprias, garantindo a respetiva sustentabilidade. 4 - No desenvolvimento das suas atividades, as associações mutualistas devem assegurar os necessários níveis de qualidade, segurança e transparência”.

O Mutualismo é traçado pelos valores da entreaajuda, solidariedade, liberdade, responsabilidade, honestidade, transparência, igualdade, proteção, cidadania, inclusão social e inovação e renovação. “É uma forma de estar de vida cuja ação dá resposta às necessidades de diversas pessoas e famílias ⁽⁹⁴²⁾”.

Note-se que a União das Mutualidades Portuguesas (doravante UMPort.), constituída em 1984 (Século XX), trata-se de uma associação mutualista de grau superior, que une as associações mutualistas nacionais, com o fim de as promover e representar junto das entidades públicas, privadas e sociais, definindo as orientações estratégicas e as linhas gerais de direção do Movimento Mutualista, no âmbito dos seus fins estatutários, como também, se assume como parceira no Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, participando em representações a nível nacional e internacional ⁽⁹⁴³⁾.

⁹⁴² Cfr. <https://www.aprevidenciaportuguesa.pt/instituicao/mutualismo/>

⁹⁴³ Cfr. <http://www.mutualismo.pt/portal/index.php/pt/uniao-das-mutualidades-portuguesas>

A UMPort., tem por missão reforçar e desenvolver o Movimento Mutualista, promovendo o Associativismo e triunfando espaços de intervenção social, em favor das Mutualidades e dos seus Associados.

Ora, no sentido de reforçar o papel das suas finalidades, em síntese, as finalidades primárias da UMPort., são a promoção da defesa, inovação, cultura e práticas do Movimento Mutualista, assegurar o desenvolvimento e representação das Mutualidades Portuguesas no território nacional e internacional, expandir a ação das Associadas a novas áreas, tal como unificar e divulgar a Rede Mutualista na sociedade.

Assumem as Mutualidades uma postura ativa, democrática e credível na construção de uma sociedade mais solidária, incentivando o envolvimento dos cidadãos na sua proteção e promovendo uma maior qualidade de vida às famílias portuguesas, encontrando na proteção da Segurança Social, saúde e apoio social, soluções adequadas às necessidades dos cidadãos ⁽⁹⁴⁴⁾.

Tratando-se de verdadeiras IPSS's, as Associações Mutualistas como a Previdência Portuguesa, é de mencionar que as instituições que concretizam esta finalidade, de tipo associativo e inscrição facultativa, são designadas por Mutualidades ou Associações Mutualistas, especializando-se em determinadas modalidades protecionistas.

Compreendem cerca de 150 milhões de pessoas em todo o mundo e exercem uma relevante função económica e social em variados países, nos domínios da proteção social e da prestação de cuidados de saúde. “Em Portugal, apesar destas Associações serem ainda pouco conhecidas, as Mutualidades assumem a sua importância no domínio social e envolvem cerca de um milhão de associados. Assumem-se como uma alternativa de autoproteção social que não depende do Estado e que não apresenta fins lucrativos ⁽⁹⁴⁵⁾”.

O CAM que se encontra atualmente em vigor, firma-se na afirmação da identidade mutualista, no fortalecimento do carácter democrático e da participação dos associados, no reforço da garantia de efetivação dos direitos dos associados e beneficiários, na reafirmação da gestão autónoma e independente das associações relativamente às entidades públicas e a quaisquer outras entidades, sem prejuízo da justificada e proporcionada previsão de instrumentos de fiscalização por parte do Estado, na criação de mecanismos legais que permitam reforçar a garantia da sustentabilidade económico-financeira e técnica das associações, na reafirmação da importância do associativismo

⁹⁴⁴ Cfr. <http://www.mutualismo.pt/portal/index.php/pt/uniao-das-mutualidades-portuguesas>

⁹⁴⁵ Cfr. <https://www.aprevidenciaportuguesa.pt/instituicao/mutualismo/>

mutualista, na promoção dos princípios e valores da economia social e no estabelecimento de limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares dos órgãos associativos ⁽⁹⁴⁶⁾.

Jorge Manuel Coutinho de Abreu refere que em relação às empresas do setor cooperativo e social, “neste setor encontramos empresas cooperativas e (em menor número) empresas em autogestão, empresas comunitárias (baldios-empresas) e empresas de entidades coletivas sem caráter lucrativo e com fins de solidariedade social (designadamente empresas de associações mutualistas) ⁽⁹⁴⁷⁾”. Ora, podemos verificar que as “empresas de associações mutualistas” fazem parte integrante das empresas do setor cooperativo e social.

Alain Supiot, citando Pierre-Joseph Proudhon e o *Mutual Fund Code* ⁽⁹⁴⁸⁾ (Art. L. 111-1) menciona que: «The successors of a long-standing tradition ⁽⁹⁴⁹⁾, mutual funds are private legal entities that “conduct, in particular through contributions paid by their members, and in the interest of their members and their beneficiaries, contingency, solidarity and mutual assistance work, under the conditions provided for by their statutes, with a view to contributing to the cultural, moral, intellectual and physical development of their members and to the improvement of their living conditions ⁽⁹⁵⁰⁾”».

Como explicita Ana Paula Quelhas, e evidenciando “o caso das caixas de crédito agrícola mútuo e das caixas económicas em Portugal”: “É, (...), no início da 1.ª República que devemos situar o surgimento do crédito agrícola, nos moldes em que hoje o conhecemos, por via do Decreto de 1 de Março de 1911, que regulamentou o funcionamento e a organização das primeiras caixas ⁽⁹⁵¹⁾”.

⁹⁴⁶ Cfr., o Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto (CAM).

⁹⁴⁷ Cfr. Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *Curso de Direito Comercial*, 11.ª Edição, Volume I, Almedina, setembro de 2018, p. 290.

⁹⁴⁸ A expressão *Mutual Fund Code* está assim colocada em itálico por Alain SUPIOT, “Judicial Enforcement ... cit.”, p. 121, nota 30.

⁹⁴⁹ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Pierre-Joseph PROUDHON *et al.*, *Œuvres Choisies*, ed. Joseph Bancal (Paris: Gallimard, 1967), IV, 91 f., *apud* Alain SUPIOT, “Judicial Enforcement ... cit.”, p. 120, nota 29.

⁹⁵⁰ Cfr. *Mutual Fund Code*, Art. L. 111 – 1., *apud* Alain SUPIOT, “Judicial Enforcement ... cit.”, p. 121, nota 30. O itálico está assim colocado por Alain Supiot na sua obra aqui citada.

Um aspeto relevante é o de que: “The Court of Justice of the European Union adopted an extremely restrictive definition of solidarity, which excludes from its scope the voluntary mutual assistance at work in mutual funds”. Cfr. Alain SUPIOT, “Judicial Enforcement ... cit.”, p. 121, e nota 33. Nesta nota 33, Alain Supiot refere que: “For an organisation to avoid competition law and fall under the principle of solidarity, the Court of Justice requires its funding to come from obligatory contributions. See Case C-244/94, *Coreva*, (1995) ECR I-4013, conclusions of G. Tesouro; Dr. Soc. 1996, 82, note by P. Laigre. On all case law in this regard, see Pierre Rodière, *Droit Social de l’Union Européenne*, 2nd Ed. (Paris: LGDJ, 2008), no. 355, 360 f.; Jean-Jacques Dupeyroux, Michel Borgetto, and Robert Lafore, *Droit de la Sécurité Sociale*, 17th Ed. (Paris: Dalloz-Sirey, 2011), no. 557 f., 412 f.”.

⁹⁵¹ Cfr. Ana Paula QUELHAS, «O terceiro sector na encruzilhada do sistema financeiro – o caso das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo e das Caixas Económicas em Portugal», in *Boletim de Ciências*

Ora, a génese histórica das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo está associada às Santas Casas da Misericórdia – fundadas em 1498 sob a égide da Rainha D. Leonor e de Frei Miguel Contreiras – assim como nos Celeiros, criados em 1576 por D. Sebastião⁽⁹⁵²⁾.

Em Portugal, existem actualmente cerca de 101 (cento e uma) mutualidades⁽⁹⁵³⁾, sendo que actualmente, ”o Crédito Agrícola conta com a presença de Caixas Associadas, distribuídas por todo o território nacional” com um número de cerca de 80 caixas de crédito agrícola mútuo⁽⁹⁵⁴⁾.

Económicas, Volume XLVIII, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2005, p. 203. Segundo esta autora: “Actualmente, a constituição de novas caixas económicas só será autorizada em condições excepcionais, devendo, essas novas caixas, surgir associadas a associações de socorros mútuos, a Misericórdias ou a outras instituições de beneficência, o que configura, [no entender de Ana Paula Quelhas], um regresso ao seu cariz solidário e mutualista. Recorde-se, porém, que em vez da criação de novas caixas, temos assistido a uma redução gradual do número destas instituições de crédito”. Cfr. Ana Paula QUELHAS, «O terceiro sector na encruzilhada do sistema financeiro – o caso das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo e das Caixas Económicas em Portugal», in *Boletim de Ciências Económicas*, Volume XLVIII, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2005, pp. 209-210.

⁹⁵² Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos acerca da evolução histórica da caixa de crédito agrícola mútuo em Portugal, *vd.*, <https://www.creditoagricola.pt/institucional/o-grupo-ca/quem-somos-historia/historia-ca> (acesso em: 07.09.2020). De referir ainda que o «DL n.º 24/91 - Diário da República n.º 9/1991, Série I-A de 1991-01-11»: que aprova o «Regime Jurídico do Crédito agrícola mútuo e das cooperativas de crédito agrícola», anda hoje se encontra em vigor, refere logo no seu artigo 1.º, com a epígrafe «Natureza e objecto» que: “As caixas de crédito agrícola mútuo são instituições de crédito, sob a forma cooperativa, cujo objecto é o exercício de funções de crédito agrícola em favor dos seus associados, bem como a prática dos demais actos inerentes à actividade bancária, nos termos do presente diploma”, sendo pesquisável em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/906/201704212255/diploma? LegislacaoConsolidada WAR drefrontofficeportlet rp=indice> (acesso em: 08.09.2020).

No artigo 2.º do DL n.º 9/1991, com a epígrafe «Direito Subsidiário» é mencionado que: “Em tudo o que não estiver previsto no presente diploma, as caixas agrícolas regem-se, consoante a matéria, pelo Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e outras normas que disciplinam as instituições de crédito e pelo Código Cooperativo e demais legislação aplicável às cooperativas em geral”, sendo que, todavia, nos moldes do artigo 3.º, deste mesmo diploma legal, cuja epígrafe é «Forma de constituição», se apreende que: “As caixas agrícolas constituem-se sob a forma de cooperativas de responsabilidade limitada e a sua constituição deve ser reduzida a escrito, salvo se forma mais solene for exigida para a transmissão dos bens que representem o seu capital social inicial”, tendo ainda em conta o artigo 10.º deste DL, cuja epígrafe é «Registo no Banco de Portugal», mais precisamente as alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do seu n.º 1, onde se lê que: “1 - Para além do disposto no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, estão também sujeitos a registo especial no Banco de Portugal: *a)* A área de acção; *b)* O capital subscrito e o realizado à data do encerramento das contas. *c)* A autorização para efectuar operações de âmbito não agrícola e com não associados”. Cfr. <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/906/201704212255/diploma? LegislacaoConsolidada WAR drefrontofficeportlet rp=indice> (acesso em: 08.09.2020).

⁹⁵³ Cfr., a lista das mutualidades portuguesas, pesquisável em: <http://www.seg-social.pt/documents/10152/864429/Lista+AM/053592b8-06be-4067-8546-b56353701b6f> (acesso em: 01.09.2020). Considerando esta lista, alguns exemplos de mutualidades portuguesas são: a Montepio Vilanovense de Socorro Mútuo Costa Godoofim (Associação de Socorros Mútuos), no concelho de Vila Nova de Gaia; A Beneficência Familiar - Associação de Socorros Mútuos, no concelho do Porto; A Previdência Portuguesa - Associação Mutualista, no concelho de Coimbra e A Mutualidade de Santa Maria - Associação Mutualista, no concelho de Ovar.

⁹⁵⁴ Cfr. <https://www.creditoagricola.pt/institucional/o-grupo-ca/estrutura-do-grupo/lista-de-caixas>, (acesso em: 07.09.2020).

Da nossa parte, damos aqui ainda o exemplo da Associação Mutualista Montepio, que foi fundada em 1840 e que “tem por missão e finalidade desenvolver ações de proteção social, designadamente nas áreas da Segurança Social e da saúde e promover a cultura e a melhoria da qualidade de vida dos seus associados e familiares. A concretização destes fins materializa-se através da oferta de modalidades individuais e coletivas, da organização e gestão de equipamentos sociais, serviços, obras sociais e outras formas de proteção social, bem como do desenvolvimento de atividades que visem contribuir para proporcionar benefícios de segurança social, prevenir ou colmatar contingências na vida e saúde dos associados. O Montepio Geral - Associação Mutualista disponibiliza um conjunto de soluções atrativas, que complementam o sistema público de Segurança Social e que respondem às necessidades de poupança e de proteção das famílias. É uma instituição socialmente responsável, atuante e determinada a promover um crescimento baseado no conhecimento e na inovação. Ao associar[(em)]-se ao Montepio Geral - Associação Mutualista [os interessados vão] poder beneficiar de condições especiais na subscrição de produtos e serviços das empresas do Grupo Montepio, de descontos e vantagens em milhares de produtos e serviços disponibilizados pelas entidades parceiras, bem como usufruir de serviços e cuidados de saúde, nomeadamente os prestados pela redeMut⁽⁹⁵⁵⁾”.

⁹⁵⁵ Cfr. <https://www.redemut.pt/WebForms/Associacoes/Associacao.aspx?IdAssociacao=12> (acesso em: 07.09.2020). A associação mutualista Montepio, segundo dados disponibilizados neste mesmo *site* aqui citado, tem cerca de 711 milhões de euros em receitas associativas, cerca de 625.419 associados e 1260 acordos em vigência segundo os dados oficiais disponibilizados no RELATÓRIO SUSTENTABILIDADE 2017 | 04, “Responder às necessidades de poupança, proteção social e bem-estar dos associados”, in *Um olhar de futuro, A nossa visão do mundo há 177 anos*, Grupo Montepio, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio, Residências Montepio, 2017, pp. 56 e ss, pesquisável em: https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf (acesso em: 07.09.2020).

Quanto à Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) trata-se uma caixa económica bancária que se apresenta sob a denominação comercial de Banco Montepio. “Fundada em 1844 como entidade anexa ao Montepio Geral - Associação Mutualista, a Caixa Económica Montepio Geral (“CEMG”) é uma instituição de crédito que, nos termos do Decreto-Lei n.º 190/2015, assume a forma de caixa económica bancária, tendo resultado do mesmo diploma legal a obrigatoriedade de transformação da CEMG em sociedade anónima”. Cfr. <https://www.bancomontepio.pt/institucional/modelo-governo/grupo-banco-montepio/banco-montepio> (acesso em: 07.09.2020). De enaltecer ainda que: “O Banco de Portugal, ao abrigo do disposto no artigo 6.º (Regime Transitório das Caixas Económicas), número 2, do Decreto-Lei n.º 190/2015, de 10 de setembro (diploma que aprovou o RJCE), determinou em 21 de novembro de 2016 a transformação da Caixa Económica Montepio Geral em sociedade anónima”. Cfr. <https://www.bancomontepio.pt/transformacao-cemg-sa> (acesso em: 08.09.2020). Ora, este DL n.º 190/2015, de 10 de setembro, «aprova o Regime Jurídico das Caixas Económicas» – RJCE, e refere logo no seu artigo 1.º, com a epígrafe «Conceito» que: “As caixas económicas são instituições de crédito com personalidade jurídica, autonomia orgânica, administrativa e financeira, que têm por objeto uma atividade bancária delimitada nos termos do presente regime jurídico e dos respetivos estatutos”, remetendo, a título subsidiário, a aplicação àquelas do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo DL n.º 298/92, de 31 de dezembro, e respetiva legislação conexas, isto em conformidade com o artigo 2.º do DL n.º 190/2015, de 10 de setembro, que tem por epígrafe «Regime legal». Quanto às suas

Quanto à sustentabilidade do Montepio, existem relatórios oficiais que relatam aquela. Assim, de publicação anual, o Relatório de Sustentabilidade visa a divulgação da estratégia, políticas, princípios e iniciativas desenvolvidas pelo Grupo Montepio, mediante indicadores de desempenho e de mecanismos de avaliação ⁽⁹⁵⁶⁾. Ora, quanto à estratégia de responsabilidade social adotada pelo Grupo Montepio, esta edifica-se no desenvolvimento sustentável como propulsor da mudança e reconhece quatro eixos de atuação comuns às três principais entidades, ou seja, ao Montepio Geral - Associação Mutualista, à Caixa Económica Montepio Geral e à Fundação Montepio ⁽⁹⁵⁷⁾.

O capital social do Banco Montepio, inicialmente subscrito na totalidade pelo Montepio Geral - Associação Mutualista, é, desde 31 de dezembro de 2018, detido em 99,99% pela Caixa Económica Montepio Geral, estando o capital remanescente disperso por cerca de 40 entidades da economia social detentoras de uma participação no capital social do Banco Montepio inferior a 0,1% de ações ⁽⁹⁵⁸⁾.

2.1. Breves conclusões

Chegados aqui, concluímos, com os fundamentos e argumentos desenvolvidos por nós *supra*, pela não consideração das associações de solidariedade social como IPSS`s. Embora as associações de solidariedade social estejam contempladas no disposto na

modalidades tem aplicabilidade os n.ºs 1, 2 e 3, respetivamente, do artigo 4.º do DL n.º 190/2015, de 10 de setembro, que nos relata que as caixas económicas cujo ativo seja igual ou superior a € 50 000 000,00 adotam a modalidade de caixa económica bancária. As caixas económicas cujo ativo seja inferior a € 50 000 000,00 adotam a modalidade de caixa económica anexa. A modalidade da caixa económica estipula o âmbito de atividades que pode desempenhar e o regime legal aplicável. Cfr., e para mais desenvolvimentos, o DL n.º 190/2015, de 10 de setembro, pesquisável em: <https://dre.pt/home/-/dre/70241306/details/maximized> (acesso em: 08.09.2020).

Atualmente, em Portugal, há cerca de 5 (cinco) Montepio – associações mutualistas, dando nós aqui o exemplo da Associação de Socorros Mútuos Montepio Grandolense, no Distrito de Setúbal, criada em 1876, com o NIPC 501284117. Cfr. <http://www.seg-social.pt/documents/10152/864429/Lista+AM/053592b8-06be-4067-8546-b56353701b6f> (acesso em: 07.09.2020).

⁹⁵⁶ Para consulta dos relatórios do Montepio disponibilizados *online*, *vd*, <https://www.montepio.org/institucional/fundacao-montepio/relatorio-de-sustentabilidade/> (acesso em: 07.09.2020).

⁹⁵⁷ Cfr., e para mais desenvolvimentos, RELATÓRIO SUSTENTABILIDADE 2017 | 04, “Estratégia de responsabilidade Social”, in *Um olhar de futuro, A nossa visão do mundo há 177 anos*, Grupo Montepio, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio, Residências Montepio, 2017, pp. 23 e ss, 122 pp., pesquisável em: https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf (acesso em: 07.09.2020).

⁹⁵⁸ Cfr. <https://www.bancomontepio.pt/institucional/modelo-governo/grupo-banco-montepio/banco-montepio> (acesso em: 07.09.2020).

alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, sugerimos que seja feita uma revisão ao EstIPSS`s no sentido de retirar da sua previsão regulamentar as associações de solidariedade social como IPSS`s, devendo este preceito, em relação àquela alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s ser revogado.

Quanto às mutualidades e ao seu regime, desenvolvido *supra*, dúvidas não temos de que se tratam de autênticas IPSS`s.

3. As Fundações de Solidariedade Social

Nas palavras de Licínio Lopes Martins: “O património é apenas o instrumento de realização de uma vontade. No caso concreto das fundações de solidariedade social, o direito, enquanto expressão directa da autonomia da vontade, de colocar ao serviço da realização de fins de solidariedade social constitucionalmente relevantes um determinado património. Para o art. 63.º, n.º 5, da CRP, a realização destes fins pode ser indistintamente conseguida através da forma associativa ou fundacional. A forma fundacional constitui um instrumento, constitucionalmente reconhecido, de realizar fins de solidariedade social estabelecidos pelo fundador, de entre aqueles que a Constituição ou a lei expressamente prevêem ⁽⁹⁵⁹⁾”.

“Numa sociedade, que constitucionalmente se define com referência a[o] (...) valor da solidariedade, o fenómeno fundacional terá naturalmente campo fértil para frutificar. Não serão no entanto de esquecer situações menos transparentes que poderão associar-se a esse fenómeno, deturpando o seu sentido estimável e afinal podendo prejudicar a imagem que a opinião pública tem dessas instituições ⁽⁹⁶⁰⁾”.

Tendo em conta a conclusão de que todos os países da Europa conhecem ou admitem a categoria jurídica de fundação, ou então uma categoria correspondente, as respetivas legislações nacionais espelham-na de modo díspar, quer em relação ao seu

⁹⁵⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...*, cit., pp. 176-177. Veja-se ainda o disposto por este autor na nota 246, onde refere que: “O direito do constituir fundações é reconhecido em alguns ordenamentos jurídicos como um direito fundamental formalmente constitucional. É o caso da Espanha, e de alguns países da América Latina, de que constitui exemplo a Colômbia. Cfr., respectivamente, JOSÉ FERNANDO MERINO MERCHÁN e JOSÉ LUIS PALMA FERNADÉZ, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo II, Cortes Generales, 1997, comentários aos arts. 34.º e segs., págs. 545 e segs., e JAIME VIDAL PERDOMO, *Derecho Administrativo*, 11.ª ed., Temis, 1997, pág. 75”, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...*, cit., p. 177, nota 246.

⁹⁶⁰ Cfr. Afonso d’OLIVEIRA MARTINS, “As Fundações Privadas: Aspectos do seu Regime Jurídico”, in *Lusitana – Revista de Ciência e Cultura*, N.º 2, Série de Direito, Universidade Lusitana – Porto, 1998, p. 280.

concreto quadro normativo de atuação, quer relativamente aos fins que podem prosseguir, o que “inevitavelmente acabou por se reproduzir no número, dimensão e impacto das fundações com existência legal em cada país” ⁽⁹⁶¹⁾.

A Secção I, do Capítulo II (capítulo este com a epígrafe «Regimes especiais»), da Lei-quadro das fundações em vigor, é dedicada às «fundações de solidariedade social» ⁽⁹⁶²⁾. Posto isto, reporta-nos o disposto no n.º 1 do artigo 39.º [artigo este com a epígrafe «Natureza, objeto e regime aplicável» ⁽⁹⁶³⁾] desta Lei-quadro das fundações que: “As fundações de solidariedade social são fundações privadas que prosseguem, designadamente, algum dos objetivos enunciados nas alíneas a), e), g), j), r), t), v), w) e x) do n.º 2 do artigo 3.º”.

⁹⁶¹ Cfr., e para mais desenvolvimentos acerca da correlação existente entre as fundações e o Direito da União Europeia, Emílio Rui VILAR / Rui Hermenegildo GONÇALVES, *Fundações e Direito da União Europeia: Perspectivas de Evolução*, Separata da Obra “Estudos Comemorativos dos Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa” – Volume II, Almedina, 2008, pp. 151 e ss. *Vd*, ainda, A.A.V.V., *As Fundações na Europa – Aspectos Jurídicos / Foundations in Europe - Legal Aspects*, Rui CHANCERELLE DE MACHETE / Henrique SOUSA ANTUNES (Coordenação / Editors), Fundação Luso-Americana, Lisboa, janeiro de 2008, pp. 21-177.

⁹⁶² Alguns exemplos de Fundações de Solidariedade Social que existem em Portugal são: a Fundação AFID Diferença [“A Fundação AFID Diferença (2005) é uma instituição de solidariedade social criada pela Associação Nacional de Famílias para a Integração da Pessoa com Deficiência–AFID (1985), que se dedica a iniciativas de reabilitação, educação, formação e inserção socioprofissional de pessoas com deficiência”], a Fundação CEBI [“A Fundação CEBI dirige as suas atividades para as crianças, jovens, idosos e famílias, com particular atenção para os mais desfavorecidos e socialmente excluídos, com o objectivo central de participar no desenvolvimento integral da Comunidade”] e a Fundação LIGA [“A Fundação LIGA constituída em 2004, surge na continuidade das associações fundadoras, a LPDM Centro de Recursos Sociais (1994) e a Liga Portuguesa dos Deficientes Motores (1954). Tendo por missão dinamizar recursos especializados de suporte à funcionalidade da Pessoa, atende diariamente cerca de 600 pessoas, com idades entre os 0 e os 100 anos, em programas de Educação, Saúde e Reabilitação, Autonomia e Apoio Personalizado, Formação Profissional e Emprego, Arte, Desporto e Recreação”]. Cfr. <http://diretorio.sector3.pt/Diretory> (acesso em: 27.07.2020).

⁹⁶³ Os n.ºs 2, 3, 4 e 5, respetivamente, deste artigo 39.º da Lei-quadro das fundações relatam que: “2 - Às fundações de solidariedade social é aplicável o disposto no capítulo anterior, com as especificidades constantes da presente secção. 3 - Aplica-se às fundações de solidariedade social constituídas como instituições particulares de solidariedade social o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n. os 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro, 29/86, de 19 de fevereiro, e 172-A/2014, de 14 de novembro. 4 - As fundações de solidariedade social constituídas como instituições particulares de solidariedade social estão também sujeitas, consoante os casos, ao Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social e ao Regulamento do Registo das Instituições Particulares de Solidariedade do Âmbito do Ministério da Educação, previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro, 29/86, de 19 de fevereiro, e 172-A/2014, de 14 de novembro, e aprovados, respetivamente, pelas Portarias n.ºs 139/2007, de 29 de janeiro, e 860/91, de 20 de agosto. 5 - Às fundações de solidariedade social constituídas como instituições particulares de solidariedade social com fins principais ou exclusivos de promoção e proteção da saúde é ainda aplicável o disposto na Portaria n.º 466/86, de 25 de agosto”.

O disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei-quadro das fundações em vigor [Lei n.º 24/2012, de 09 de julho (⁹⁶⁴)], menciona que: “A fundação é uma pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social”. Ora, a interpretação que fazemos deste preceito é a de que qualquer fundação, assumida a natureza que assumir, não deve, em circunstância alguma prosseguir finalidades lucrativas, mas fazemos aqui um parêntesis, porque não queremos com isto dizer que toda e qualquer fundação por não ter fins lucrativos prossegue finalidades altruístico-solidárias. Pensamos que as fundações de solidariedade social como IPSS`s que são, e apenas esta modalidade de fundações, é que têm por função prosseguir finalidades altruístico-solidárias, não visando fins lucrativos.

Com uma enumeração meramente exemplificativa (que se depreende da palavra «designadamente»), a Lei-quadro das fundações [Lei n.º 24/2012, de 09 de julho, cuja versão mais atual é a da Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro (⁹⁶⁵)], mais precisamente no disposto nas alíneas *a*) a *y*), do n.º 2 do seu artigo 3.º, refere que: “São considerados fins de interesse social aqueles que se traduzem no benefício de uma ou mais categorias de pessoas distintas do fundador, seus parentes e afins, ou de pessoas ou entidades a ele ligadas por relações de amizade ou de negócios, designadamente: *a*) A assistência a pessoas com deficiência; *b*) A assistência a refugiados e migrantes; *c*) A assistência às vítimas de violência; *d*) A cooperação para o desenvolvimento; *e*) A educação e formação profissional dos cidadãos; *f*) A preservação do património histórico, artístico ou cultural; *g*) A prevenção e erradicação da pobreza; *h*) A promoção da cidadania e a proteção dos direitos do homem; *i*) A promoção da cultura; *j*) A promoção da integração social e comunitária; *k*) A promoção da investigação científica e do desenvolvimento tecnológico; *l*) A promoção das artes; *m*) A promoção de ações de apoio humanitário; *n*) A promoção do desporto ou do bem-estar físico; *o*) A promoção do diálogo europeu e internacional; *p*) A promoção do empreendedorismo, da inovação ou do desenvolvimento económico, social e cultural; *q*) A promoção do emprego; *r*) A promoção e proteção da saúde e a prevenção e controlo da doença; *s*) A proteção do ambiente ou do património natural; *t*) A proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou

⁹⁶⁴ A Lei-quadro das fundações é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1758&tabela=leis&so_miolo= (acesso em: 01.10.2020).

⁹⁶⁵ A Lei-quadro das fundações é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1758&tabela=leis&so_miolo= (acesso em: 01.10.2020).

diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; u) A proteção dos consumidores; v) A proteção e apoio à família; w) A proteção e apoio às crianças e jovens; x) A resolução dos problemas habitacionais das populações; y) O combate a qualquer forma de discriminação ilegal.”

Na doutrina nacional, a este respeito, Cristina Paula Casal Baptista, defende que «estes objetivos de interesse social que as fundações prosseguem têm a mais diversa tipologia pelo que podemos dizer que há um claro alargamento do conceito de “interesse social”, alargamento este que corresponde ao aparecimento de novas necessidades sociais cuja satisfação é reclamada pelos cidadãos (⁹⁶⁶)».

No plano dos esquemas de proteção social complementares da Segurança Social (instituições que têm por finalidade exclusiva ou predominante a gestão de regimes de Segurança Social complementar), inserem-se as fundações de solidariedade social (⁹⁶⁷). Como modalidade de IPSS`s que revestem, são fundações (⁹⁶⁸) (⁹⁶⁹): as fundações de

⁹⁶⁶ Cfr. Cristina Paula CASAL BAPTISTA, *As Fundações no Direito Português*, 2.^a Edição, Almedina, 2016, p. 40. Conforme nos refere esta mesma autora, fazendo menção ao n.º 1, do artigo 20.º, ao n.º 1, do artigo 40.º, ao n.º 1, do artigo 43.º, e ainda ao n.º 1, do artigo 46.º, todos da Lei-quadro das fundações, “com a Lei-Quadro veio consagrar-se o princípio da existência de uma única entidade competente para o reconhecimento, o Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação”. Cfr. Cristina Paula CASAL BAPTISTA, *As Fundações no Direito Português*, cit., p. 79. Ora, da nossa parte, entendemos que faz todo o sentido que a faculdade de delegação aqui referida, se reporte à «delegação de poderes» prevista no artigo 44.º do CPA de 2015 (que é o atual CPA em vigor).

⁹⁶⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 106.

⁹⁶⁸ A Constituição da República Portuguesa não reconhece paralelamente a liberdade de criação de fundações. Isto não significa, no entanto, que as fundações não gozem de nenhuma proteção jurídica. Por um lado, as fundações estão implicitamente consagradas na relevante categoria constitucional das IPSS`s - conforme podemos verificar no n.º 5 do artigo 63.º da CRP -, que na maior parte dos casos terão cariz fundacional - estando as fundações culturais previstas no n.º 3 do artigo 70.º da CRP -; por outro lado, e uma vez que as fundações estão salvaguardadas na lei, como no Código Civil, aquelas gozam de proteção constitucional mas indireta, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º, como direito reconhecido na lei. Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.^a edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 651.

Assim, do disposto no n.º 5 do artigo 63.º da CRP (artigo este com a epígrafe de «Segurança Social e solidariedade») extraímos que: “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º”.

Ora, por seu turno, do disposto no n.º 3 do artigo 70.º da CRP (artigo cuja epígrafe é «Juventude»), percebemos que: “O Estado, em colaboração com as famílias, as escolas, as empresas, as organizações de moradores, as associações e fundações de fins culturais e as coletividades de cultura e recreio, fomenta e apoia as organizações juvenis na prossecução daqueles objetivos, bem como o intercâmbio internacional da juventude”.

Apreende-se do disposto do n.º 1 do artigo 16.º da CRP (artigo este com a epígrafe de «Âmbito e sentido dos direitos fundamentais») que: “Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de Direito Internacional”. Defendemos que estamos aqui perante um catálogo aberto de direitos fundamentais.

⁹⁶⁹ A Lei-quadro das fundações é a Lei-Quadro n.º 24/2012, de 9 de julho, cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro.

solidariedade social⁽⁹⁷⁰⁾; os centros sociais paroquiais⁽⁹⁷¹⁾ e outros institutos criados por organizações da Igreja Católica ou por outras organizações religiosas, sujeitos ao regime das fundações de solidariedade social [cfr., o disposto no artigo 40.º do EstIPSS`s⁽⁹⁷²⁾].

As fundações⁽⁹⁷³⁾ podem constituir-se por ato entre vivos, mediante escritura pública do ato de instituição, ou por testamento ou «*mortis causa*». Só adquirem personalidade jurídica pelo reconhecimento, da competência do Ministro da tutela, que pressupõe, nomeadamente, a verificação da suficiência do património afetado à concretização das suas finalidades.

⁹⁷⁰ Sublinhe-se que, Licínio Lopes Martins, refere-se às fundações de solidariedade social como sendo instituições de substrato patrimonial constituídas nos termos do estatuto para prosseguir qualquer das finalidades assinaladas no anterior artigo 1.º do EstIPSS`s (ao que aqui nós acrescentamos que se estava a referir ao atual artigo 1.º-A do EstIPSS`s). Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 99.

⁹⁷¹ Quanto aos Centros Sociais Paroquiais, *vd*, a última parte do n.º 2 do artigo 2.º do EstIPSS`s, na medida em que nos é transmitido que podem as IPSS`s, nos termos da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004, assumir a forma de Institutos de Organizações ou Instituições da Igreja Católica, a título de exemplo Centros Sociais Paroquiais e Caritas Diocesanas e Paroquiais.

⁹⁷² *Vd*, José Joaquim ALMEIDA LOPES, “As Fundações Canónicas Autónomas”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano II, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Coimbra Editora, 2005, pp. 227-261, e Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 184 e ss, e acervo bibliográfico lá citado.

⁹⁷³ Acerca das fundações, e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009, em especial, p. 175 e ss; Domingos SOARES FARINHO, “As fundações como entidades adjudicantes”, in *Revista dos Contratos Públicos*, N.º 4, 2012; Domingos SOARES FARINHO, “Brevíssimo balanço do regime jurídico das pessoas colectivas de utilidade pública: uma perspectiva fundacional”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, IV Volume, Coimbra, Coimbra Editora, 2012; Domingos SOARES FARINHO, “Empresa e fundações: uma união mais forte?”, in *Revista de Direito das Sociedades*, Ano IV, N.º 1, Coimbra, Almedina, 2012; Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público – Direito Administrativo Fundacional – Enquadramento Dogmático*, Coimbra, Almedina, Maio, 2014; Joaquim de SOUSA RIBEIRO, “As fundações no Código Civil: regime actual e projecto de reforma”, in *Lustada*, Porto, Coimbra Editora, 2001, n.ºs 1-2, pp. 59-85; Joaquim de SOUSA RIBEIRO, «Fundações: “uma espécie em vias de extensão?”», in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977, Volume II, A parte geral do Código e a Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, pp. 251-270; Heinrich Ewald HÖRSTER, *A Parte Geral do Código Civil Português – Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra, Coimbra Editora, Outubro, 2005, pp. 404-406; Carlos Alberto da MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição actualizada, 12.ª reimpressão, Coimbra Editora, 1999, pp. 281-293, e ainda Eduardo García de ENTERRÍA, “Constitución, fundaciones y sociedad civil”, in *RAP*, N.º 122, 1990, pp. 235-258. *Vd*, também, Diogo COSTA GONÇALVES / Rui SOARES PEREIRA (Org.), *Colectânea de Direito das Fundações*, AAFDL, 2018.

Na doutrina internacional, *vd*, entre outros, Jean-François DRAPERI, *Comprendre l'économie sociale: fondements et enjeux*, Paris: Dunod, 2007, 264 pp.; ARCHAMBAULT É., *Le Secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Paris, Economica, 1996; AZAM G., *Le Spectre de la pauvreté et le retour de l'utopie libérale*, *Gresoc*, université Toulouse Le Mirail, 7^e colloque international Karl Polanyi, Lyon, 26, 27, 28 mai. 1999; *Vd*, ainda, *Le Rôle des Fondations et Fonds de Dotation dans L'investissement à impact social en France*, «Investir au service de l'intérêt général?» - *Approches et Expérimentations*, Responsables de la publication: Gaspard VERDIER, Anca ILUTIU, Raphaëlle SEBAG, *iLAB* (Impact Invest Lab), C/f (Centre Français des Fonds et Fondations), Une étude d'Impact Invest Lab et du Centre Français des Fonds et Fondations réalisée avec Simandef - Janvier 2019 -, pesquisável em: <https://iilab.fr/wp-content/uploads/2019/01/Etude-Role-Fondations-Fonds.pdf> (acesso em: 19.09.2020).

As IPSS`s agrupam-se em uniões, federações e confederações, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do EstIPSS`s.

Destaque-se que, as associações e fundações da Igreja Católica são criadas canonicamente pelo bispo da diocese da sua sede, adquirindo personalidade jurídica civil pela simples participação escrita de respetiva constituição aos Centros Distritais de Segurança Social da área da sede das IPSS`s, quando prossigam finalidades de ação social/Segurança Social.

Posto isto, vamos aprofundar a figura das fundações de solidariedade social ⁽⁹⁷⁴⁾ em Portugal. Como salienta M. H. de Freitas Pereira: “O Tribunal de Contas tem realizado nos últimos anos algumas acções de controlo em que as relações do Estado, através da Segurança Social, com as IPSS e o funcionamento das IPSS quanto à utilização dos subsídios e outras vantagens recebidas do Estado têm sido objecto de análise. Trata-se, na maioria dos casos, de acções que não incidiram em particular sobre fundações de solidariedade social, mas considera-se que a evidência delas retirada, quanto à natureza dos problemas detectados, se aplica às IPSS em geral e, portanto, também às fundações de solidariedade social ⁽⁹⁷⁵⁾”.

Porém, antes de avançarmos na temática específica, convém fazermos um prévio enquadramento acerca da figura das fundações no ordenamento jurídico Português, que, diga-se de passagem, por vezes, pode ser bastante confuso. Desta feita, para Domingos Soares Farinho: “Está ainda por fazer uma importante reforma no regime jurídico das fundações de direito privado ⁽⁹⁷⁶⁾”.

Ora, a Fundação Pública é aquela cujo ato de instituição estabelece a prossecução de um interesse público em sentido estrito. A noção reivindica, assim, a existência de uma norma de atribuição, no exercício de uma vontade fundadora pública ⁽⁹⁷⁷⁾.

⁹⁷⁴ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, 2009, pp. 99 e 107.

⁹⁷⁵ *Vd*, M. H. DE FREITAS PEREIRA, “Fundações de Solidariedade Social e Tribunal de Contas”, in *Revista do Tribunal de Contas*, N.º 40, Julho a Dezembro de 2003, p. 173.

⁹⁷⁶ Cfr. Domingos SOARES FARINHO, “Para além do bem e do mal: as fundações público-privadas”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano – No centenário do seu nascimento*, Volume I, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2006, p. 340, nota 4.

⁹⁷⁷ Neste sentido, *vd*, Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público – Direito Administrativo Fundacional – Enquadramento Dogmático*, Coimbra, Almedina, Maio, 2014, p. 291. Transcrevendo aqui a nota de rodapé n.º 575 da obra citada: «Usamos aqui “norma de atribuição” em sentido lato, compreendendo as normas que indicam o interesse público que certas pessoas colectivas devem prosseguir (atribuição em sentido estrito) e que os órgãos de certas pessoas colectivas devem prosseguir (competência).” Cfr. Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público – Direito Administrativo Fundacional – Enquadramento Dogmático*, Coimbra, Almedina, Maio, 2014, p. 291, nota 575; David DUARTE, *A norma de legalidade procedimental administrativa – A teoria da norma e a*

Porquanto, atualmente, o EstIPSS`s, prevê as fundações de solidariedade social nos seus artigos 77.º e 77.º-A. Desta feita, relativamente à sua natureza e aos seus fins, para poderem ser registadas como IPSS`s, as fundações devem ser instituídas com a pretensão definida no artigo 1.º do EstIPSS`s e com os fins principais enquadráveis no elenco do artigo 1.º-A do EstIPSS`s (⁹⁷⁸).

Ora, no disposto no artigo 77.º-A do EstIPSS`s retira-se que as fundações de solidariedade social regem-se pelo disposto na Lei-quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 09 de julho, e, subsidiariamente, pelas disposições do EstIPSS`s. Assim, nos termos do disposto nos n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5 do artigo 39.º da Lei-quadro das Fundações, respetivamente, artigo este com a epígrafe «Natureza, objeto e regime aplicável», tomamos conhecimento de que: “1 - As fundações de solidariedade social são fundações privadas que prosseguem, designadamente, algum dos objetivos enunciados nas alíneas a), e), g), j), r), t), v), w) e x) do n.º 2 do artigo 3.º. 2 - Às fundações de solidariedade social é aplicável o disposto no capítulo anterior, com as especificidades constantes da presente secção. 3 - Aplica-se às fundações de solidariedade social constituídas como instituições particulares de solidariedade social o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro, 29/86, de 19 de fevereiro, e 172-A/2014, de 14 de novembro. 4 - As fundações de solidariedade social constituídas como instituições particulares de solidariedade social estão também sujeitas, consoante os casos, ao Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social e ao Regulamento do Registo das Instituições Particulares de Solidariedade do Âmbito do Ministério da Educação, previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro,

criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 373; Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 776-777, e, também, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, pp. 76-77.

⁹⁷⁸ Neste sentido, *vd.*, o disposto no artigo 77.º do EstIPSS`s. Como é do nosso conhecimento, o EstIPSS`s tem aplicação subsidiária em relação às fundações de solidariedade social, dado que aplicam-se a estas fundações de solidariedade social o disposto nos artigos 185.º a 194.º do Código Civil português, e ainda, o disposto na Lei-quadro das Fundações, em especial o disposto nos artigos 39.º a 41.º desta Lei-quadro, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho. Esta Lei-quadro das fundações já foi objeto de revisão pela Lei n.º 150/2015, de 10/09.

29/86, de 19 de fevereiro, e 172-A/2014, de 14 de novembro, e aprovados, respetivamente, pelas Portarias n.ºs 139/2007, de 29 de janeiro, e 860/91, de 20 de agosto.

5 - Às fundações de solidariedade social constituídas como instituições particulares de solidariedade social com fins principais ou exclusivos de promoção e proteção da saúde é ainda aplicável o disposto na Portaria n.º 466/86, de 25 de agosto”.

Por seu turno, relativamente ao reconhecimento das fundações de solidariedade social, é de mencionar que sem prejuízo das competências das regiões autónomas nos termos do disposto nos respetivos Estatutos político-administrativos, o reconhecimento das fundações de solidariedade social é da competência do Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação de competências. Quanto ao procedimento de reconhecimento, este inicia-se com a apresentação do respetivo pedido junto da entidade competente para o reconhecimento e é efetuado exclusivamente através do preenchimento do formulário eletrónico adequado e de acordo com as indicações constantes do portal da Presidência do Conselho de Ministros, na Internet. Porém, o pedido de reconhecimento é instruído com os elementos referidos no artigo 22.º da Lei-quadro das Fundações, bem como de declaração, se for caso disso, da pretensão de constituição como IPSS. Tratando-se de fundações de solidariedade social que se pretendam constituir como IPSS`s, a entidade competente para o reconhecimento solicita aos serviços competentes do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social a emissão de Parecer sobre o pedido de reconhecimento, o qual deve ser remetido junto com o respetivo processo à entidade competente para o reconhecimento no prazo máximo de 45 dias ⁽⁹⁷⁹⁾. Ainda no que respeita ao reconhecimento das fundações de solidariedade social, no caso das fundações de solidariedade social com fins principais ou exclusivos de promoção e proteção da saúde e das fundações de solidariedade social do âmbito do Ministério da Educação, é ainda solicitado aos serviços competentes do Ministério da Saúde ou do Ministério da Educação e Ciência, consoante os casos, a emissão de Parecer vinculativo, o qual deve ser remetido no prazo de 15 dias aos serviços competentes do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social ⁽⁹⁸⁰⁾. E, ainda no que concerne ao reconhecimento das fundações de solidariedade social, no prazo de 45 dias ou, tratando-se de fundações de solidariedade social com fins principais ou exclusivos de promoção e proteção da saúde ou de fundações de solidariedade social do âmbito do Ministério da Educação, de 60 dias

⁹⁷⁹ Neste sentido, *vd.*, o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4, do artigo 40.º da Lei-quadro das Fundações.

⁹⁸⁰ Neste sentido, *vd.*, o disposto no n.º 5, do artigo 40.º da Lei-quadro das Fundações.

a contar da apresentação do pedido de reconhecimento, os serviços competentes do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social remetem para a entidade competente para o reconhecimento o respetivo processo, acompanhado de Parecer definitivo (⁹⁸¹). Por fim, quanto ao reconhecimento de fundações de solidariedade social, os Pareceres até aqui mencionados são obrigatórios e vinculativos para a entidade competente para o reconhecimento, constituindo a sua falta fundamento de recusa do reconhecimento (⁹⁸²).

Ora, nos termos do disposto no artigo 41.º da Lei-quadro das Fundações, com a epígrafe «Acompanhamento e fiscalização», o legislador exprime aqui que a entidade competente para o reconhecimento, os serviços competentes do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e a Inspeção-Geral de Finanças podem ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias, inspeções e auditorias às fundações de solidariedade social, sem prejuízo do disposto no EstIPSS`s, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos DL`s n.ºs 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro, 29/86, de 19 de fevereiro, e 172-A/2014, de 14 de novembro.

Ora, quando nos reportamos às fundações de solidariedade social, consideramos, da nossa parte, ser pacífica a sua qualificação como verdadeiras IPSS`s.

Em prol da verdade, estas fundações de solidariedade social, têm por objeto específico e exclusivo a gestão dos regimes profissionais complementares, e são legalmente designadas por “fundações de segurança social complementar”, isto ao abrigo do disposto no DL n.º 225/89, de 6 de julho, mais especificamente à luz do disposto nos seus artigos 16.º e 21.º, e também, ao abrigo do disposto na Portaria n.º 135/2007, de 26 de janeiro, que aprova o «Regulamento de Registo das Associações Mutualistas e das Fundações de Segurança Social Complementar» (⁹⁸³) (e que, recentemente, acrescentamos da nossa parte, já foi alvo da sua primeira alteração pela Portaria n.º 380/2019, de 18 de outubro, que, aliás, já tivemos a devida oportunidade de a explicitar neste trabalho). Na qualidade de IPSS`s que revestem, gozam de todos os direitos e benefícios previstos para as instituições equivalentes, e a sua constituição, funcionamento e reconhecimento de utilidade pública rege-se pelas normas do EstIPSS`s, aplicáveis às fundações de solidariedade social, sendo-lhe também aplicável o disposto no CAM em

⁹⁸¹ Neste sentido, *vd.*, o disposto no n.º 6 do artigo 40.º da Lei-quadro das Fundações.

⁹⁸² Neste sentido, *vd.*, o disposto no n.º 7 do artigo 40.º da Lei-quadro das Fundações.

⁹⁸³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 107.

matéria de registo (⁹⁸⁴). Porquanto, extrai-se do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 25.º do CAM, respetivamente, artigo este que se refere ao registo, que: “1 - Estão sujeitas a registo, nos termos do respetivo regulamento, aprovado por portaria, o ato de constituição, os estatutos, os regulamentos de benefícios e os demais atos respeitantes às associações mutualistas. 2 - As associações mutualistas não podem cobrar quotas nem conceder benefícios enquanto os respetivos estatutos e os regulamentos de benefícios não forem registados. 3 - As alterações dos benefícios que impliquem modificação dos respetivos regulamentos não podem ser concretizadas sem o seu prévio registo”.

Pois bem! Dada a aplicação, embora que em termos adaptáveis, relativamente às regras registais às fundações de solidariedade social, e sabendo nós de antemão que as fundações de solidariedade social, são consideradas IPSS`s ao abrigo do disposto na alínea *d*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, logo prosseguem fins solidários sem caráter lucrativo, defendemos da nossa parte que, embora por analogia, faça aqui todo o sentido a aplicação do disposto no artigo 26.º do CAM a estas fundações de solidariedade social, na medida em que cremos que se tratam de verdadeiras pessoas coletivas de utilidade pública (assim como as associações mutualistas o são) e, neste sentido, tendo em consideração que as associações mutualistas registadas nos termos do disposto no artigo 25.º do CAM adquirem automaticamente a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública, com dispensa do registo e restantes obrigações previstas no DL n.º 460/77, de 07 de novembro (⁹⁸⁵), pensamos nós que tal regime deve também ser aplicável às fundações de solidariedade social, e aproveitável pelas fundações de solidariedade social, muito embora em termos analógicos e adaptáveis.

⁹⁸⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 107.

⁹⁸⁵ Este DL aprova o estatuto das coletividades de utilidade pública, e é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/277832/details/normal?l=1> (acesso em: 06.05.2020). Este DL é deveras interessante, na medida em que logo no seu artigo 1.º, nos proporciona a noção (legal) de pessoa coletiva de utilidade pública. Assim, ao abrigo do seu n.º 1, consideram-se pessoas coletivas de utilidade pública as associações ou fundações que prossigam fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central ou a administração local, em termos de merecerem da parte desta administração a declaração de «utilidade pública». Ao abrigo do seu n.º 2, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa são, para os efeitos do DL n.º 460/77, de 7 de novembro, consideradas como pessoas coletivas de utilidade pública. Isto é, ao abrigo do disposto nas alíneas *a*) e *b*), do n.º 1 do artigo 2.º deste DL, e ainda ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 2.º, deste mesmo DL, artigo este referente às «Condições gerais da declaração de utilidade pública»: “1 - As associações ou fundações só podem ser declaradas de utilidade pública se, cumulativamente, se verificarem os seguintes requisitos: *a*) Não limitarem o seu quadro de associados ou de beneficiários a estrangeiros, ou através de qualquer critério contrário ao do n.º 2 do artigo 13.º da Constituição; *b*) Terem consciência da sua utilidade pública, fomentarem-na e desenvolverem-na, cooperando com a Administração na realização dos seus fins. 2 - As associações que funcionem primariamente em benefício dos associados podem ser declaradas de utilidade pública se pela sua própria existência fomentarem relevantemente actividades de interesse geral e reunirem os requisitos previstos no número anterior”. Sendo que, a “declaração de utilidade pública é da competência do Governo”, isto à luz do disposto no artigo 3.º deste DL.

As fundações de Segurança Social complementar, enquanto destinadas a facultar vantagens patrimoniais vindouras para os seus beneficiários, podem considerar-se também, a par das associações mutualistas, uma das espécies de pessoas coletivas de finalidade económica não lucrativa (⁹⁸⁶).

Carla Amado Gomes defende que as fundações têm aquilo a que esta autora denomina por “gestação privada (⁹⁸⁷)”, realçando esta autora que: “A instituição de uma fundação se solidariedade social é, (...), um negócio jurídico unilateral cuja eficácia está dependente da verificação de uma condição suspensiva – o reconhecimento da utilidade pública, por parte da autoridade administrativa competente (⁹⁸⁸)”.

Em termos de aplicação de legislação civilística, releva o disposto no artigo 157.º do CC Português, uma vez que do seu teor se compreende que as disposições do Capítulo II do CC Português “são aplicáveis às associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados, às fundações de interesse social, e ainda às sociedades, quando a analogia das situações o justifique”.

Ora, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 158.º do CC Português, facilmente percebemos que as fundações de interesse social adquirem personalidade jurídica pelo reconhecimento, o qual é individual e da competência da autoridade administrativa.

Posto isto, quanto à capacidade das fundações de interesse social, releva o disposto no artigo 160.º do CC Português, dado que este preceito legal nos indica no seu n.º 1 que: “A capacidade das pessoas colectivas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins”, e evidencia no seu n.º 2 que: “Exceptuam-se os direitos e obrigações vedados por lei ou que sejam inseparáveis da personalidade singular”.

Adotando as sábias lições de Heinrich Ewald Hörster, apreendemos que: «A instituição da fundação é um negócio jurídico unilateral, realizado por acto entre vivos (art. 185.º, n.º 1), sujeito à escritura pública (art. 185.º, n.º 3), ou feito por testamento (art. 185.º, n.º 1), sendo irrevogável pelos herdeiros do instituidor que observou o disposto acerca da sucessão legitimária (art. 185.º, n.º 4). No acto de instituição, o instituidor deve indicar o fim da fundação e especificar os bens que lhe são destinados (art. 186.º, n.º 1).

⁹⁸⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 107.

⁹⁸⁷ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Carla AMADO GOMES, “Nótula Sobre o Regime de Constituição das Fundações Particulares de Solidariedade Social em Portugal”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (RFDUL)*, Volume XL – N.ºs 1 e 2, Coimbra Editora, 1999, pp. 170 e ss, e elenco bibliográfico lá citado.

⁹⁸⁸ Cfr. Carla AMADO GOMES, “Nótula Sobre o Regime de Constituição das Fundações Particulares de Solidariedade Social em Portugal”, cit., p. 172.

Deste modo, a lei não distingue aqui entre um acto de instituição propriamente dito e a chamada “dotação” subsequente. São apenas dois elementos - o escopo e o substrato patrimonial – os requisitos essenciais para que possa haver um reconhecimento, que vale também como aceitação dos bens destinados à fundação (art. 185.º, n.º 1). O reconhecimento é requerido ou promovido pelo instituidor, por seus herdeiros ou testamentários, ou pela autoridade competente (art. 185.º, n.º 2), tornando-se o negócio de fundação irrevogável a partir deste momento (art. 185.º, n.º 3). Desta maneira, o regime da revogabilidade do negócio de fundação é diferente, conforme se trata da instituição por actos entre vivos (art. 185.º, n.ºs 1 e 3) ou por testamento (art. 185.º, n.ºs 1 e 4) ⁽⁹⁸⁹⁾».

Note-se, todavia, que já Carlos Alberto da Mota Pinto, na sua obra intitulada *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição actualizada, 12.ª reimpressão, Coimbra Editora, agosto de 1999, p. 271, referia que “o elemento patrimonial intervém nas fundações. É o complexo de bens que o fundador afectou à consecução do fim fundacional. Tal massa de bens designa-se habitualmente por *dotação* ⁽⁹⁹⁰⁾”.

Da nossa parte, consideramos que o CC Português até é amistoso e um tanto generoso no que concerne às fundações, mas pensamos que nem sempre protege o regime fundacional da maneira mais adequada, na medida em que pensamos que se dirige, muitas vezes, quase que unicamente às fundações de Direito Privado, mas a verdade é que a letra da lei, mais precisamente no artigo 157.º do CC Português, artigo este que tem por epígrafe «Campo de aplicação», demarca que: “As disposições do presente capítulo são aplicáveis às associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados, às fundações de interesse social, e ainda às sociedades, quando a analogia das situações o justifique”. De facto, embora se aplique de forma subsidiária às fundações de solidariedade social, o CC Português, faz menção às mesmas quando se refere às “fundações de interesse social”. Neste prisma, da nossa parte, defendemos e constatamos que o CC Português tem um âmbito misto de aplicação, isto é, aplica-se às fundações de Direito Público (mesmo que em termos subsidiários) e às fundações de Direito Privado ⁽⁹⁹¹⁾ (parecendo-nos, todavia, que o CC Português privilegia as fundações de Direito

⁹⁸⁹ Cfr. Heinrich Ewald HÖRSTER, *A Parte Geral do Código Civil Português, Teoria Geral do Direito Civil*, Almedina, outubro de 2005, p. 405.

⁹⁹⁰ Cfr. Carlos Alberto da MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição actualizada, 12.ª reimpressão, Coimbra Editora, agosto de 1999, p. 271. O itálico da palavra “*dotação*” foi colocado pelo autor referido. Mantemo-nos fiéis à escrita do autor, cuja parte do texto transcrevemos no nosso trabalho de investigação.

⁹⁹¹ Para desenvolvimentos acerca das fundações de Direito Privado, *vd.*, Afonso d’OLIVEIRA MARTINS, “As Fundações Privadas: Aspectos do seu Regime Jurídico”, in *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, N.º 2, Série de Direito, Universidade Lusíada – Porto, 1998, pp. 269-281.

Privado). Ora, vejamos: o CC Português reserva toda a Secção III (artigos 185.º do CC Português a 194.º do CC Português), do seu Capítulo II (dedicado às «Pessoas colectivas»), para as “Fundações”. Neste contexto, da nossa parte, temos imensa curiosidade em descobrir se as fundações de solidariedade social, enquanto IPSS`s que são, estando assim consagradas no próprio EstIPSS`s, ao estarem contempladas no CC Português não poderão “escapar” ou/e “fugir” para interesses meramente lucrativos, fazendo da sua atuação um *autêntico negócio camuflado* (expressão e itálico nosso). Propomo-nos, a dar, ou pelo menos a tentar, dar uma solução para esta problemática que se nos suscitou. Mas antes de avançarmos, vamos explicitar todo o regime fundacional que decorre do disposto no artigo 185.º do CC Português ao artigo 191.º do CC Português. Outro aspeto que nos perturba, e nos causa algumas reflexões, é o facto de que, nos parece que o legislador civilista, elaborou aquilo que da nossa parte designamos por *regras legais fundacionais* (expressão e itálico da nossa autoria) de forma demasiadamente generalista, pensando nós de que deveria ter reservado uma única Secção para aquelas, que tomamos da nossa parte a liberdade de denominar de *fundações de interesse público de cariz solidário-altruístico* (expressão e itálico nosso), uma vez que nos parece esta expressão mais completa para nos referirmos àquelas que o EstIPSS`s denomina por «fundações de solidariedade social».

Parafraseando Afonso d'Oliveira Martins: “Do ponto de vista do relacionamento interinstitucional, é de sublinhar que as fundações portuguesas tendem a agir isoladamente, sendo raros e pontuais os casos de actuação conjunta ou em colaboração.

Essa colaboração entre fundações tem-se verificado sobretudo quanto a actuações conjuntas no momento e a propósito da criação de novas instituições.

Alcance diferente – mais significativo – tem o fenómeno de relacionamento das fundações com as Administrações Públicas. Este fenómeno é de verificação comum, na medida em que a grande maioria das fundações, para poder beneficiar de um estatuto jurídico mais favorável, procura obter a declaração de utilidade pública. E essa declaração de utilidade pública implica um relacionamento privilegiado com as Administrações Públicas, o qual, aliás, é progressivamente mais intenso nos casos das *fundações de mera utilidade pública*, das *fundações de solidariedade social* e das *fundações de utilidade pública administrativa*”. Cfr. Afonso d'OLIVEIRA MARTINS, “As Fundações Privadas: Aspectos do seu Regime Jurídico”, in *Lusitana – Revista de Ciência e Cultura*, N.º 2, Série de Direito, Universidade Lusitana – Porto, 1998, p. 280.

Vd, também, A. FERRER - CORREIA, “Le Régime Juridique des Fondations Privées, Culturelles et Scientifiques – Droit Portugais”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume XLVI, Coimbra, 1970, pp. 101-130. Como defendia este autor acerca da organização destas fundações: “Si la fondation consiste essentiellement en un patrimoine affecté à une finalité altruiste, elle n'en requiert pas moins une organisation adéquate à la promotion de ses activités. Il faut que la fondation possède les organes nécessaires à cette fin. Toutefois, il n'est pas besoin que les administrateurs soient désignés dans l'acte (privé) de fondation lui-même. Cfr. A. FERRER - CORREIA, “Le Régime Juridique des Fondations Privées, Culturelles et Scientifiques – Droit Portugais”, cit., pp. 110-111.

Seja como for, a verdade é a de que os artigos 185.º do CC Português a 194.º do CC Português, têm aplicação subsidiária em relação ao EstIPSS`'s (⁹⁹²). Relembramos, todavia, que o disposto no artigo 77.º-A do EstIPSS`'s delimita o regime aplicável às fundações de solidariedade social, referindo nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que: “1 – As fundações de solidariedade social regem-se pelo disposto na Lei-quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, e, subsidiariamente, pelas disposições do presente Estatuto”. Do disposto no n.º 2 deste mesmo preceito, facilmente percebemos que: “O disposto no capítulo I do presente Estatuto é aplicável às fundações de solidariedade social, com exceção dos artigos 10.º, 12.º, 13.º, 20.º, 21.º e 21.º-C”.

Fazendo um apanhado acerca de aspetos relevantes das fundações no CC Português, e tendo em linha de conta que o artigo 185.º do CC Português (⁹⁹³) tem por epígrafe «(Instituição e sua revogação)», verificamos que nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 185.º do CC Português: “As fundações visam a prossecução de fins de interesse social, podendo ser instituídas por ato entre vivos ou por testamento”. Por sua vez, o disposto no n.º 2 do artigo 185.º do CC Português, menciona que: “A instituição por atos entre vivos deve constar de escritura pública, salvo o disposto em lei especial, e torna-se irrevogável logo que seja requerido o reconhecimento ou principie o respetivo processo oficioso”. Tendo em atenção a leitura do disposto no n.º 3 deste artigo 185.º do CC Português, deparamos que: “Aos herdeiros do instituidor não é permitido revogar a instituição, sem prejuízo do disposto acerca da sucessão legitimária”. Para finalizar, o disposto no n.º 4 do artigo 185.º do CC Português, espelha que: “O ato de instituição, bem como os seus estatutos e suas alterações devem ser publicitados nos termos legalmente previstos para as sociedades comerciais, não produzindo efeitos em relação a terceiros enquanto não o forem (⁹⁹⁴)”.

⁹⁹² Cfr., Apelles J. B. CONCEIÇÃO, “Anotação ao artigo 77.º do Estatuto das IPSS”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 125.

⁹⁹³ Tenha-se em atenção que se está a fazer menção ao artigo 185.º do CC português devidamente atualizado, tendo em mente que este artigo já foi objeto de várias revisões, a saber: alterações efetuadas pela Lei n.º 40/2007, de 24/08; pela Lei n.º 24/2012, de 09/07, e pela Lei n.º 150/2015, de 10/09. Cfr. http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=775&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 22.07.2020).

Um apontamento que aqui deixamos, é o de que as versões transatas do artigo 185.º do CC português são as que constavam dos seguintes diplomas e respetivas versões, que eram a 1ª versão: DL n.º 47344/66, de 25/11; a 2ª versão: Lei n.º 40/2007, de 24/08; e a 3ª versão: Lei n.º 24/2012, de 09/07. Cfr. http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=775&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 22.07.2020).

⁹⁹⁴ Nas palavras de Paulo Olavo Cunha, “o regime legal que caracteriza as fundações e o controlo externo que sobre elas recai não se nos afigura compatível com a sua generalização na vida mercantil que

Na doutrina nacional, acerca das fundações, Rui de Alarcão deixou-nos um relevante legado (⁹⁹⁵). Este autor, alertou para o facto de que: “Não é infrequente, aliás, o risco de utilização abusiva dos mecanismos fundacionais, nomeadamente em vista da fuga a normas ou regras administrativas e financeiras, e correspondentes controlos (⁹⁹⁶)”. Ora, neste quesito já mencionado por Rui de Alarcão, consideramos, da nossa parte, que este autor teve uma reflexão deveras prudente, uma vez que defendemos e julgamos, da nossa parte, que, por vezes, podem(rão) existir fundações ditas de solidariedade social de cariz usurpador, ou seja, escondidas por detrás da veste de solidariedade social, mas cujo objetivo principal é o de angariar receitas e rendimentos que se destinam ao enriquecimento ilícito quer do/a(s) seus/suas fundador/es/as, quer dos seus associados. Defendemos, da nossa parte, que para combater este eventual flagelo devem ser criadas medidas legislativas próprias que visem punir estes/as infratores/as quer a nível

requer agilidade na tomada e implementação de decisões de carácter empresarial”. Neste sentido, *vd*, Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.^a Edição, Almedina, 2016, p. 241.

Paulo Olavo Cunha cita Cristina Paula Casal Baptista, ao mencionar que: “Contudo, alguns agentes económicos, com o intuito fundamental de obter vantagens de natureza fiscal, têm recorrido à organização da respetiva atividade sob a forma de fundações, a qual, (...), é manifestamente inadequada à prossecução de fins comerciais em geral e lucrativos em particular”. Cfr. Cristina Paula CASAL BAPTISTA, *As Fundações no Direito Português*, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 29-34 e 57-59, *apud* Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.^a Edição, Almedina, 2016, pp. 241-242, e nota 405. Nesta ordem de raciocínio, Paulo Olavo Cunha também cita Feliciano Barreiras Duarte, na medida em que para este último autor, estas fundações têm sido utilizadas com a clemência Estadual, que tem por função fiscalizar a prática da atividade das fundações. Neste sentido, *vd*, Feliciano BARREIRAS DUARTE, *Regime Jurídico e Fiscal das Fundações com apêndice legislativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2008, p. 51, *apud* Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.^a Edição, Almedina, 2016, p. 242. Mas, ainda cabe ao Estado assegurar que o fim das fundações é fundamentalmente altruísta, sem agravo de a título acessório poderem prosseguir atividades comerciais de forma instrumental à concretização do seu objeto. “A utilização desta espécie de pessoa colectiva para a realização de fins egoísticos representa, pois, uma contradição, *in natura*”. Cfr. Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.^a Edição, Almedina, 2016, p. 242.

Ora, relativamente à posição assumida por Cristina Paula Casal Baptista, Paulo Olavo Cunha faz uma crítica, ao afirmar que: “Não podemos, assim, aceitar passivamente que, em manifesta fraude à lei, tenha vindo a ser introduzida na vida económica uma prática pouco saudável que conduz à adulteração dos fins das pessoas coletivas, estabelecidos em função da sua natureza e regras aplicáveis”. Cfr. Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.^a Edição, Almedina, 2016, p. 242, 2.^a parte da nota 405.

Da nossa parte, também apontamos aqui uma crítica, uma vez que podem ser criadas fundações, pura e simplesmente com o objetivo de obtenção de benefícios fiscais, e em paralelo estarem a laborar no âmbito de verdadeiras empresas comerciais ocultas, obtendo lucro(s) e não pagando os impostos devidos, podendo conduzir a uma situação de evasão fiscal por parte da criação destas (falsas) fundações [que na verdade praticam atos de comércio e não declaram a sua real situação ao fisco, nem tampouco se dedicam verdadeiramente à prática de fins solidários e altruísticos (de entreajuda)]. A este limbo (falso e ilusório) fundacional atribuímos da nossa parte a denominação de *fundações negras* (denominação e itálico nossos).

⁹⁹⁵ Cfr. Rui de ALARCÃO, “Fundações: que Reforma?”, in *Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, Tomo LI, N.º 294 – Setembro / Dezembro, Universidade do Minho, 2002, pp. 507-514.

⁹⁹⁶ Cfr. Rui de ALARCÃO, “Fundações: que Reforma?”, in *Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, Tomo LI, N.º 294 – Setembro / Dezembro, Universidade do Minho, 2002, p. 507.

jurisdicional e/ou judicial, quer a nível contraordenacional e até mesmo cívico. Esta é a nossa posição!

Posto isto, a verdade é a de que não existe qualquer impedimento para que as empresas comerciais e grupos económicos recorram à pessoa coletiva fundação, visando a organização acessória das suas atividades de cariz altruístico, de índole unicamente social ou ainda de natureza cultural. Desta feita, de entre a panóplia existente de fundações de Direito Privado, deixamos aqui no nosso trabalho de investigação, os exemplos selecionados e referidos por Paulo Olavo Cunha, evidenciando as «Fundações de Empresa»⁽⁹⁹⁷⁾, [sendo que, e como bem é citada por Paulo Olavo Cunha, Cristina Paula Casal Baptista, esta autora defende que as «Fundações de Empresa» “mantêm com a empresa laços estreitos, quer quanto à sua administração quer em termos financeiros⁽⁹⁹⁸⁾”], de que integram exemplos “as Fundações da PT (*Fundação Portugal Telecom*), do BCP (*Fundação Millennium bcp*) e da Jerónimo Martins (*Fundação Francisco Manuel dos Santos*)⁽⁹⁹⁹⁾”.

Ainda acerca do estereótipo fundacional, há a necessidade de se enquadrar a posição jurisprudencial neste âmbito. Desta feita, e muito embora o acervo jurisprudencial administrativista Português, seja um tanto escasso no que concerne às fundações de solidariedade social, referimos aqui o Acórdão do STA de 06.02.2002, Processo n.º 044185, “Tribunal: Pleno da Secção do CA”, cuja Relatora foi a Exma. Sra. Dra. Juíza Angelina Domingues, e os descritores foram: “Fundação, extinção e matéria de facto”⁽¹⁰⁰⁰⁾. Nesta conjectura jurisprudencial, vamos proceder a uma análise deste

⁹⁹⁷ Cfr. Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.ª Edição, Almedina, 2016, p. 242. Este autor tem a negrito a expressão «Fundações de Empresa» nesta sua obra aqui citada.

⁹⁹⁸ Cfr. Cristina Paula CASAL BAPTISTA, *As Fundações no Direito Português*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 39, *apud* Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.ª Edição, Almedina, 2016, p. 242, e última parte da nota 407.

⁹⁹⁹ Cfr. Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.ª Edição, Almedina, 2016, p. 242. Os itálicos utilizados pertencem a Paulo Olavo Cunha.

¹⁰⁰⁰ Acórdão pesquisável em: [www.dgsi.pt/http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/da3f544f3b74eac880256b6800388828?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.funda%C3%A7%C3%B5es.de.solidariedade.social#_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/da3f544f3b74eac880256b6800388828?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.funda%C3%A7%C3%B5es.de.solidariedade.social#_Section1) (acesso em: 21.07.2020).

Porém, acerca da extinção das fundações releva, ainda, na doutrina portuguesa, o artigo jurídico da autoria de João ALVES intitulado “Ministério Público na área cível: a extinção judicial de fundações (art. 192.º, n.º 3, do C. Civil)”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 34, I 33, Director: José Manuel Ribeiro de Almeida, Conselho de Redacção: Ana Marinho de Castro; Carlos Adérito Teixeira; Carolina Durão Pereira; João Cardoso Alves; Jorge Dias Duarte; José António Branco; José Manuel Ribeiro de Almeida; José Manuel Santos Pais; Lucília Morgadinho Gago; Vítor Cruz Melo, SMMP – Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Jan-Mar de 2013, pp. 125-136.

Segundo João Alves acerca da «existência de fundação contrária à ordem pública», este autor menciona que: “Se a fundação existe é porque adquiriu personalidade jurídica com o reconhecimento (art.

Acórdão do STA. Neste prisma, primeiramente: «A ..., Instituição Particular de Solidariedade Social, com sede em Paço de Sousa, Penafiel, interpôs na 1ª. Secção do Supremo Tribunal Administrativo, recurso contencioso de anulação do Despacho n.º 79/MTS/98, de 29 de Junho de 1998, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade». E: «Por acórdão da 2ª. Subsecção da Secção de Contencioso Administrativo deste Supremo Tribunal, proferido a fls. 396 a 407 dos autos, foi negado provimento ao recurso contencioso». Posto isto, a recorrente interpôs recurso junto do STA (¹⁰⁰¹). Este Acórdão do STA apenas se pronunciou sobre as críticas dirigidas concretamente ao Acórdão recorrido, isto é: «- ter sido decidido erradamente pelo acórdão sob censura, que a

158.º, n.º 2, C. Civil). A utilização do substantivo «existência» significa que é uma fundação que já dura no tempo, pelo que, a contrariedade à ordem pública resultará de factos supervenientes ao acto de instituição e estatutos”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, João ALVES, “Ministério Público na área cível: a extinção judicial de fundações (art. 192.º, n.º 3, do C. Civil)”, cit., pp. 135-136, e elenco bibliográfico lá citado. A expressão «existência» está assim colocada nesta obra por João Alves.

Na legislação portuguesa, mais especificamente, no CC português, advêm do exposto nas alíneas *a) a c)*, do n.º 1, do artigo 192.º do CC, respetivamente, artigo este que delinea as «causas de extinção» das fundações, que: “1. As fundações extinguem-se: *a)* Pelo decurso do prazo, se tiverem sido constituídas temporariamente; *b)* Pela verificação de qualquer outra causa extintiva prevista no acto de instituição; *c)* Com o encerramento do processo de insolvência, se não for admissível a continuidade da fundação”. Por sua vez, o disposto nas alíneas *a) a c)*, do n.º 2, do artigo 192.º do CC português, respetivamente, espelha que: “2. As fundações podem ainda ser extintas pela entidade competente para o reconhecimento: *a)* Quando o seu fim se tenha esgotado ou se haja tornado impossível; *b)* Quando as atividades desenvolvidas demonstrem que o fim real não coincide com o fim previsto no ato de instituição; *c)* Quando não tiverem desenvolvido qualquer atividade relevante nos três anos precedentes”. O disposto nas alíneas *a) e b)*, do n.º 3, do artigo 192.º do CC português, respetivamente, expõe que: “3 - As fundações podem ainda ser extintas por decisão judicial, em ação intentada pelo Ministério Público ou pela entidade competente para o reconhecimento: *a)* Quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou imorais; *b)* Quando a sua existência se torne contrária à ordem pública”.

Mas, há que referir, também, que, o disposto nos n.ºs 1 e 2, do artigo 193.º do CC português, artigo este referente à declaração da extinção das fundações, respetivamente, elucida que: “1 - Quando ocorra alguma das causas extintivas previstas no n.º 1 do artigo anterior, a administração da fundação comunica o facto à entidade competente para o reconhecimento, a fim de esta declarar a extinção. 2 - A declaração de extinção proferida pela entidade competente para o reconhecimento é publicitada nos termos previstos no n.º 4 do artigo 188.º”.

Relativamente aos efeitos da extinção fundacional, releva o disposto nos n.ºs 1 e 2, do artigo 194.º do CC português, respetivamente, dado que daqui se enaltece que: “1 - A extinção da fundação desencadeia a abertura do processo de liquidação do seu património, competindo à entidade competente para o reconhecimento tomar as providências que julgue convenientes. 2 - Na falta de providências especiais em contrário, é aplicável o disposto no artigo 184.º”.

¹⁰⁰¹ «Como bem se argumenta no acórdão da subsecção de fls. 458 e segts. - que, em cumprimento do preceituado nos art.ºs. 668.º, n.º 4 e 744.º do Código do Processo Civil, se pronunciou sobre a aludida nulidade -, o objecto do recurso contencioso apreciado pelo acórdão recorrido, é o despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, de 29-6-98, que indeferiu o requerimento de extinção da C... (abreviadamente designada C ...), formulado pela Recorrente em 22 de Abril de 1997.

O acórdão recorrido partiu do regime jurídico da extinção das Fundações de Solidariedade Social, a que se reporta o art.º 84.º, n.º 2, alínea *b)* do D. Lei 119/83, de 25 de Fevereiro, e analisou a questão suscitada da validade da alteração dos estatutos sob a perspectiva que decorre do citado preceito legal, procurando indagar se a mesma consagrava alguma divergência entre o fim real e o fim expresso no acto de instituição». Cfr. Acórdão do STA de 06.02.2002, Processo n.º 044185, pesquisável em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/da3f544f3b74eac880256b6800388828?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.funda%C3%A7%C3%B5es.de.solidariedade.social#Section1> (acesso em: 30.08.2020).

Fundação “se constituiu conforme a vontade da instituidora”; - não ser exacto, ao invés do que concluiu o acórdão recorrido, que esteja prevista e em preparação a construção de um Hospital, no sentido pretendido pela instituidora; - ter sido dada como provada a construção de um lar para a terceira idade, quando essa prova não foi feita; - não ter sido dada qualquer relevância pelo acórdão aos “restantes fins pretendidos pela instituidora”.

Daqui resultaria que, ao invés do decidido, se encontraria provado o motivo da extinção da C ..., a que se reporta o artº. 84º., nº. 2, alínea b) do DL 119/83 de 25 de Fevereiro». Assim, o STA decidiu que: «2.2.2.5 – Improcedendo todos os ataques dirigidos ao julgamento do acórdão recorrido, o recurso terá necessariamente de improceder. 3 – Nestes termos acordam em julgar improcedente o presente recurso, confirmando o acórdão recorrido (¹⁰⁰²)».

No entanto, e voltando à legislação do Código Civil nacional (o CC Português), em abono da verdade e da legalidade, releva frisar que no ato de instituição tem o instituidor de indicar a finalidade da fundação e especificar os bens que lhe são destinados, e, ainda, no ato de instituição ou nos estatutos tem o instituidor de providenciar ainda sobre a sede, organização e funcionamento da fundação, regular os termos da sua transformação ou extinção e fixar o destino dos respetivos bens, isto em respeito pelo disposto nos n.ºs 1 e 2 (respetivamente), do artigo 186.º do CC Português, artigo este que tem por epígrafe «Acto de instituição e estatutos».

Ora, nos moldes do disposto no artigo 187.º do CC Português, artigo este cuja epígrafe é «Estatutos lavrados por pessoa diversa do instituidor», anui-se que, na ausência de Estatutos lavrados pelo instituidor ou na insuficiência deles, constando a instituição de testamento, é aos executores deste que compete elaborá-los ou completá-los (nos termos do disposto no n.º 1 daquele preceito legal). Mas, tendo em consideração o enunciado no n.º 2 do artigo 187.º do CC Português, verificamos que “a elaboração total ou parcial dos estatutos incumbe à própria autoridade competente para o reconhecimento da fundação, quando o instituidor os não tenha feito e a instituição não conste de testamento, ou quando os executores testamentários os não lavrem dentro do ano posterior à abertura da sucessão”. Quanto ao disposto no n.º 3 do artigo 187.º do CC Português, “na elaboração

¹⁰⁰² Cfr. Acórdão do STA de 06.02.2002, Processo n.º 044185, pesquisável em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/da3f544f3b74eac880256b6800388828?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,funda%C3%A7%C3%B5es,de,solidariedade,social#_Section1 (acesso em: 30.08.2020).

dos estatutos ter-se-á em conta, na medida do possível, a vontade real ou presumível do fundador”.

Posto isto, quanto ao reconhecimento das fundações, via de regra, este processa-se nos termos do disposto no artigo 188.º do CC Português, que, por sua vez, tem por epígrafe «Reconhecimento». Desta maneira, e neste contexto, transcrevemos aqui no corpo do nosso texto, este artigo, na íntegra. Assim, o artigo 188.º do CC Português tem por epígrafe «Reconhecimento», sendo que o disposto no n.º 1 do artigo 188.º deste diploma legal consagra que: “1 - O reconhecimento deve ser requerido pelo instituidor, seus herdeiros ou executores testamentários, no prazo máximo de 180 dias a contar da data da instituição da fundação, ou ser oficiosamente promovido pela entidade competente”. Ora, o disposto no n.º 2 do artigo 188.º do CC Português destaca que: “2 - O reconhecimento importa a aquisição, pela fundação, dos bens e direitos que o ato de instituição lhe atribui”. Mas, ao abrigo do disposto nas alíneas *a)* a *c)*, do n.º 3 do artigo 188.º do CC Português, respetivamente, compreendemos que: “3 - O reconhecimento pode ser negado: *a)* Se os fins da fundação não forem considerados de interesse social pela entidade competente, designadamente se aproveitarem ao instituidor ou sua família ou a um universo restrito de beneficiários com eles relacionados; *b)* Se o património afetado for insuficiente ou inadequado, designadamente se estiver onerado com encargos que comprometam a realização dos fins estatutários ou se não gerar rendimentos suficientes para garantir a realização daqueles fins; *c)* Se os estatutos apresentarem alguma desconformidade com a lei”.

Dispõe o n.º 4 do artigo 188.º do CC Português que: “4. A entidade competente para o reconhecimento promove a publicação no jornal oficial da decisão de reconhecimento ou da sua recusa”. Refere ainda o disposto no n.º 5 do artigo 188.º do CC Português que: “5. Negado o reconhecimento por insuficiência do património, fica a instituição sem efeito, se o instituidor for vivo; mas, se já houver falecido, serão os bens entregues a uma associação ou fundação de fins análogos, que a entidade competente designar, salvo disposição do instituidor em contrário ⁽¹⁰⁰³⁾”.

¹⁰⁰³ O artigo 188.º do Código Civil português é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=775&pagina=2&tab_ela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 22.07.2020).

É de salientar que no presente trabalho de investigação, debruçamo-nos mais sobre as fundações de solidariedade social, que são autênticas IPSS`s. Todavia, não consideramos pertinente avançarmos, sem fazermos uma referência ainda que mais ao de leve, acerca também das fundações privadas, até para sermos capazes de estabelecer eventuais similitudes que possam existir entre ambas, e também para sermos aptos a averiguar eventuais discrepâncias existentes entre ambas.

Assim, e essencialmente, para as fundações públicas, torna-se quase que imprescindível a leitura e estudo da obra de Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público, Direito Administrativo Fundacional, Enquadramento Dogmático*, Almedina, maio de 2014, (obra esta resultante da escrita da sua Dissertação de Doutoramento em Direito, com especialização em Ciências Jurídico-Políticas), e elenco bibliográfico lá contido. Note-se, porém, que este autor também faz o contrabalanço existente entre as fundações de Direito Público e as Fundações de Direito Privado, referindo-se, por vezes, a uma espécie de fundação como sendo a «Fundação Público-Privada». A expressão «Fundação Público-Privada» referida aqui no nosso trabalho é a que é dada por Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público*, ... cit., p. 301 e ss.

Acerca do regime jurídico e fiscal das fundações privadas, *vd*, Daniel TABORDA / Nuno de LEMOS JORGE, “Notas sobre o regime jurídico e fiscal das fundações privadas”, in *Boletim de Ciências Económicas*, Volume LIX, Fundador: J. J. Teixeira Ribeiro, Antigos Diretores: J. J. Teixeira Ribeiro e A. J. Avelãs Nunes, Diretor: Luís Pedro Cunha, Redação: Manuel Carlos Lopes Porto, A. J. Avelãs Nunes, Luís Pedro Cunha, José Manuel Quelhas, João Nogueira de Almeida, Maria Matilde Lavouras, Victor Calvete, Fernando Rocha Andrade, Teresa Almeida, Maria Inês de Oliveira Martins, Secretário da Redação: Isaías Hipólito, Conselho Científico: Aldacy Rachid Coutinho, A. J. Avelãs Nunes, Eduardo Paz Ferreira, Fernando Facury Scaff, João Ferreira do Amaral, João Sousa Andrade, José Casalta Nabais, Luís Pedro Cunha, Manuel Carlos Lopes Porto, Maurizio Mistri, Renato Flôres, Conselho Consultivo: Artur Santos Silva, Emílio Rui Vilar, Eros Roberto Grau, Fábio Konder Comparato, José Xavier de Basto, José Manuel M. Cardoso da Costa, Manuel Carvalho da Silva, Miguel Cadilhe, Edição: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra | Instituto Jurídico, Edição apoiada pelo BPI, 2016, pp. 187-215.

Acerca das fundações públicas em Angola, em sede de Direito comparado, *vd*, a título exemplificativo, Gilberto LUTHER, “Breve parecer sobre a possibilidade e os requisitos legais para a instituição de fundações públicas em Angola”, in *Revista Angolana de Direito (RAD)*, Ano 3, N.º 5, Instituto de Direito das Empresas e do Trabalho, publicação trimestral, 2010, pp. 183 e ss. Este autor aponta que as finalidades da fundação pública (em Angola) têm de ser compatíveis, ou seja, proporcionais ao seu património inicial, ou com as suas formas de financiamento. Cfr. Gilberto LUTHER, *ob. cit.*, p. 192.

Domingos Soares Farinho, na obra aqui citada nesta nota de rodapé, profere palavras interessantíssimas a respeito da «Fundação Público-Privada» e que são as seguintes: “A Fundação Público-Privada surge da apuração de que a desagregação bipolar entre prossecução predominante do interesse público ou do interesse privado não consegue explicar todas as situações. Efetivamente, podem conceber-se situações em que seja praticada uma vontade fundadora plural que vise prosseguir interesses públicos e privados materialmente coincidentes sem que seja possível estabelecer qual o interesse predominante. Cfr. Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público*, ... cit., p. 301, e nota 593. *Vd*, ainda, citado por Domingos Soares Farinho nesta sua obra aqui citada, Michael KILIAN, *Stiftungserrichtung durch die öffentliche Hand* in BELLEZZA, Enrico; KILIAN, Michael e VOGEL, Klaus, *Der Staat als Stifter – Stiftungen als Public-Private Partnerships im Kulturbereich*, Gutersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2003, p. 32, uma vez que Kilian reporta-se a “[s]tiftungen, die der Staat mit gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam errichtet:» *Staat-Gesellschaft-Stiftungen*”. Domingos Soares Farinho defende que em certas situações em que sujeitos públicos e sujeitos privados pretendam prosseguir o mesmo interesse material, embora qualificado divergentemente, configura-se a constatação de uma Fundação Pública-Privada, desde logo por mais nenhuma espécie ser aplicável. Julga ainda este autor que o legislador nacional não parece ter conseguido ou pretendido determinar um entendimento acerca da Fundação Pública-Privada. Depois de a ter instituído, na alínea d), do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 1/2012, de 13 de janeiro, «Lei do censo às fundações», como fundação co-instituída minoritariamente por entidades públicas, omitiu tal denominação legal da lei-quadro das fundações, optando por um critério de desempate entre a qualificação como fundação pública ou privada, em caso de prossecução de interesse público-privados. O legislador preferiu, enviado pelo n.º 3, do artigo 4.º da LGF, obrigar as fundações públicas-privadas a serem qualificadas unicamente como públicas ou privadas, sendo, o seu regime aquele que derivar de tal qualificação, nos maneios do Conselho Consultivo das Fundações. Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público*, ... cit., pp. 302 e 304.

Um aspeto curioso e que aqui destacamos é aquele a que se reporta Catarina Serra ao referir-se às “Fundações Públicas com regime de Direito Privado”. Cfr., e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Catarina SERRA, “O novo modelo aplicável às universidades e às escolas – as Fundações Públicas com regime de Direito Privado: regime jurídico desconhecido ... ou simplesmente temido?”, in *Themis – Revista de Direito*, Director: José Lebre de Freitas, Redação: Ana Prata, António Manuel Hespanha, Armando Marques Guedes, Carlos Ferreira de Almeida, Miguel Poiars Maduro, Rui Pinto Duarte e Teresa Pizarro Beza, Secretária da Redação: Isabel Falcão, IX.17 (2009), Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Almedina, junho de 2010, pp. 75- 108.

Tendo em consideração o *supra* exposto, e uma vez que nos estamos a reportar essencialmente relativamente às fundações de solidariedade social, que defendemos da nossa parte ser pacífica a sua classificação, qualificação e quantificação como sendo verdadeiras IPSS's, a verdade é a de que parece-nos que devemos fazer aqui uma nota relativamente à competência ju(ris)dici(on)al para dirimir litígios que envolvem as fundações de solidariedade social, referindo, para o devido efeito a posição jurisprudencial no nosso ordenamento jurídico. Desta feita: «De acordo com o estatuído no art. 2º, n.º 1, do CPA de 2015, o art. 83º (consulta do processo e passagem de certidões), desse mesmo Código, é aplicável à conduta de pessoas colectivas de direito privado, caso a mesma seja “adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”, ou seja, caso esteja em causa uma relação jurídica administrativa, pois, não sendo o caso, são os tribunais administrativos incompetentes em razão da matéria para conhecer do litígio» (1004).

De referir ainda que também existem fundações canónicas autónomas. Acerca destas, *vd*, José Joaquim ALMEIDA LOPES, “As Fundações Canónicas Autónomas”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano II, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Coimbra Editora, 2005, pp. 227-261. Adotando aqui um exemplo fornecido por este autor, nesta sua obra aqui citada: “Um pároco pretende construir na sua paróquia um asilo para acolhimento dos paroquianos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. Para o efeito, desafecta do património da paróquia um prédio para instalação do asilo, elabora o instrumento de fundação e os estatutos e submete-os à aprovação do Bispo diocesano. Com o decreto de erecção, o asilo passa a ser uma fundação canónica”. Cfr. José Joaquim ALMEIDA LOPES, “As Fundações Canónicas Autónomas”, ... cit., p. 227.

De mencionar também que em termos fundacionais, existem ainda, em Portugal, as fundações municipais. Sobre as fundações municipais, *vd*, Juliana FERRAZ COUTINHO, “Fundações municipais: uma verdadeira alternativa de organização?”, in *Questões Atuais de Direito Local*, Publicação trimestral – N.º 13, Diretor: António Cândido de Oliveira, Conselho de Redação: António Cândido de Oliveira, Carlos Abreu de Amorim, Fernanda Paula Oliveira, Isabel Celeste M. Fonseca, Joaquim Freitas da Rocha, José Melo Alexandrino, Juliana Ferraz Coutinho, Marcos Almeida Cerreda, Marta Portocarrero, Ricardo Hermany, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, janeiro / março de 2017, pp. 7-24.

Contrariamente ao que sucede em Itália, onde a Constituição Italiana reconhece por escrito a autonomia dos municípios para criar fundações, em Portugal tal não sucede. A CRP não reconhece expressamente tal autonomia, pese embora, como aponta Juliana Ferraz Coutinho, divergentemente às restantes pessoas coletivas públicas, os municípios em Portugal “chegaram a gozar de uma capacidade de fundar legalmente prevista. Nos termos da alínea *l*) do n.º 2 do art. 53.º do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro”. Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Juliana FERRAZ COUTINHO, “Fundações municipais: ... cit., pp. 11-12.

¹⁰⁰⁴ Neste aspeto, *vd*, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 2964/16.3BELSB, da Secção: CA- 2º Juízo, datado de 01.06.2017, e cuja Relatora foi a Exma. Sra Dra. Catarina JARMELA, e os descritores foram: “Intimação para a consulta de processo; Competência material e Fundação”, pesquisável em: www.dgsi.pt / <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3255b50710ef69de8025813d0046feb2?OpenDocument&Highlight=0,miseric%C3%B3rdias,compet%C3%Aancia,jurisdicional> (acesso em: 29.07.2020).

Refira-se, ainda, que Domingos Soares Farinho faz também referência na sua obra às «Fundações de família», para demonstrar e delimitar as várias formas de fundações existentes (¹⁰⁰⁵).

Todavia, as fundações que aqui mais nos interessam são as fundações de solidariedade social (¹⁰⁰⁶), às quais damos aqui destaque.

Posto isto, “as fundações constituem também, a par das associações, um dos modelos institucionais de prossecução de objectivos de solidariedade social (art. 63.º, n.º 5). Naquelas releva o elemento patrimonial, e nestas o elemento pessoal. Mas isso não significa (ou não pode significar) uma secundarização do relevo jurídico da vontade do fundador (¹⁰⁰⁷)”.

Todavia, Domingos Soares Farinho reflete que o artigo 3.º do EstIPSS’s “parece apontar para a inexistência de um controlo de mérito sobre a actuação das IPSS ou, dito de uma forma mais relevante, parece apontar para a inexistência de qualquer intervenção pública na formação da vontade fundacional da fundação de solidariedade social. Este entendimento parece ser confirmado pelo teor das normas constantes do artigo 4.º, uma vez que se prevê que a cooperação entre Estado e IPSS se estabelece mediante acordos, nos termos do n.º 2 e do n.º 3 (¹⁰⁰⁸)”.

Ora, o Orçamento do Estado para 2020 - Lei n.º 2/2020, de 31 de março (¹⁰⁰⁹), faz (fez) menção no seu artigo 12.º às «Transferências para fundações», sendo que nos termos do disposto no n.º 3 deste artigo: “O montante global de transferências a realizar em 2020 para todas as fundações, por parte de cada entidade pública referida no número anterior, não pode exceder a soma da totalidade das transferências realizadas em 2019”, ficando

¹⁰⁰⁵ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público*, ... cit., pp. 300-301. A expressão “Fundações de família”, é denominada nestes mesmos termos por Domingos Soares Farinho na sua obra e páginas da mesma aqui citadas nesta nota de rodapé, e é um tipo de fundação privada, cuja instituição visou garantir a prossecução de finalidades privadas não sociais, ou seja, sem impacto social direto.

¹⁰⁰⁶ Cfr. Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público*, ... cit., pp. 861-876, e elenco bibliográfico lá contido.

¹⁰⁰⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., p. 175.

¹⁰⁰⁸ Cfr. Domingos SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público*, ... cit., pp. 868-869.

Transcrevendo o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4, do artigo 4.º do EstIPSS’s, artigo este com a epígrafe «Apoio do Estado e das autarquias», respetivamente, verificamos, respetivamente, que: “1 - O Estado aceita, apoia e valoriza o contributo das instituições na efetivação dos direitos sociais dos cidadãos individualmente considerados. 2 - O contributo das instituições e o apoio que às mesmas é prestado pelo Estado concretizam-se em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos. 3 - As instituições podem encarregar-se, mediante acordos, da gestão de instalações e equipamentos pertencentes ao Estado ou às autarquias locais. 4 - O apoio do Estado não pode constituir limitação ao direito de livre atuação das Instituições”.

¹⁰⁰⁹ Pesquisável em: <https://dre.pt/home/-/dre/130893436/details/maximized> (acesso em: 20.08.2020).

excluídas do âmbito de aplicação deste artigo 12.º as transferências realizadas para as fundações abarcadas pelo EstIPSS`s, aprovado em anexo ao DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual, no âmbito de protocolos, projetos e respostas na área da cidadania e igualdade, nomeadamente em matéria de violência doméstica e de género, tráfico de seres humanos, igualdade de género, migrações e minorias étnicas (cfr., o disposto na alínea *l*), do n.º 4 do artigo 12.º do OE para 2020).

Um exemplo que aqui damos é o da Fundação Montepio, que deriva aliás da mutualidade Montepio Associação Mutualista, fundação que foi criada a 04 de outubro de 1995, e que assume um papel essencial no estabelecimento de parcerias e na concessão de apoios ao Setor Social da Economia, determinando ainda um contato permanente com a comunidade envolvente e busca conhecer a diversidade do setor da Economia Social, identificando e promovendo boas práticas de intervenção social (¹⁰¹⁰).

Em França, também existem fundações de solidariedade social, e a título de exemplo, expomos aqui o caso da «La Fondation Caritas France», que foi criada, no ano de 2009, pelo «Secours Catholique» (¹⁰¹¹).

¹⁰¹⁰ Cfr. <https://www.montepio.org/institucional/fundacao-montepio/> (acesso em: 07.09.2020). O que da nossa parte julgamos tratar-se de uma IPSS`s, no âmbito de se tratar de uma fundação de solidariedade social autêntica.

¹⁰¹¹ Trata-se da primeira fundação abrigo dedicada à luta contra a pobreza e a exclusão (social). Cfr. <https://www.fondationcaritasfrance.org/qui-sommes-nous/> (acesso em: 19.09.2020). Ainda em França existe o «Annuaire Fondations», que pode dar suporte à solidariedade internacional, fazendo-se munir *online* do «Portail Humanitaire». Cfr. <http://www.portail-humanitaire.org/s-informer/annuaire-fondations/> (acesso em: 19.09.2020).

Em Espanha, a Lei das Fundações é a «Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones», que refere logo no disposto dos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 2.º, artigo este com a epígrafe «Concepto», respetivamente, que: “1. Son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general. 2. Las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus Estatutos y, en todo caso, por la Ley”. Cfr., <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25180> (acesso em: 19.09.2020).

Ora, no n.º 1 do artigo 3.º, com a epígrafe «Fines y beneficiarios», a «Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones», revela que: “Las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico”. Cfr., <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25180> (acesso em: 19.09.2020).

4. Uma breve reflexão acerca da classificação e do papel desempenhado pelas cooperativas de solidariedade social

Entendemos que em termos de matéria Administrativista regulamentar, o legislador nacional parece “andar” um pouco inquieto no que respeita ao EstIPSS`s, na medida em que procedeu quase que de “rajada” a duas reformas regulamentares no EstIPSS`s, uma em 2014 e outra em 2015, sendo que em 2015 institui no disposto na alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s as cooperativas de solidariedade social, como sendo autênticas IPSS`s (¹⁰¹²). Recordemos que anteriormente a alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s era dedicada às associações de voluntários de ação social (que, entretanto, fora revogada pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. As associações de voluntários de ação social já não são mais consideradas IPSS`s, desde novembro de 2014.

No presente *item*, em estudo, vamos focar-nos essencialmente nas cooperativas de solidariedade social, pelo que não é nossa pretensão abordar nesta temática todos os tipos de cooperativas existentes, mas sim é nossa pretensão abordar as cooperativas de solidariedade social e a sua classificação como IPSS`s.

Não só em Portugal se fala em Cooperativismo. Também em Itália, o Codice Civile, Libro V, Titolo VI (se refere a «Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici»), referindo no Art. 2511., artigo este cuja epígrafe é «Società cooperative», o seguinte: “Le cooperative sono società a capitale variabile con scopo mutualistico iscritte presso l’albo delle società cooperative di cui all’articolo 2512, secondo comma, e all’articolo 223 sexiesdecies delle disposizioni per l’attuazione del presente codice (1). (1) Le parole: “iscritte presso l’albo delle società cooperative di cui all’articolo 2512, secondo comma, e all’articolo 223 sexiesdecies delle disposizioni per l’attuazione del presente codice” sono state aggiunte dall’art. 1, comma 1, della L. 23 luglio 2009, n. 99 (¹⁰¹³)”. Constatamos daqui nós que, tal como em Itália, em Portugal as cooperativas

¹⁰¹² Acerca da reforma efetuada ao EstIPSS`s em 2015, *vd*, GOVERNO DE PORTUGAL, *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, p. 19, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109 (acesso em: 15.08.2020).

A Lei n.º 76/2015, de 28 de julho efetuou a primeira modificação ao Decreto-Lei n.º 172 -A/2014, de 14 de novembro e a sexta alteração ao Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, por apreciação do Parlamento.

¹⁰¹³ Cfr., o *Codice Civile italiano: Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262*, pesquisável em: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2015/01/02/codice-civilen/>

também não têm fins lucrativos. Se analisarmos o caso de Espanha, verificamos que também lá existe legislação cooperativas, ou seja, a Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, que no seu Título I, com a epígrafe «De la sociedad cooperativa», do Capítulo I, dedicado às «Disposiciones generales», nos refere, nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do seu artículo 1. (artigo este com a epígrafe «Concepto y denominación»), respetivamente, que: “1 - La cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley. 2 - Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una sociedad constituida al amparo de la presente Ley. 3 - La denominación de la sociedad incluirá necesariamente las palabras «Sociedad Cooperativa» o su abreviatura «S. Coop.». Esta denominación será exclusiva, y reglamentariamente podrán establecerse sus requisitos. 4 - Las sociedades cooperativas podrán revestir la forma de cooperativa de primero y segundo grado, de acuerdo con las especificidades previstas en esta Ley (1014)”.

O artigo 61.º da CRP (1015), artigo este com a epígrafe «Iniciativa privada, cooperativa e autogestionária», realça nos seus n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5, respetivamente, que: “1. A iniciativa económica privada exerce-se livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral. 2. A todos é reconhecido o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos. 3. As cooperativas desenvolvem livremente as suas actividades no quadro da lei e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas. 4. A lei estabelece as especificidades organizativas das cooperativas com participação pública. 5. É reconhecido o direito de autogestão, nos termos da lei”.

<https://www.altalex.com/documents/news/2014/11/27/delle-impres-cooperative-e-delle-mutue-assicuratrici> (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰¹⁴ Cfr. Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, pesquisável em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15681> (acesso em: 19.09.2020).

¹⁰¹⁵ Cfr., a *Constituição da República Portuguesa*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 16.09.2020).

O Regime Jurídico das Cooperativas de Solidariedade Social ⁽¹⁰¹⁶⁾ foi estabelecido pelo DL n.º 7/98, de 15 de janeiro ⁽¹⁰¹⁷⁾ ⁽¹⁰¹⁸⁾.

Antes de avançarmos na devida exposição da temática, importa referir que as cooperativas de solidariedade social se equiparam a IPSS's, desde que prossigam os fins previstos no artigo 1.º do EstIPSS's ⁽¹⁰¹⁹⁾.

Tendo em linha de conta o *supra* exposto, vamos passar agora a definir as cooperativas ⁽¹⁰²⁰⁾. Assim, as cooperativas são pessoas coletivas de livre constituição e de capital e composição variáveis que, tendo por objetivo a satisfação, sem fins lucrativos, das necessidades de cariz económico, social e cultural dos seus membros, mediante a respetiva cooperação e entreajuda e pela observação dos princípios cooperativos plasmados no artigo 3.º do Código Cooperativo ⁽¹⁰²¹⁾, têm a faculdade de ainda, de forma

¹⁰¹⁶ Acerca das cooperativas de solidariedade social, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 101 e ss.

¹⁰¹⁷ As cooperativas de solidariedade social são, na verdade, instituições que, mediante a cooperação e entreajuda dos seus membros, e em obediência aos princípios cooperativos, visam, sem finalidades lucrativas, a satisfação das respetivas necessidades sociais e a sua promoção e integração. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 101.

¹⁰¹⁸ Note-se que a autonomização do ramo do setor cooperativo da solidariedade social no Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 51/96, de 7 de setembro, veio dar resposta às aspirações do movimento cooperativo, em particular das 52 (cinquenta e duas) CERCI's - cooperativas de educação e reabilitação das crianças inadaptadas -, que, começando por atuar na área da educação, protagonizam hoje uma dinâmica de intervenção em várias outras valências, nomeadamente a integração profissional e a formação, e o atendimento ocupacional e residencial. É claro que foi só a estas que o DL n.º 7/98, de 15 de janeiro aproveitou, mas a todas aquelas que visassem a satisfação de necessidades sociais, designadamente a promoção e inserção dos grupos socialmente mais vulneráveis.

Ora, conforme o diploma preambular do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro, aquele Código Cooperativo, ao instituir o ramo das cooperativas de solidariedade social, criou mais um instrumento a que a sociedade civil poderia recorrer no combate à pobreza e à exclusão social.

Ainda tendo em consideração o exposto no diploma preambular do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro, a solidariedade exercia-se assim em muitas áreas, que encontravam resposta privilegiada na generosidade, voluntariado e intervenção muito própria do setor cooperativo de que dava conta no artigo 2.º do projeto, onde se enquadrava e definia o que devia ter-se como cooperativa de solidariedade social.

Sublinhe-se, por fim, o reforço do papel do INSCOOP, como interlocutor do setor cooperativo, na credenciação destas cooperativas, que, para além de confirmar a sua natureza cooperativa e legal funcionamento, confirmaria ainda as suas finalidades de solidariedade social (digamos altruísticas). Cfr., o diploma preambular do Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro, pesquisável em: https://dre.pt/pesquisa/-/search/239601/details/maximized?print_preview=print-preview (acesso em: 09.09.2020).

¹⁰¹⁹ A título de exemplo, temos a “MAIS PLURAL - Cooperativa de Solidariedade Social”, com localização em Braga. Trata-se de uma cooperativa de solidariedade social, equiparada a IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social – criada no dia 24 de março de 2005, tendo como missão dar resposta às carências do território, centrada nos direitos e necessidades das pessoas, contribuindo para a coesão social. Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd*, <http://www.maisplural.pt/pt/> (acesso em: 03.10.2019).

¹⁰²⁰ Para um extenso aprofundamento acerca das cooperativas de solidariedade social, *vd*, o *site* da internet (o *sítio* eletrónico) <https://www.cases.pt/> (acesso em: 24.04.2020).

¹⁰²¹ O Código Cooperativo em vigor é a Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, alterada pontualmente pela Lei n.º 66/2017, de 09 de agosto. A Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, “aprova o Código Cooperativo e revoga a Lei n.º 51/96, de 7 de setembro”. Cfr. https://dre.pt/home/-/dre/70139955/details/maximized/http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=560&tabela=leis (acesso em: 09.09.2020).

complementar, concretizar operações com terceiros de acordo com o disposto no artigo 2.º do Código Cooperativo (¹⁰²²).

Reguladas pelo Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto (¹⁰²³), que entrou em vigor em 30 de setembro de 2015 (e cuja versão mais recente é a da Lei n.º 66/2017, de 09 de agosto) como dispõe o n.º 2 do artigo 122.º deste diploma legal, as cooperativas passam a ter novidades, desde logo, são-lhes introduzidas as três estruturas de governação das sociedades anónimas como dispõem os seus artigos 45.º a 70.º. A esta lei soma legislação complementar criada para tipos específicos de cooperativas (¹⁰²⁴).

Defende Jorge Manuel Coutinho de Abreu que: “Afirmar que as cooperativas (que funcionem de acordo com a lei) não têm fins lucrativos não é conceitualismo; é respeitar o rigor dos conceitos. Tal como os diplomas disciplinadores dos ACE e dos AEIE (...), também o CCooP. não padece, nesse ponto, de falta de rigor (¹⁰²⁵)”.

Com a devida pertinência, o artigo 2.º do Código Cooperativo dá-nos a noção legal de «cooperativas». Assim, o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do Código Cooperativo Português (doravante CCooP), expressa, respetivamente, que: 1 – “As cooperativas são pessoas coletivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entreajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles. 2 – As cooperativas, na prossecução dos seus objetivos, podem realizar operações com terceiros, sem prejuízo de eventuais limites fixados pelas leis próprias de cada ramo”.

Os princípios cooperativos são sete e são os que se encontram plasmados no artigo 3.º do CCooP. Desta feita, tendo em linha de conta o disposto no artigo 3.º do CCooP em vigor, tomamos conhecimento de que as cooperativas, na sua constituição e funcionamento, obedecem aos princípios cooperativos da adesão voluntária e livre, da

¹⁰²² Cfr. Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.ª Edição, Almedina, 2016, p. 239.

¹⁰²³ Note-se que a Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, veio substituir o Código Cooperativo de 1996 – a Lei n.º 51/96, de 07 de setembro.

¹⁰²⁴ Cfr. Paulo Olavo CUNHA, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.ª Edição, Almedina, 2016, p. 239.

¹⁰²⁵ Cfr. Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *Curso de Direito Comercial – Das Sociedades* -, 6.ª Edição, Volume II, Almedina, março de 2020, p. 45.

A título de mera exposição e simplificação de eventuais dúvidas, as siglas ACE e AEIE significam, respetivamente, Agrupamento Complementar de Empresas (ACE) e Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE). Como se tratam de figuras familiarizadas com o Direito Comercial, não há necessidade de desenvolvermos mais estes dois tópicos (ACE e AEIE).

gestão democrática pelos membros, da participação económica dos membros, da autonomia e independência, da educação, formação e informação, da intercooperação e do interesse pela comunidade, que integram a declaração sobre a identidade cooperativa adotada pela Aliança Cooperativa Internacional (¹⁰²⁶). Vamos passar agora, a explicitar em que consiste cada um dos princípios cooperativos previstos no artigo 3.º do CCooP.

Deste modo, quanto ao princípio cooperativo da adesão voluntária e livre, de acordo com este princípio, as cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços e dispostas a assumir as responsabilidades de membro, sem discriminações de sexo, sociais, políticas, raciais ou religiosas (o que, da nossa parte, subentendemos que o princípio da igualdade deve sempre ser respeitado, sendo que defendemos ainda que a terminologia correta a utilizar deve ser equidade em vez de igualdade, muito embora o artigo 13.º da CRP se refira a «Princípio da igualdade»).

Relativamente ao princípio cooperativo da gestão democrática pelos membros, no que concerne a este princípio, as cooperativas são organizações democráticas geridas pelos seus membros, os quais participam de modo ativo na formulação das suas políticas e na tomada de decisões. Os homens e as mulheres que desempenhem funções como representantes eleitos são responsáveis perante o conjunto dos membros que os elegeram. Nas cooperativas do primeiro grau, os membros têm iguais direitos de voto (, ou seja, um membro, um voto), estando as cooperativas de outros graus organizadas também de uma forma democrática (¹⁰²⁷).

¹⁰²⁶ A Aliança Cooperativa Internacional (ACI), trata-se de um organismo mundial que tem como função básica preservar e defender os princípios cooperativistas. Com sede em Bruxelas, na Bélgica, organiza-se mediante quatro sedes continentais: América, Europa, Ásia e África. Na América, a sede é em San José, capital da Costa Rica. Cfr., e para mais desenvolvimentos, <https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo/historia-do-cooperativismo/aci-alianca-cooperativa-internacional/> (acesso em: 09.09.2020).

¹⁰²⁷ *Vd.*, acerca do voto plural, embora tendo em conta o transato CCooP, Maria Elisabete GOMES RAMOS, “Gestão Democrática das Cooperativas – Que Desafios?”, ... cit., pp. 190 e ss. Numa perspetiva doutrinária nacional atualizada, *vd.*, acerca do voto plural, já tendo em conta o CCooP em vigor, Deolinda A. MEIRA/ Maria Elisabete GOMES RAMOS, “A Reforma do Código Cooperativo em Portugal” / “The Reform of the Portuguese Cooperative Code”, in *CES (Cooperativismo e Economía Social)*, N.º 38 (Curso 2015-2016), 32 pp., pp. 77-108.

Nas palavras de Deolinda A. Meira e de Maria Elisabete Gomes Ramos: “Duas das principais alterações introduzidas pelo CCooP. 2015 são, por um lado, a possibilidade de os estatutos admitirem membros investidores (arts. 16.º, 1, g), 20.º do CCooP. 2015) e, por outro, a de preverem o voto plural nas cooperativas de primeiro grau (art. 41.º, 1, do CCooP. 2015)”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Deolinda A. MEIRA/ Maria Elisabete GOMES RAMOS, “A Reforma do Código Cooperativo em Portugal”, ... cit., pp. 83-84 e ss.

Um comentário que aqui fazemos da nossa parte, quanto a esta novidade do voto plural introduzida pelo atual CCooP de 2015, é o de que consideramos que o legislador procedeu bem ao estabelecer esta possibilidade do voto plural prevendo-a no artigo 41.º do CCooP atual, atribuindo-lhe a epígrafe de «Voto plural». Porém, nos moldes do disposto nas alíneas *a*) e *b*), do n.º 1, do artigo 41.º do CCooP em vigor, respetivamente, verificamos que: “1 - Os estatutos podem prever a atribuição de voto plural nas assembleias

Quanto ao princípio cooperativo da participação económica dos membros, neste princípio, os membros contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas e controlam-no democraticamente. Pelo menos parte desse capital é, em norma, propriedade comum da cooperativa. Os cooperadores, habitualmente, recebem, se for caso disso, uma remuneração limitada, pelo capital subscrito como condição para serem membros. Os cooperadores destinam os excedentes a uma ou mais das finalidades seguintes: desenvolvimento das suas cooperativas, eventualmente através da criação de reservas, parte das quais, pelo menos, é indivisível; benefício dos membros na proporção das suas transações com a cooperativa; apoio a outras atividades aprovadas pelos membros.

Por sua vez, o princípio cooperativo da autonomia e independência, evidencia que as cooperativas são organizações autónomas de entreajuda, cujo controlo é feito pelos seus membros. No caso de entrarem em acordos com outras organizações, incluindo os governos, ou de recorrerem a capitais externos, devem fazê-lo, de maneira, a que fique assegurado o controlo democrático pelos seus membros e se mantenha a sua autonomia como cooperativas.

Já tendo em conta o princípio cooperativo da educação, formação e informação, as cooperativas promovem a educação e a formação dos seus membros, dos representantes eleitos, dos dirigentes e dos trabalhadores, de maneira, a que possam contribuir eficazmente para o desenvolvimento das suas cooperativas. Estas devem informar o grande público, particularmente, os jovens e os líderes de opinião, acerca da natureza e das vantagens da cooperação.

Quanto ao princípio cooperativo da intercooperação, este princípio aduz que as cooperativas servem os seus membros mais eficazmente e dão mais força ao movimento

gerais de primeiro grau, desde que a cooperativa: *a)* Possua pelo menos 20 cooperadores; *b)* Não seja uma cooperativa de produção operária, de artesanato, de pescas, de consumidores ou de solidariedade social". Cfr., o CCooP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0041&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 19.09.2020). Ora, como podemos constatar da letra da legislação em vigor, o legislador ordinário apartou, de entre outras cooperativas, na alínea *b)*, do n.º 1, do artigo 41.º do CCooP as cooperativas de solidariedade social (do primeiro grau), ou seja, as cooperativas de solidariedade social, nos termos legais, apenas podem exercer o voto único por cada membro, sendo-lhes, em nossa interpretação legal tão-só aplicável o disposto no 2.º princípio do artigo 3.º do CCooP, isto é, o princípio cooperativo da Gestão democrática pelos membros. Ora, neste quesito parece-nos que o legislador agiu discriminadamente, na medida em que não dá a possibilidade de voto plural às cooperativas de produção operária, de artesanato, de pescas, de consumidores ou de solidariedade social, sugerindo nós que o legislador reveja esta alínea *b)*, do n.º 1 do artigo 41.º do CCooP, para deixar de incorrer em violação do princípio constitucional da igualdade, plasmado no artigo 13.º da CRP.

cooperativo, trabalhando conjuntamente, através de estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais.

Relativamente ao princípio cooperativo do interesse pela comunidade, neste princípio as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável das suas comunidades, mediante políticas aprovadas pelos membros.

Ora, acerca das empresas do setor cooperativo e social, muito relevantes neste *item*, encontramos neste setor empresas cooperativas e, em número mais reduzido, empresas em autogestão, empresas comunitárias (,ou seja, baldios-empresas) e empresas de entidades coletivas sem fins lucrativos e com finalidades de solidariedade social (nomeadamente empresas de associações mutualistas). Porém, vamos fazer aqui um apontamento acerca das empresas do setor cooperativo e social (¹⁰²⁸).

Todavia, não nos espelha ser coerente, falarmos de cooperativas (¹⁰²⁹), sem fazermos menção ao capital social. Assim, o capital social está profundamente ligado com o financiamento das cooperativas (¹⁰³⁰).

No entanto, uma noção de empresa cooperativa que nos vislumbra ser interessante, é a que defende Francesco Galgano. Para Francesco Galgano, a noção de

¹⁰²⁸ Neste sentido, *vd*, Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *Curso de Direito Comercial*, Volume I, 11.ª Edição, Almedina, 2018, p. 290 e ss. *Vd*, ainda, acerca das empresas do subsector social, Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *Da empresarialidade (As empresas no direito)*, Coimbra, Almedina, 1996 (reimpr. 1999), pp. 187-195. Ainda da autoria de Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *vd*, sobre as denominadas “empresas sociais”, que se inserem fundamentalmente no setor cooperativo e social, *Empresas sociais (nótulas de identificação)*, CES 37 (2014-2015), pp. 369 e ss., e *vd*, acerca das designadas “empresas sociais”, também, M. Elisabete RAMOS, *Direito comercial e das sociedades entre as empresas e o mercado*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 122 e ss. Acerca das cooperativas no Direito Português, mais precisamente no que respeita ao seu regime económico (o Capital Social), *vd*, Deolinda APARÍCIO MEIRA, *O Regime Económico das Cooperativas no Direito Português – O Capital Social*, Editor: Grupo Editorial Vida Económica, fevereiro de 2009.

¹⁰²⁹ Para um estudo devidamente desenvolvido acerca das cooperativas no Direito Português, mais precisamente no que respeita ao seu regime económico (o Capital Social), *vd*, Deolinda APARÍCIO MEIRA, *O Regime Económico das Cooperativas no Direito Português – O Capital Social*, Editor: Grupo Editorial Vida Económica, fevereiro de 2009.

¹⁰³⁰ Neste sentido, *vd*, Rui NAMORADO, *Introdução ao Direito Cooperativo. Para uma expressão jurídica da cooperatividade*, Coimbra, Almedina, 2000, p. 222.

Mas, não devemos confundir esta situação com lucro, uma vez que concordamos com o explicado por Jorge Manuel Coutinho de Abreu, no sentido de que os excedentes anuais derivados de operações da cooperativa com os cooperadores não são verdadeiros lucros objetivos, sendo antes na sua essência, um valor pago a mais a título provisório pelos cooperadores à cooperativa ou pago a menos pela cooperativa aos cooperadores. Os mesmos excedentes, quando distribuídos ou revertidos aos cooperadores, não se tratam de autênticos lucros subjetivos, tratando-se ao invés de uma economia ou de uma poupança – cooperativas de consumo -, ou o proporcional do valor do trabalho prestado pelos cooperadores – cooperativas de produção -, ou um acréscimo dos benefícios já alcançados no momento da realização das operações. Os excedentes concebidos em operações da cooperativa com outrem (com terceiros) são lucros objetivos, mas uma vez que não são distribuíveis pelos cooperadores, defende Jorge Manuel Coutinho de Abreu, posição aliás com a qual assentimos, que neste aspeto não se deve falar de desígnio lucrativo, pois não existe lucro subjetivo. Cfr. Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *Curso de Direito Comercial – Das Sociedades* -, 6.ª Edição, Volume II, Almedina, março de 2020, pp. 44-45.

«empresa cooperativa» é composta por duas direcções, isto é, pela direcção empresarial, dado que a cooperativa emerge como uma unidade de produção ou de troca, que opera no mercado; e pela direcção cooperativa, isto é, a cooperativa como entidade caracterizada por um fim de cariz mutualista. Para ser havida como «empresa», a cooperativa deve estar em condições de ser competitiva com as demais empresas existentes no mercado e, principalmente, com a empresa lucrativa. Assim, para ser considerada cooperativa deverá ter particularidades específicas que, aliás, se integram na definição de mutualidade (¹⁰³¹).

Todavia, sucede que aqui vamos dar mais destaque ao papel das cooperativas de solidariedade social. Desta forma, o setor cooperativo compreende o ramo da solidariedade social nos termos do disposto na alínea *l*), do n.º 1 do artigo 4.º do CCooP. Para que dúvidas não haja, o n.º 4 do artigo 4.º do CCooP dispõe que: “As cooperativas de solidariedade social que prossigam os objetivos previstos no artigo 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e que sejam reconhecidas nessa qualidade pela Direção-Geral da Ação Social, são equiparadas às instituições particulares de solidariedade social, aplicando-se-lhes o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais”.

Defendemos que as cooperativas de solidariedade social que prossigam as finalidades previstas no artigo 1.º do EstIPSS`s (¹⁰³²), e especificamente as finalidades e atividades principais previstas na alínea *d*), do artigo 1.º-A do EstIPSS`s (¹⁰³³), e sendo reconhecidas nessa qualidade pela Direção-Geral da Ação Social, em bom rigor, mesmo antes da reforma introduzida em 2015 no EstIPSS`s, nada mais eram do que verdadeiras IPSS`s camufladas, na medida em que se equiparavam (mesmo antes de 2015) às IPSS`s,

¹⁰³¹ Cfr. Francesco GALGANO, *Diritto Commerciale, Le società. Contratto di società di persone. Società per azioni. Altre società di capitali. Società cooperative*. Quattordicesima edizione, aggiornata al febbraio, Zanichelli Bologna, 2004, p. 489.

¹⁰³² Alude o disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 1.º do EstIPSS`s, respetivamente, que: “1. São instituições particulares de solidariedade social, adiante designadas apenas por instituições, as pessoas colectivas, sem finalidade lucrativa, constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efectivação dos direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam administradas pelo Estado ou por outro organismo público. 2. A actuação das instituições pauta-se pelos princípios orientadores da economia social, definidos na Lei n.º 30/2013, de 8 de Maio, bem como pelo regime previsto no presente Estatuto. 3. O regime estabelecido no presente Estatuto aplica-se subsidiariamente às instituições que se encontrem sujeitas a regulamentação especial”.

¹⁰³³ Nos moldes do disposto na alínea *d*), do artigo 1.º-A do EstIPSS`s, as finalidades mencionadas no artigo 1.º do EstIPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, designadamente, entre outros, no domínio do “apoio às pessoas com deficiência e incapacidade”.

sendo-lhes aplicável o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais. Ora, o EstIPSS`s aplica-se, assim, a estas cooperativas de solidariedade social, muito, atualmente, por força do disposto na atual alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s que nos evidencia que: «As instituições revestem uma das formas a seguir indicadas: “*b*) Cooperativas de solidariedade social, credenciadas nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro”». Assim, concluímos que as cooperativas de solidariedade social são verdadeiras IPSS`s.

Diga-se, entretanto, que as cooperativas de solidariedade social já revestem uma importância extrema na nossa sociedade, embora ainda sejam uma realidade recente em Portugal (¹⁰³⁴).

Nas palavras de Rogério Cação: “a essência das cooperativas deste ramo pode ser encontrada nas CERCI, cooperativas que, embora formalmente integradas no ramo do ensino durante muitos anos, desenvolvem há mais de quatro décadas um trabalho plurifacetado dirigido às pessoas com deficiência e suas famílias (¹⁰³⁵)”.

As CERCI's emergiram a partir da segunda metade da década de 70, sendo uma iniciativa de pais, técnicos e pessoas preocupadas com a problemática da pessoa com deficiência intelectual e inserem-se num movimento alargado de solidariedade social dando bem o testemunho da energia dinâmica da sociedade portuguesa, que confrontada com os problemas da população com deficiência intelectual (mental), os procura resolver o mais adequadamente possível (¹⁰³⁶).

As CERCI's assumem-se como entidades prestadoras de serviços que intervêm supletivamente em áreas que são da competência e dever inalienável do Estado (¹⁰³⁷).

A grande finalidade das CERCI's é estruturar respostas adequadas e necessárias ao desenvolvimento das crianças, jovens e adultos com deficiência, assim como, apoiar e promover de forma diversificada a sua inclusão na Sociedade (¹⁰³⁸).

¹⁰³⁴ Neste sentido, *vd*, o artigo informativo de Rogério CAÇÃO, “A importância das cooperativas de solidariedade social”, in *Jornal de Negócios*, publicado em 27 de dezembro de 2017, pesquisável em: <https://www.jornaldenegocios.pt/opiniaocolumnistas/economia-social/detalhe/a-importancia-das-cooperativas-de-solidariedade-social--> (acesso em: 14.10.2019).

¹⁰³⁵ Cfr. Rogério CAÇÃO, *ob. cit.* Este autor explana que: “As CERCI, cuja sigla significava Cooperativas de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas, surgem como resultado da mobilização das populações para responder à necessidade de criar respostas educativas para pessoas com deficiência mental que, até então, estavam arredadas da possibilidade de frequentar a escola”. Cfr. Rogério CAÇÃO, *ob. cit.*

¹⁰³⁶ Cfr. <https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/movimento.html> (acesso em: 14.10.2019).

¹⁰³⁷ Cfr. <https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/movimento.html> (acesso em: 14.10.2019).

¹⁰³⁸ Cfr. <https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/movimento.html> (acesso em: 14.10.2019).

O artigo 71.º da CRP, tem por epígrafe «Cidadãos portadores de deficiência», e diz-nos no seu n.º 3 que: “O Estado apoia as organizações de cidadãos portadores de deficiência (¹⁰³⁹)”.

No início da sua atividade, o trabalho das CERCI's era essencialmente dirigido à população em idade escolar e consistia no apoio a necessidades educativas especiais. Assim, foram pioneiras em Portugal na criação de Escolas de Educação Especial para crianças com deficiência intelectual e/ou multideficiência, rompendo com uma tradição de atendimento meramente assistencial até então predominante em Portugal (¹⁰⁴⁰).

Outro aspeto importante do pioneirismo das Associadas da FENACERCI (¹⁰⁴¹), está registado no facto de, após a última revisão do Código Cooperativo ter ficado consignada a instituição do Ramo Cooperativo da Solidariedade Social, o décimo segundo dos ramos que integram este setor económico, sendo a regulamentação específica das Cooperativas de Solidariedade Social publicada em 1998 no DL n.º 7/98, de 15 de janeiro. A essência das cooperativas deste ramo encontra-se integrada nas CERCI's, cooperativas que embora formalmente integradas no ramo do Ensino, por ausência de alternativas, desenvolviam já naquela data da revisão do Código um conjunto de atividades diversificadas para públicos-alvo igualmente diversificados. Pode-se inclusivamente referir que, de certo modo, é a constatação de que as CERCI's configuram um universo de intervenção alargado no domínio da intervenção social de proximidade que faz despoletar a criação e, posteriormente, a regulamentação deste novo ramo cooperativo (¹⁰⁴²).

Em virtude da experiência adquirida ao longo destes anos, consciencializou-se a importância e a necessidade de se ter uma visão mais abrangente acerca do apoio ao cidadão com deficiência intelectual (mental), colocando como base de referência um

¹⁰³⁹ Cfr., o artigo 73.º da CRP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020) que também nos refere nos seus n.ºs 2 e 3, respetivamente que: “1. Os cidadãos portadores de deficiência física ou mental gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição, com ressalva do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontrem incapacitados. 2. O Estado obriga-se a realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias, a desenvolver uma pedagogia que sensibilize a sociedade quanto aos deveres de respeito e solidariedade para com eles e a assumir o encargo da efectiva realização dos seus direitos, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou tutores”.

¹⁰⁴⁰ Cfr. <https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/movimento.html> (acesso em: 14.10.2019).

¹⁰⁴¹ Fundada a 12 de Abril de 1985, a FENACERCI trata-se de uma Instituição de utilidade pública que representa as Cooperativas de Solidariedade Social, espalhadas por todo o país. Cfr., e para maiores desenvolvimentos, <https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/historial.html> (acesso em: 14.10.2019).

¹⁰⁴² Cfr. <https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/movimento.html> (acesso em: 14.10.2019).

plano de ação referenciado a um modelo ecológico (¹⁰⁴³). Neste sentido, um número significativo de Cooperativas, asseguram um número significativo de valências de atendimento com a finalidade de abrangerem diversas faixas etárias e diferentes graus de deficiência. Integram estas valências, os Centros de Formação Profissional, Centros de Apoio Ocupacional, Unidades Residenciais, Unidades de Intervenção Precoce, Centros de Emprego Protegido, Enclaves e Unidades de Apoio à Família, Apoio Domiciliário, entre outros (¹⁰⁴⁴).

Ora, no atual CCooP, Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, as federações têm previsão legal no artigo 106.º deste atual diploma legal. Neste seguimento, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 106.º do CCooP Português: “1 - As federações resultam do agrupamento de cooperativas ou simultaneamente de cooperativas e de uniões (¹⁰⁴⁵) que pertençam ao mesmo ramo do sector cooperativo”.

Já o disposto no n.º 2 do artigo 106.º do CCooP expressa que: “2 - A legislação complementar pode prever a constituição de federações dentro do mesmo ramo do sector cooperativo, nos termos do número anterior, que resultem do agrupamento de membros que desenvolvam a mesma atividade económica”.

O disposto no n.º 3 do artigo 106.º do CCooP explana que: “3 - As federações de cooperativas só podem representar o respetivo ramo do sector cooperativo, quando

¹⁰⁴³ Cfr. <https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/movimento.html> (acesso em: 14.10.2019).

¹⁰⁴⁴ Cfr. <https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/movimento.html> (acesso em: 14.10.2019).

¹⁰⁴⁵ Por seu turno, as uniões têm previsão legal nos moldes dos n.ºs 1 e 2, do artigo 102.º, com a epígrafe «Uniões», onde lemos que: “1 - As uniões de cooperativas resultam do agrupamento de, pelo menos, duas cooperativas do primeiro grau. 2 - As uniões de cooperativas podem agrupar-se entre si e com cooperativas do primeiro grau, sob a forma de uniões.”. As uniões também estão contempladas no artigo 103.º, com a epígrafe «Competências das uniões», onde verificamos que: “As uniões têm finalidades de natureza económica, social, cultural e de assistência técnica aos seus membros, podendo, nos termos da lei e com observância dos princípios cooperativos, exercer qualquer atividade.”. As uniões também se encontram previstas no disposto nos n.ºs 1 e 2, do artigo 104.º, artigo este com a epígrafe «Direito de voto», respetivamente, onde lemos que: “1 - Os estatutos podem atribuir a cada uma das cooperativas aderentes um número de votos determinado, quer em função do número dos seus cooperadores, quer em função de qualquer outro critério objetivo que, de acordo com o princípio democrático, obtenha a aprovação maioritária dos membros da união. 2 - O número de votos é anualmente apurado pela assembleia geral que aprovar o relatório de gestão e as contas do exercício do ano anterior.”, e ainda, estão consagradas no disposto nas alíneas *a*) e *b*), do n.º 2 do artigo 105.º, artigo este com a epígrafe «Órgãos das uniões», respetivamente, onde constatamos que: “São órgãos das uniões de cooperativas os previstos para as cooperativas de primeiro grau, com as seguintes adaptações: *a*) A assembleia geral é constituída por titulares de órgão de administração ou por delegados das cooperativas filiadas, podendo os estatutos determinar que apenas um dos representantes possa usar da palavra e votar e sendo a respetiva mesa eleita de entre os membros das cooperativas filiadas para um mandato de duração igual ao dos outros órgãos; *b*) Os órgãos de administração e de fiscalização têm natureza colegial e são compostos por pessoas singulares membros das cooperativas filiadas.”, todos do atual Código Cooperativo português – Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=2469&pagina=2&ta_bela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 09.09.2020).

fizerem prova de que possuem como membros mais de cinquenta por cento das cooperativas de primeiro grau definitivamente registadas do ramo correspondente ao objeto social da federação”.

Por sua vez, o disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, do n.º 4 do artigo 106.º do CCooP, respetivamente, refere que: “4 - No caso de ser necessário para o seu desenvolvimento e havendo uma conexão relevante entre os seus objetivos: *a)* Podem fundir-se numa única federação, duas ou mais federações de ramos diferentes; *b)* Pode aderir a uma federação, desde que esta a aceite, uma cooperativa do primeiro grau de um ramo diferente; *c)* Pode aderir a uma federação, desde que esta a aceite, uma união que abranja cooperativas pertencentes a um ramo diferente”.

Relativamente ao disposto no n.º 5 do artigo 106.º do CCooP, percebemos que: “5 - É aplicável às federações de cooperativas, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 102.º, 104.º e 105.º (¹⁰⁴⁶)”.

Todavia, um breve apontamento que aqui queremos deixar é o de que ao abrigo do disposto no CCooP em vigor, mais precisamente ao abrigo do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do seu artigo 5.º, artigo este cuja epígrafe é «Espécies de cooperativas e membros (¹⁰⁴⁷)», o CCooP, respetivamente, relata que: “1 - As cooperativas podem ser do primeiro grau ou de grau superior. 2 - São cooperativas do primeiro grau aquelas cujos cooperadores sejam pessoas singulares ou coletivas. 3 - São cooperativas de grau superior as uniões, federações e confederações de cooperativas. 4 - As cooperativas podem integrar membros investidores”.

Um aspeto interessante é o que se refere à CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, dado que o CCooP - Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, dedica o Capítulo VIII, à regulação da CASES, daí se compreendendo que quanto às atribuições

¹⁰⁴⁶ Cfr. Código Cooperativo português – Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=2469&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 09.09.2020).

¹⁰⁴⁷ Em Espanha, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 1.º (artigo este com a epígrafe «Concepto y denominación») da Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, lê-se que: “Las sociedades cooperativas podrán revestir la forma de cooperativa de primero y segundo grado, de acuerdo con las especificidades previstas en esta Ley”. Interpretamos da nossa parte, que também o legislador espanhol, adota esta estrutura legislativa de graus das cooperativas lá existentes. Ora, no artigo 6.º (com a epígrafe «Clases de cooperativas», da Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, também em Espanha, com consagração no n.º 1, deste artigo 6.º, “Las sociedades cooperativas de primer grado podrán clasificarse de la siguiente forma: (...) Cooperativas de servicios (...) y Cooperativas de enseñanza (...)”. Nos moldes do n.º 2, deste mesmo artigo 6.º: «Los Estatutos de las cooperativas de segundo grado podrán calificar a estas conforme a la clasificación del apartado anterior, siempre que todas las cooperativas socias pertenezcan a la misma clase, añadiendo en tal caso la expresión "de segundo grado"». Cfr. Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, pesquisável em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15681> (acesso em: 19.09.2020). As expressões entre aspas estão assim colocadas na lei referida.

da CASES, releva o disposto no artigo 115.º do CCooP que nos relata que: “1 - Compete à Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, abreviadamente designada por CASES, fiscalizar, nos termos da lei, a utilização da forma cooperativa, com respeito pelos princípios cooperativos e normas relativos à sua constituição e funcionamento. 2 - Incumbem ainda à CASES as atribuições e as competências previstas no respetivo Estatuto, no presente Código e na legislação complementar aplicável aos diversos ramos do sector cooperativo”.

Quanto aos «atos de comunicação obrigatória» realça o disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do artigo 116.º do CCooP, respetivamente, que: “As cooperativas estão obrigadas a remeter à CASES: *a)* Cópia dos atos de constituição e de alteração dos estatutos, até 30 dias após o registo; *b)* Cópia dos relatórios anuais de gestão e dos documentos anuais de prestação de contas, até 30 dias após a sua aprovação; *c)* Cópia do balanço social, quando, nos termos legais, for obrigatória a sua elaboração, até 30 dias após a sua elaboração”.

Todavia, é da competência da CASES emitir, anualmente, credencial comprovativa da legal constituição e regular funcionamento das cooperativas, sendo que o apoio técnico e financeiro às cooperativas por parte de entidades públicas depende da credencial emitida pela CASES (¹⁰⁴⁸).

De frisar ainda que, quanto à «dissolução das cooperativas», que é a epígrafe, aliás, do artigo 118.º do CCooP, mais precisamente ao abrigo do disposto das alíneas *a)* a *c)*, respetivamente, do seu n.º 1, tomamos conhecimento de que: “1 - A CASES deve requerer, através do Ministério Público, junto do tribunal competente, a dissolução das cooperativas que: *a)* Não respeitem, na sua constituição ou funcionamento, os princípios cooperativos; ou *b)* Utilizem sistematicamente meios ilícitos para a prossecução do seu objeto; ou *c)* Recorram à forma de cooperativa para alcançar indevidamente benefícios fiscais ou outros atribuídos por entidades públicas”.

Já o disposto no n.º 2 do artigo 118.º do CCooP revela-nos que: “2 - A CASES deve requerer, junto do serviço de registo competente, o procedimento administrativo de dissolução das cooperativas cuja atividade não coincida com o objeto expresso nos estatutos”.

Do disposto no n.º 3 do artigo 118.º do CCooP, verificamos que: “3 - As entidades que tomem as decisões indicadas nas alíneas *g)* a *k)* do n.º 1 do artigo 112.º do [CCooP]

¹⁰⁴⁸ Cfr., os n.ºs 1 e 2, do artigo 117.º do CCooP (com a epígrafe «Credenciação»), pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=2469&ficha=101&pagina=&nversao=&so_miolo= (acesso em: 17.09.2020).

devem comunicar à CASES, trimestralmente, a identificação das cooperativas dissolvidas (1049)».

Contudo, o INSCOOP foi extinto pelo DL n.º 39/2017, de 04 e abril de 2017, DL este que procede à alteração das atribuições da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada (1050). Ora, o artigo 6.º deste DL n.º 39/2017, de 04 de abril de 2017, artigo este com a epígrafe «Republicação», dita que: “É republicado, no anexo ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, o Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro, com a redação atual”. Assim, tendo em conta este anexo, o artigo 1.º, da republicação do DL n.º 282/2009, de 07 de outubro, com a epígrafe «extinção» diz que: “Pelo presente decreto-lei é extinto o INSCOOP - Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, I. P., adiante apenas designado por INSCOOP”.

Nos moldes do disposto no artigo 2.º do DL n.º 282/2009, de 07 de outubro (1051), artigo este cuja epígrafe é «Instituição», “é autorizada a criação pelo Estado Português da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público

¹⁰⁴⁹ O artigo 112.º do CCooP, tem por epígrafe «Dissolução», e evidencia no seu n.º 1, mais precisamente nas suas alíneas g) a k), respetivamente que: «1 - As cooperativas dissolvem-se por: g) Decisão judicial transitada em julgado que declare a insolvência da cooperativa; h) Decisão judicial transitada em julgado que verifique que a cooperativa não respeita no seu funcionamento os princípios cooperativos, que utiliza sistematicamente meios ilícitos para a prossecução do seu objeto ou que recorre à forma de cooperativa para alcançar indevidamente benefícios legais; i) Omissão de entrega da declaração fiscal de rendimentos durante dois anos consecutivos comunicada pela administração tributária ao serviço de registo competente; j) Comunicação da ausência de atividade efetiva verificada nos termos da legislação tributária, efetuada pela administração tributária junto do serviço de registo competente; k) Comunicação da declaração oficiosa de cessação de atividade nos termos previstos na legislação tributária, efetuada pela administração tributária junto do serviço do registo competente”». Cfr., o CCooP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=2469&ficha=101&pagina=&nversao=&so_miolo= (acesso em: 17.09.2020).

¹⁰⁵⁰ O artigo 1.º do DL n.º 39/2017 de 04.04.2017, cuja epígrafe é «Extinção», DL este, com entrada em vigor em 05.04.2017, relata que: “O presente decreto-lei procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro, que cria a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada”. Cfr. <https://dre.pt/home/-/dre/106824980/details/maximized?serie=I> (acesso em: 17.09.2020).

Rui Namorado menciona que a LBES de 2013, espelha juridicamente, sem margem para dúvidas, uma opção inequívoca: a prevalência, no caso português, da expressão “economia social”. No mesmo sentido havia já apontado, antes dela, a criação CASES, em 2008 assim como a instituição de um CNES, em 2011 como órgão consultivo do Primeiro-Ministro. Transparece ainda este mesmo autor que a nível europeu, também parece prevalecer a mesma expressão, embora se deva ter em consideração o caso francês (porque em França, nos últimos anos, tem-se afirmado como preferida uma solução que se traduz na junção da economia social e da economia solidária, passando a falar-se em “economia social e solidária”. Cfr. Rui NAMORADO, “O que é a economia social?”, ...cit., p. 8, pesquisável em: <https://www.cpalsocial.org/documentos/351.pdf> (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁵¹ O DL n.º 282/2009, de 07 de outubro, que «extingue o INSCOOP - Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, I. P., e cria a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada» é pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/491420/details/maximized> (acesso em: 19.09.2020).

de Responsabilidade Limitada, adiante designada apenas Cooperativa António Sérgio, que agrega o Estado e outras entidades do setor cooperativo e da economia social”.

Nos termos do disposto no artigo 3.º do DL n.º 282/2009, de 07 de outubro, artigo este com a epígrafe «Sucessão», percebemos que a Cooperativa António Sérgio (CASES) sucede ao INSCOOP no conjunto dos seus direitos, deveres e poderes públicos de autoridade, assim como na prossecução das suas finalidades e atribuições de serviço público (¹⁰⁵²).

Rui Namorado espelha num dos seus escritos que a CASES veio substituir em 2008 o INSCOOP, Instituto Público que desde 1976 se encarregava das cooperativas. A CASES foi instituída como cooperativa de interesse público (ou régie cooperativa), direcionada a toda a economia social (e não apenas às cooperativas), concebida para a abarcar na sua globalidade. Expõe ainda Rui Namorado que a sua nova natureza implica que “o Estado esteja na CASES sem perder a sua dimensão pública, relacionando-se cooperativamente no seio dela com várias constelações da economia social” (¹⁰⁵³). Um comentário que aqui fazemos da nossa parte, é o de que apesar de, como nos informa Rui Namorado, a CASES ter vindo substituir em 2008 o INSCOOP, a verdade é a de que o legislador apenas legalizou a extinção do INSCOOP, com o DL n.º 39/2017, de 04 de abril de 2017, pensando nós que o legislador extinguiu o INSCOOP um pouco tardiamente, devendo tê-lo extinguido logo em 2008 (quando a CASES substituiu o INSCOOP). Em termos legais, a CASES apenas passou a ter a sua génese, diga-se que oficial, através da sua criação pelo DL n.º 282/2009, de 7 de outubro, pelo que apontámos da nossa parte esta crítica. Oficialmente e legalmente a CASES passou a existir legalmente em outubro de 2009.

No atual CCooP, quanto à sua orgânica, releva o Capítulo IV que se dedica aos «Órgãos das cooperativas», cuja Secção I se dedica aos «Princípios Gerais», relevando mais especificamente o disposto no artigo 27.º e seguintes (¹⁰⁵⁴) do CCooP. Ora, dita o

¹⁰⁵² Cfr., a republicação do DL n.º 282/2009, de 7 de outubro, pesquisável em: <https://dre.pt/home/-/dre/106824980/details/maximized?serie=1> (acesso em: 17.09.2020).

¹⁰⁵³ Cfr. Rui NAMORADO, “O que é a economia social?”, ...cit., pp. 24-25, pesquisável em: <https://www.cpalsocial.org/documentos/351.pdf> (acesso em: 18.09.2020). A expressão “ou régie cooperativa” foi utilizada por Rui Namorado, nesta sua obra aqui citada.

¹⁰⁵⁴ Dita o artigo 27.º do CCooP, no seu n.º 1, artigo cuja epígrafe é «Órgãos», que constituem órgãos das cooperativas a assembleia geral (prevista no artigo 33.º e ss do CCooP), o órgão de administração e os órgãos de fiscalização. Evidencia este mesmo artigo nos seus n.ºs 2 e 3, respetivamente que: “2 - Os estatutos podem ainda consagrar outros órgãos, bem como dar poderes à assembleia geral ou ao órgão de administração, para constituírem comissões especiais, de duração limitada, destinadas ao desempenho de tarefas determinadas.

disposto nas alíneas *a)* a *c)*, do n.º 1 do artigo 28.º do atual CCooP, artigo este com a epígrafe «Estrutura da administração e fiscalização», respetivamente, que: “1 - A administração e fiscalização da cooperativa podem ser estruturadas segundo uma das seguintes modalidades: *a)* Conselho de administração (¹⁰⁵⁵) e conselho fiscal (¹⁰⁵⁶); *b)* Conselho de administração com comissão de auditoria e revisor oficial de contas (¹⁰⁵⁷); *c)* Conselho de administração executivo (¹⁰⁵⁸), Conselho geral e de supervisão (¹⁰⁵⁹) e

3 - Quando neste Código são referidos conjuntamente os órgãos das cooperativas em termos que impliquem que eles são integrados por um número limitado de titulares, entende-se que a menção não abrange a assembleia geral no seu todo, mas apenas a respetiva mesa”. Diploma legal este pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2469&tabela=leis (acesso em: 16.09.2020).

Atente-se que em França, segundo o entendimento da Secretária de Estado da Economia Social e Solidária de Michel Sapin, o ministro francês da Economia e Finanças em 2017, Martine Pinville decalcou que a Economia Social e Solidária já não é “de todo” um setor marginal na Europa. “Só em França representa 10 por cento do PIB, com mais de dois milhões de empregos, o que representa 14 por cento do emprego privado do país”, mencionou a também secretária de Estado do Comércio, do Artesanato e do Consumo. Cfr. Francisco MARQUES, “Economia Social e Solidária em afirmação na União Europeia”, in *Euronews*, notícia publicada em 10.02.2017 e pesquisável em: <https://pt.euronews.com/2017/02/10/economia-social-e-solidaria-em-afirmacao-na-uniao-europeia> (acesso em: 17.09.2020).

Em junho de 1970 criou-se em França um Comité de Ligação das atividades cooperativas, mutualistas e associativas (CNLAMCA), dali advindo a publicação, a 2 de junho de 1980, da Carta da Economia Social, cuja observância se transforma em condição para a admissão das novas organizações federativas que àquele Comité pretendam aderir. Ora, a 15 de dezembro de 1981 criou-se em França a ‘Delegação interministerial para a economia social’, data que marca a entrada do termo economia social na esfera jurídica francesa. Cfr. *Textos de Economia Social*, fevereiro de 2014, pesquisáveis em: https://cases.pt/wp-content/uploads/Textos_de_economia_social.pdf (acesso em: 17.09.2020).

Em Portugal: «O artigo 1º da Carta Portuguesa de Economia Social diz-nos que a economia social “é a forma de produção e distribuição de bens e serviços efetuada a partir de unidades de produção e de outras estruturas, associativas, cooperativas e mutualistas que, não prosseguindo o lucro nem sendo dominada por interesses meramente individualistas, visa o serviço e o desenvolvimento da comunidade”» Cfr. *Textos de Economia Social*, fevereiro de 2014, pesquisáveis em: https://cases.pt/wp-content/uploads/Textos_de_economia_social.pdf (acesso em: 17.09.2020).

¹⁰⁵⁵ Acerca do Conselho de administração, *vd*, a Secção III, do Capítulo IV, do CCooP, mais precisamente os artigos 45.º a 50.º do CCooP em vigor. Cfr., o CCooP atual, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0026&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁵⁶ Sobre o Conselho fiscal, *vd*, a Secção IV, do Capítulo IV, do CCooP, mais precisamente os artigos 51.º a 55.º do CCooP. Cfr., o CCooP atual, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0026&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁵⁷ Quanto à Comissão de auditoria, *vd*, a Secção V, do Capítulo IV, do CCooP, mais precisamente os artigos 56.º a 61.º do CCooP. Cfr., o CCooP atual, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0026&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁵⁸ Acerca do Conselho de administração executivo, *vd*, a Secção VI, do Capítulo IV, do CCooP, mais precisamente os artigos 62.º a 64.º do CCooP. Cfr., o CCooP atual, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0026&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁵⁹ Sobre o Conselho geral e de supervisão, *vd*, a Secção VII, do Capítulo IV, do CCooP, mais precisamente os artigos 65.º a 69.º do CCooP. Note-se que, nos termos do artigo 66.º do CCooP, com a epígrafe «competência»: “1 - É aplicável ao conselho geral e de supervisão o disposto no artigo 53.º. 2 - Compete ainda ao conselho geral e de supervisão representar a cooperativa nas relações com o conselho de administração executivo”. Cfr. o CCooP atual, pesquisável em:

revisor oficial de contas (¹⁰⁶⁰)”. Nos moldes do disposto no n.º 2 do artigo 28.º do atual CCooP, sabemos que: “2 - Nos casos previstos na lei, em vez de conselho de administração ou de conselho de administração executivo pode haver um só administrador e em vez do conselho fiscal pode haver um fiscal único”.

Por seu turno, o disposto no n.º 3 do artigo 28.º do atual CCooP, refere que: “3 - Nas cooperativas que se estruturarem segundo a modalidade prevista na alínea *a*) do n.º 1 e que estejam legalmente obrigadas à certificação legal de contas, é obrigatória a existência de um revisor oficial de contas que não seja membro do conselho fiscal”.

Por fim, reluz o disposto no n.º 4 do artigo 28.º do atual CCooP, que: “4 - As cooperativas com administrador único não podem seguir a modalidade prevista na alínea *b*) do n.º 1 (¹⁰⁶¹)”.

Parece-nos que o artigo 30.º do CCooP, artigo este com a epígrafe «Perda de mandato» é taxativo, defendendo nós que os titulares dos órgãos das cooperativas apenas podem perder o mandato numa das seguintes situações: tendo havido condenação por insolvência culposa, nos termos do disposto na alínea *a*) deste artigo 30.º do CCooP; tendo havido condenação pelos crimes de insolvência dolosa/culposa ou negligente/fortuita da cooperativa, crimes contra o setor público ou contra o setor cooperativo e social, designadamente pela apropriação de bens do setor cooperativo e social e por administração danosa em unidade económica nele integrada, nos moldes do disposto na alínea *b*) do artigo 30.º do CCooP, e ainda, tendo havido violação grave dos deveres funcionais, nos termos do disposto na alínea *c*) do CCooP (¹⁰⁶²).

Acerca do cooperativismo (solidário) (¹⁰⁶³), importa ainda fazermos alusão à gestão do seu financiamento.

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0026&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁶⁰ Quanto ao Revisor oficial de contas (ROC) releva a Secção VIII, do Capítulo IV, do CCooP, mais especificamente o único artigo desta Secção, deste Capítulo, ou seja, o artigo 70.º do CCooP, com a epígrafe «Designação e funções». Cfr. o CCooP atual, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0026&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁶¹ Cfr., o CCooP em vigor, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0026&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 19.09.2020).

¹⁰⁶² Cfr., o disposto nas alíneas *a*), *b*) e *c*), respetivamente, do artigo 30.º, do CCooP em vigor, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0026&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁶³ Deixamos aqui o exemplo da Confederação Cooperativa Portuguesa (CONFECOOP), criada a 14 de Abril de 1988, em Portugal, onde se inserem atualmente a Federação Nacional de Cooperativas de Solidariedade Social (FENACERCI: <https://www.fenacerci.pt/fenacerci/>), a Federação Nacional

Mas, antes disto, vamos fazer alusão aos cooperadores, aos direitos dos cooperadores e aos deveres dos cooperadores.

Assim, no Capítulo III do CCooP dedicado aos «membros», facilmente se entende que nos moldes do disposto no n.º 1 do artigo 19.º do CCooP, artigo este com a epígrafe «cooperadores», que: “1 - Podem ser cooperadores, de uma cooperativa de 1.º grau, todas as pessoas que, preenchendo os requisitos e condições previstos no presente Código, na legislação complementar aplicável aos diversos ramos do sector cooperativo e nos estatutos da cooperativa, requeiram ao órgão de administração que as admita”.

Já do disposto no n.º 2 do artigo 19.º do CCooP, percebemos que: “2 - A admissão é decidida e comunicada ao candidato no prazo fixado nos estatutos, ou supletivamente no prazo máximo de 180 dias, devendo a decisão, em caso de recusa, ser fundamentada”.

Por sua vez, dita o disposto no n.º 3 do artigo 19.º do CCooP que: “3 - A decisão sobre o requerimento de admissão é suscetível de recurso para a primeira assembleia geral subsequente”.

Já o disposto no n.º 4 do artigo 19.º do CCooP adverte-nos que: “4 - Têm legitimidade para recorrer os membros da cooperativa e o candidato, podendo este assistir a essa assembleia geral e participar na discussão deste ponto da ordem de trabalhos, sem

Cooperativas Habitação Económica (FENACHE: <https://www.fenache.com/>) e a Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (FENACCOOP) – e as suas cooperativas associadas – de solidariedade social; de habitação; e de consumidores, respetivamente, mas os seus estatutos prevêm já a abertura a outras cooperativas, desde que não pertençam aos ramos representados pelas mencionadas Federações. Cfr. <https://portugaleconomiasocial.fil.pt/confecoop/> (acesso em: 09.09.2020).

O atual Código Cooperativo Português, Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, dedica o seu Capítulo VI às «Uniãos, federações e confederações», relatando no disposto nos n.ºs 1 e 2, do seu artigo 101.º, precisamente artigo este com a epígrafe «Uniãos, federações e confederações», respetivamente, que: “1 - As uniões, federações e confederações de cooperativas adquirem personalidade jurídica com o registo da sua constituição, aplicando-se-lhe, em tudo o que não estiver especificamente regulado neste capítulo, as disposições aplicáveis às cooperativas do primeiro grau. 2 - Sem prejuízo de as federações e confederações terem de preencher os requisitos necessários para serem reconhecidas como representantes da parte do sector cooperativo que a cada uma corresponda, todas as estruturas cooperativas de grau superior representam legitimamente as entidades que as integram, direta e indiretamente, e os respetivos membros”. Quanto às confederações em específico, relatam os n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 107.º do Código Cooperativo português, respetivamente, que: “1 - As confederações de cooperativas resultam do agrupamento, a nível nacional, de cooperativas de grau superior, podendo, a título excepcional, agrupar cooperativas do primeiro grau, considerando-se representativas do sector cooperativo as que fizerem prova de que integram, pelo menos, cinquenta por cento das federações definitivamente registadas do ramo ou ramos correspondentes ao objeto social da confederação. 2 - É aplicável às confederações de cooperativas, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 102.º, 104.º e 105.º 3 - Os órgãos das confederações são os previstos para as cooperativas do primeiro grau, sendo a mesa da assembleia geral, o órgão de administração e o conselho fiscal compostos por pessoas singulares membros das estruturas cooperativas que integram a confederação”. Cfr., a Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto na sua versão mais atualizada introduzida pela Lei n.º 66/2017, de 09/08 (em relação a este artigo 107.º), pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=2469&pagina=2&ta_bela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 09.09.2020).

direito a voto (¹⁰⁶⁴)”. Nesta esfera, na doutrina nacional temos a posição, de entre outras posições, de Maria Elisabete Gomes Ramos (¹⁰⁶⁵) (¹⁰⁶⁶). Maria Elisabete Gomes Ramos,

¹⁰⁶⁴ Cfr., o CCooP em vigor, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0019&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

Atente-se que, quanto aos direitos dos cooperadores releva o disposto no artigo 21.º do CCooP, mais precisamente o disposto nas alíneas *ag*), do n.º 1 do artigo 21.º do CCooP, e o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 21.º do CCooP, respetivamente, que nos menciona que: “1 - Os cooperadores têm direito, nomeadamente, a: *a*) Participar na atividade económica e social da cooperativa; *b*) Tomar parte na assembleia geral, apresentando propostas, discutindo e votando os pontos constantes da ordem de trabalhos; *c*) Eleger e ser eleitos para os órgãos da cooperativa; *d*) Requerer informações aos órgãos competentes da cooperativa e examinar o relatório de gestão e documentos de prestação de contas, nos períodos e nas condições que forem fixados pelos estatutos, pela assembleia geral ou pelo órgão de administração; *e*) Requerer a convocação da assembleia geral nos termos definidos nos estatutos e, quando esta não for convocada, requerer a convocação judicial; *f*) Participar nas atividades de educação e formação cooperativas; *g*) Apresentar a sua demissão. 2 - As decisões do órgão de administração sobre a matéria constante da alínea *d*) do número anterior são recorríveis para a assembleia geral. 3 - Os órgãos competentes podem recusar a prestação de informações quando esse facto ocasione violação de segredo imposto por lei”. Quanto aos deveres dos cooperadores, releva o disposto no n.º 1, e nas alíneas *a*) a *e*), do n.º 2, do artigo 22.º do CCooP, respetivamente, que relata que: “1 - Os cooperadores devem respeitar os princípios cooperativos, as leis, os estatutos da cooperativa e os respetivos regulamentos internos. 2 - Os cooperadores devem ainda: *a*) Tomar parte nas assembleias gerais; *b*) Aceitar e exercer os cargos sociais para os quais tenham sido eleitos, salvo motivo justificado de escusa; *c*) Participar nas atividades da cooperativa e prestar o trabalho ou serviço que lhes competir, nos termos estabelecidos nos estatutos; *d*) Efetuar os pagamentos previstos no presente Código, nos estatutos e nos regulamentos internos; *e*) Cumprir quaisquer outras obrigações que resultem dos estatutos da cooperativa”. Quanto à exclusão dos membros da cooperativa, *vd.*, o disposto no artigo 26.º do atual CCooP. Cfr., o CCooP em vigor, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0019&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em: 18.09.2020).

¹⁰⁶⁵ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Maria Elisabete GOMES RAMOS, “Gestão Democrática das Cooperativas – Que Desafios?”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, pp. 129-194, e elenco bibliográfico lá mencionado. *Vd.*, ainda, Rui NAMORADO, “A Economia Social e a Constituição”, in *Economia Social em Textos*, n.º 3, Comissão Científica: Álvaro Garrido, Ana Maria Rodrigues, Bernardo Campos, Elísio Estanque, Filipe Almeida, João Pedroso, Maria Elisabete Ramos, Margarida Antunes, Patrícia Moura Sá, Rui Namorado, Sílvia Ferreira e Teresa Carla Oliveira), Cecesfeuc (Publicação do Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, março de 2017, 21 pp., pesquisável em: <https://www.uc.pt/feuc/ceces/est/est3> (acesso em: 17.09.2020).

Julga Rui Namorado que «a CRP valoriza expressamente as “instituições particulares de solidariedade social e (...) outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo”, apontando para concretização de um conjunto de direitos sociais que são nucleares na materialização de uma cidadania consubstanciada na sistemática atenuação das sequelas mais dramáticas da desigualdade e da injustiça social. Nessa medida, pode bem dizer-se que o estatuto das IPSS reflete diretamente a CRP, a qual lhe transmite o sentido geral do papel que a essas entidades cabe desempenhar e coloca perante elas cidadãos com direitos e não meros destinatários de benefícios. Também se percebe que a CRP não dá exclusividade no desempenho dessa ação solidária às IPSS, mas reserva a sua abertura a outras entidades às que tenha “reconhecido interesse público” e não tenham “carácter lucrativo”. Defende ainda Rui Namorado que: «É, por isso, claro que contraria claramente o normativo constitucional a tentativa de “inventar” um conceito alegadamente “novo” de empresa social, com o objetivo real de permitir sub-repticiamente que os objetivos próprios das IPSS possam também ser prosseguidos por sociedades comerciais às quais venha ser outorgado o Estatuto de IPSS. Ora, as sociedades comerciais corporizam paradigmaticamente a forma jurídica assumida pelas organizações que visam o lucro, ou seja, que têm portanto, necessariamente, “carácter lucrativo”, o que como vimos está expressamente vedado pela CRP». Cfr. Rui NAMORADO, “A Economia Social e a Constituição”, ... cit., p. 10 e nota 2, pesquisável em: <https://www.uc.pt/feuc/ceces/est/est3> (acesso em: 18.09.2020).

Na doutrina internacional acerca do cooperativismo (solidário), *vd*, entre outros, A.A.V.V., *Economía colaborativa y derecho: aspectos civiles, mercantiles y laborales*, directores: Xosé Manuel CARRIL VÁSQUEZ, Rafael GARCÍA PÉREZ, Marcos A. LÓPEZ SUÁREZ, 1.^a ed., Cizur Menor: Aranzadi: Thomson Reuters 2019, 375 pp.; *Vd*, Saverio STICCHI DAMIANI, *I Consorzi fra società cooperative nel Diritto dei contratti pubblici: nodi, sfide, prospettive*, Saverio STICCHI DAMIANI / Massimo MONTEDURO, Torino: G. Giappichelli, 2018, 100 pp.; *Vd*, Francesca LOFFREDO, *Gli enti del terzo settore*, Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, 538 pp.; *Vd*, Alceste SANTUARI, “Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica”, in *Le istituzioni del federalismo*, A. 40, n.º 1, (2019), pp. 181-206; *Vd*, Luis Henrike HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *Una empresa de personas: Arizmendiarieta y las cooperativas de Mondragón*, Madrid: Fundación Emmanuel Mounier, D.L. 2016, 123 pp.; *Vd*, em especial relativamente ao caso brasileiro, Fernanda Henrique CUPERTINO ALCÂNTARA, *Economia Solidária: o dilema da institucionalização*, São Paulo: A&C (Arte & Cultura) Editora, 2005, 170 pp. Ora, refere Fernanda Henrique Cupertino Alcântara que, no Brasil, “a regulamentação da atividade cooperativa já está ocorrendo como esperado pelos movimentos sociais, inclusive numa velocidade superior ao que foi previsto. Da mesma forma, os movimentos sociais estão constituindo redes que servem como suporte de institucionalização dessa regulamentação e disseminam as informações sobre os benefícios estruturados com base em tais medidas”, defendendo esta autora que “(...) essa interação entre regulamentação e rotinização fatalmente culminará numa expansão dos empreendimentos solidários autogestionários, tal como ocorreu durante o período militar. Resta saber se a relação entre as normas formais e informais, somadas à relação entre incentivos e punições, aplica-se por inteiro neste caso. Isso vale tanto para a retirada do mercado de falsas cooperativas, quanto pela introdução de cooperativas em larga escala”. Cfr. Fernanda Henrique CUPERTINO ALCÂNTARA, *Economia Solidária: ... cit.*, p. 150.

Vd, ainda, Rodrigo GOUVEIA, “As cooperativas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, in *Cooperativas de las Américas – Región de la Alianza Cooperativa Internacional*, Eje 3: «Contribución de las Cooperativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible», IV Cumbre Cooperativa de las Américas, Cooperativas: asociatividad para el desarrollo Sostenible, 14-18 Noviembre 2016, Montevideo – Uruguay, 10 pp., e elenco bibliográfico lá citado, pesquisável em: https://www.aciamericas.coop/squelettes/ivcumbre/documentos/Eje3_RodrigoGouveia.pdf (acesso em: 04.09.2020). Rodrigo Gouveia menciona neste seu estudo que à altura da ACI, foram definidas quatro áreas de ação que, abarcam díspares objetivos, metas e indicadores. São estas: Melhorar o acesso a bens e serviços essenciais (As cooperativas, enquanto empresas, são agentes económicos que atuam nos mercados com o fim de produzir e/ou fornecer bens e serviços. « A esta área de ação estão associados diversos ODS e metas como por exemplo, “até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano”(Objetivo 2, meta 1) ou “atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos”(objetivo 3, meta 8) ou ainda, “até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia”(objetivo 7, meta 1). Estas são, claramente, áreas onde as cooperativas têm uma vasta história e experiência e onde podem dar um contributo específico.); Erradicar a pobreza (“Contrariamente a outro tipo de empresas, as cooperativas não são propriedade de investidores e, como tal, não procuram maximizar os lucros para obter o melhor retorno financeiro para o investimento”. Ora, “As cooperativas podem dar inúmeros contributos para a satisfação deste objetivo, desde logo através do aumento da riqueza dos seus próprios membros, por exemplo através do aumento de produção e redução de perdas dos alimentares dos agricultores através de cooperativas agrícolas (objetivo 2, meta 3) mas também através da criação de emprego decente e sustentável (objetivo 8, meta 5) ou da criação de oportunidades de emprego para jovens (objetivo 8, meta 6), entre outros”.); Proteger o ambiente; Construir um sistema alimentar mais sustentável”. Cfr. Rodrigo GOUVEIA, “As cooperativas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, in *Cooperativas de las Américas – Región de la Alianza Cooperativa Internacional*, Eje 3: «Contribución de las Cooperativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible», IV Cumbre Cooperativa de las Américas, Cooperativas: asociatividad para el desarrollo Sostenible, 14-18 Noviembre 2016, Montevideo – Uruguay, 10 pp., p. 4 e ss, e elenco bibliográfico lá citado, pesquisável em: https://www.aciamericas.coop/squelettes/ivcumbre/documentos/Eje3_RodrigoGouveia.pdf (acesso em: 04.09.2020). Este autor, na p. 9, deste seu escrito faz referência à plataforma «‘Coops for 2030’». Esta plataforma “é uma campanha para que as cooperativas entendam o melhor ODS, se comprometam com contribuições para alcançar os ODS (muitas vezes por meio de iniciativas que já existem) e relatem seu progresso”. Cfr. <http://www.coopsfor2030.coop/pt/about> (acesso em: 09.09.2020). A ACI é a abreviatura de Aliança Cooperativa Internacional que foi fundada em 1895, sendo uma das organizações não

embora tendo em conta o CCooP revogado pelo atual CCooP, quanto à eventual situação se deve ou não ser aceite o *voto plural*, derogando-se, assim, o princípio democrático «um membro, um voto», dá-nos exemplos de que na Europa já há a admissibilidade em vários países do voto plural, sendo este aceite em várias legislações europeias, como na Itália mediante a previsão do mesmo no artigo 2538 do *Codice Civile* (¹⁰⁶⁷), relevando ainda o exemplo de algumas cooperativas em França, citando para o efeito o artigo L. 524-4 do Código Rural Francês (¹⁰⁶⁸), e ainda, relevando o exemplo das cooperativas na lei da Alemanha (¹⁰⁶⁹).

Ora, tendo em consideração o disposto no n.º 3 do artigo 5.º do CCooP, percebemos que também as cooperativas se podem constituir em uniões, federações e confederações, pelo que, julgamos que, em comparação com as IPSS`s estipuladas e previstas no EstIPSS`s, também as cooperativas de solidariedade social, embora que por aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 5.º do CCooP e da alínea b), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, e uma vez que são as cooperativas de solidariedade social autênticas IPSS`s, da nossa parte entendemos e defendemos que as cooperativas de solidariedade

governamentais mais antigas e uma das maiores entidades por número de pessoas representadas: 1,2 bilhão de cooperados em todo o mundo, sendo que no que respeita à «rede cooperativa global», na ACI uma totalidade de 312 organizações de 109 países são seus membros. Cfr. <https://www.ica.coop/es/quienes-somos/alianza-cooperativa-internacional> (acesso em: 09.09.2020).

¹⁰⁶⁶ Cfr. Deolinda APARÍCIO MEIRA, “A Governação da Economia Social. Uma Reflexão a partir da Lei de Bases da Economia Social Portuguesa”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015, pp. 195-229, e elenco bibliográfico lá citado. *Vd.*, ainda, Deolinda Maria Moreira APARÍCIO MEIRA / Maria Elisabete RAMOS, *Governação e regime económico das cooperativas: estado da arte e linhas de reforma*, Porto: Vida Económica, 2014, 169 pp. Acerca das cooperativas vocacionadas para a educação em Portugal, *vd.*, entre outros, Carlos VELOSO DA VEIGA, *Cooperativas de educação e reabilitação de crianças inadaptadas: uma visão global*, Lisboa: Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, 1999, 201 pp. Neste prisma último, a CRP, refere no n.º 2, do seu artigo 75.º (artigo este com a epígrafe «Ensino público, particular e cooperativo») que: “O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei”. Pese embora, da nossa parte, não nos parece inadmissível que as IPSS`s possam colaborar com o Estado, mediante, por exemplo, a celebração de acordos de cooperação, quando a CRP menciona no n.º 1, do artigo 75.º da CRP que: “1. O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população”. Cfr., a CRP, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis (acesso em: 20.09.2020).

¹⁰⁶⁷ Cfr. Antonio FICI, «Italia», in *International Handbook of Cooperative Law*, ed. Dante CRAGOGNA/ Antonio FICI/ Hagen HENRÝ, Heidelberg: Springer 2013, p. 492, *apud* Maria Elisabete GOMES RAMOS, “Gestão Democrática das Cooperativas – Que Desafios?”, ... cit., p. 190.

¹⁰⁶⁸ Cfr. David HIEZ, «France», in *Coopératives. Création, Organisation, Fonctionnement*, Paris: Éditions Delmas, Daloz, 2013, p. 405, *apud* Maria Elisabete GOMES RAMOS, “Gestão Democrática das Cooperativas – Que Desafios?”, ... cit., p. 190.

¹⁰⁶⁹ Cfr. Hans-H. MÜNKNER, «Germany», in *International Handbook of Cooperative Law*, Dante CRAGOGNA/ Antonio FICI/ Hagen HENRÝ (editors), Springer, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, 2013, p. 422, *apud* Maria Elisabete GOMES RAMOS, “Gestão Democrática das Cooperativas – Que Desafios?”, ... cit., p. 190.

social se tratavam (antes de 2015, e porque ainda não estavam consagradas como IPSS`s no artigo 2.º do EstIPSS`s) de verdadeiras IPSS`s camufladas (camufladas porque têm previsão e regulamentação em legislação especial – vulgo por aplicabilidade às mesmas das disposições que a estas respeitam, do CCooP - aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, que entrou em vigor em 30 de setembro de 2015, e cuja versão mais recente é a da Lei n.º 66/2017, de 09 de agosto, pelo que não nos causa qualquer estranheza que também as cooperativas de solidariedade social se possam dividir em uniões, federações e confederações, embora que ao abrigo da aplicação a si do CCooP, e desde 2015, embora que subsidiariamente, em respeito pelo EstIPSS`s.

4.1. Breves conclusões

Pensamos que quer as fundações de solidariedade social, quer as cooperativas de solidariedade social são (atualmente) verdadeiras IPSS`s, embora cada uma com as especificidades a si aplicáveis, conforme nos esforçámos para demonstrar com o *supra* exposto relativamente a cada uma destas.

PARTE II

O controlo administrativo e jurisdicional das Instituições Particulares de Solidariedade Social: a novidade da arbitragem

CAPÍTULO I

A substituição da tutela

1. A substituição da clássica tutela administrativa

Anteriormente, o EstIPSS`s, mais precisamente no seu artigo 32.º, tinha uma Secção – que era a Secção III – dedicada à tutela. Tinha este artigo 32.º do EstIPSS`s (que foi revogado pelo DL n.º 89/95, de 1 de abril) a epígrafe de «Actos sujeitos a autorização». Este artigo 32.º do EstIPSS`s tinha a seguinte redação ao abrigo do disposto nas alíneas a) a c), respetivamente, do seu n.º 1: “1 – Carecem de autorização dos serviços competentes os seguintes actos: a) Aquisição de bens imóveis a título oneroso; b) Alienação de imóveis a qualquer título; c) Realização de empréstimos”. Dispunha, ainda, o disposto nas alíneas a) a c), do n.º 2 daquele artigo 32.º do EstIPSS`s que: “2 – A autorização será dispensada em qualquer dos seguintes casos: a) Quando o valor dos actos não ultrapasse os limites estabelecidos por despacho do ministro da tutela; b) Quando a deliberação tenha sido tomada com voto favorável de pelo menos 20% dos associados tratando-se de deliberação de assembleia geral de uma associação; c) Quando a deliberação tenha merecido parecer favorável do órgão de fiscalização, votado por unanimidade dos seus membros, tratando-se de deliberação do órgão de administração de uma fundação”.

Posto isto, suprimida a exigência de autorização (¹⁰⁷⁰), perduram, os poderes de controlo da Administração sobre as IPSS`s, mais precisamente:

Quanto às associações mutualistas, releva o disposto nos artigos 109.º a 117.º e 120.º, todos do Código das Associações Mutualistas (que vamos abordar melhor *infra*);

Relativamente à autorização e aprovação de realização de obras, releva o disposto na Portaria n.º 328/96, de 2 de agosto.

¹⁰⁷⁰ Neste sentido, *vd.*, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social – Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª edição, Almedina, 2015, pp. 94-95.

Quanto às casas do povo, legisladas pela Lei n.º 4/2007, releva, mais precisamente, o disposto no n.º 3 do seu artigo 32.º.

Quanto ao controlo da legalidade, este encontra-se previsto no artigo 7.º do EstIPSS`s.

Quanto à Direção-Geral da Segurança Social, relevam o Decreto Regulamentar (regulamento da competência do Governo) n.º 36/2012, mais precisamente releva o disposto na alínea *m*), do seu artigo 2.º, e ainda, releva a Portaria n.º 105/2013, mais precisamente o disposto nas alíneas *f*) a *i*), do seu artigo 5.º.

No que respeita ao encerramento administrativo dos estabelecimentos, releva o disposto no artigo 37.º do EstIPSS`s.

No que concerne à fiscalização, inspeção e auditoria, releva o disposto no artigo 34.º do EstIPSS`s.

Relativamente à homologação, autorização e cumprimento de regras no âmbito dos acordos de cooperação e de gestão, relevava o Despacho Normativo n.º 75/92, aqui analisado neste trabalho de investigação. Note-se que, referimos “relevava o Despacho Normativo n.º 75/92”, uma vez que atualmente relevam neste quesito o DL n.º 120/2015, de 30 de junho e a Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho (¹⁰⁷¹).

Quanto ao pedido de destituição judicial dos corpos gerentes, releva o disposto no artigo 35.º do EstIPSS`s.

Mas, a previsão constitucional do disposto no n.º 5 do artigo 63.º da CRP, também se revela deveras essencial, na medida em que a CRP é a Lei fundamental nacional, e que esmiuçamos neste trabalho investigatório.

A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, também releva, mais precisamente tendo em consideração o disposto no n.º 3 do seu artigo 32.º e o disposto no seu artigo 34.º, sendo, ainda de enaltecer o disposto nos seus artigos 4.º e 32.º a 38.º quanto ao seu regime.

¹⁰⁷¹ Licínio Lopes Martins expressa que: “*As formas jurídicas típicas (ou nominadas) de cooperação* são, agora (e finalmente), objeto de dignidade e de forma legal, podendo consistir em acordos de cooperação, acordos de gestão, protocolos e convenções. A disciplina mais desenvolvida dos acordos de cooperação na área da segurança social consta da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de Julho, prevendo, inclusivamente, um regime de adaptação para os acordos transatos: os acordos de cooperação que hajam sido celebrados ao abrigo da legislação anterior devem ser revistos no prazo máximo de três anos, de modo a adequá-los gradualmente às disposições constantes da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho”. Cfr., e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 429 e ss. O itálico está assim colocado por este autor nesta sua obra aqui citada.

O Código das Associações Mutualistas (CAM), releva imenso, mais precisamente o disposto nos seus artigos 109.º a 117.º e 120.º.

Quanto ao registo – controlo e credenciação -, releva o disposto no artigo 7.º do EstIPSS`s.

Quanto à requisição de bens, releva o disposto no artigo 38.º do EstIPSS`s.

Por fim, quanto à suspensão dos corpos gerentes, releva o disposto no artigo 35.º do EstIPSS`s.

Assim, e uma vez que, como constatamos na atualidade, a tutela foi substituída, a verdade é a de que há outros poderes administrativos que podem ser tidos em consideração. Mais precisamente, os poderes administrativos de mera legalidade, de mérito e contratual, porque a tutela desapareceu. O que parece que não significa que desapareceram os poderes anteriores à tutela.

Desta feita, cumpre-nos fazer uma análise acerca dos tipos de poderes, tendo em consideração o disposto no artigo 3.º do EstIPSS`s (princípio da autonomia das instituições) ⁽¹⁰⁷²⁾. Neste âmbito, cabe-nos colocar (e responder) a algumas questões. Desde logo: Quem exerce estes outros poderes? Serão apenas poderes de inspeção, de mérito? Apenas de legalidade? E, quais são os seus pressupostos? Qual é o seu âmbito/objeto? Vamos dar, ou pelo menos tentar dar, respostas a estas questões colocadas, no *item 2*, referente à influência dos poderes administrativos no domínio das IPSS`s.

Parafraseando Licínio Lopes Martins: «O Estatuto revisto prevê um elenco de *impedimentos absolutos* quanto à composição dos órgãos e titularidade de cargos (artigo 15.º): *i*) limitação do acesso de trabalhadores aos órgãos de administração e de fiscalização (nestes órgãos os trabalhadores das instituições não podem ter presença maioritária); *ii*) e não podem exercer o cargo de presidente do órgão de fiscalização.

A aplicabilidade daquele primeiro impedimento às *cooperativas de solidariedade social* poderá suscitar dúvidas interpretativas. Mas, quanto a estas, deverá fazer-se uma distinção. Nos termos do Código respetivo, nas cooperativas os titulares dos órgãos sociais são eleitos em assembleia geral de entre os cooperadores (n.º 1 do artigo 29.º do Código Cooperativo). Mas o “estatuto” de cooperadores não corresponde

¹⁰⁷² Nos dizeres de Licínio Lopes Martins: “Neste âmbito reafirma-se o *princípio da autonomia* das IPSS (artigo 3.º do Estatuto): mantém-se a liberdade de organização interna, sendo reformulado o conceito de liberdade de atuação, no sentido do respeito da identidade das Instituições, mas aditam-se diversas exigências”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 411. O itálico está assim colocado por este autor nesta sua obra aqui citada.

necessariamente aos cooperadores-trabalhadores da cooperativa, devendo fazer-se a *distinção entre cooperadores-trabalhadores e cooperadores-meros prestadores de serviços*. Aquele impedimento não é extensivo a estes últimos (¹⁰⁷³)».

Note-se, todavia, que também é relevante mencionarmos aquilo a que Licínio Lopes Martins denomina por “conflitos de interesses/impedimentos dos titulares dos órgãos”, sendo que neste prisma este autor refere que: «O Estatuto revisto alarga e intensifica o conjunto de situações de *conflitos de interesses/impedimentos dos titulares dos órgãos*, que são extensivas ao exercício de atividades conflituantes com a das instituições (artigo 21.º-B): *i*) os titulares dos órgãos não podem votar em assuntos que diretamente lhes digam respeito, ou nos quais sejam interessados os respetivos cônjuges ou pessoa com quem vivam em condições análogas às dos cônjuges, ascendentes, descendentes ou qualquer parente ou afim em linha reta ou no 2.º grau da linha colateral; *ii*) e não podem exercer atividade conflituante com a atividade da instituição onde estão inseridos, nem integrar órgãos sociais de entidades conflituantes com os da instituição, ou de participadas desta (por exemplo, uma entidade em que uma IPSS tenha participado na constituição, para o exercício de fins secundários, e participe na respetiva gestão, desde que se verifique alguma situação de interesse conflituante). O n.º 4 do artigo 21.º-B fornece algum apoio para determinar as situações suscetíveis de interesse conflituante: considera-se aí como situação conflituante a que implique qualquer interesse num determinado resultado ilegítimo, num serviço ou numa transação efetuada, e obtiver uma vantagem financeira ou benefício de outra natureza que o favoreça. Compreende-se ainda que os titulares dos órgãos de administração não possam contratar direta ou indiretamente com a instituição, salvo se do contrato resultar *manifesto benefício* para a instituição. Este “manifesto benefício” não tem de corresponder a uma “quase-liberalidade”; bastará, em princípio, que do contrato resultem vantagens significativas ou substanciais, comparativamente ao que sucederia em condições normais de mercado (¹⁰⁷⁴)».

Destaca ainda Licínio Lopes Martins a importância dos requisitos terem de ser cumulativos para a elegibilidade dos órgãos sociais, da limitação dos mandatos e respetivas incompatibilidades, da “remuneração dos titulares do órgão de administração”,

¹⁰⁷³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 411. Os itálicos estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

¹⁰⁷⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 411 - 412. Os itálicos e as expressões entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

e, ainda, da “clarificação de algumas regras de competência dos órgãos de administração”⁽¹⁰⁷⁵⁾.

Nesta ordem, e seguindo nós aqui de perto os ensinamentos de Licínio Lopes Martins, quanto aos “requisitos cumulativos de elegibilidade para os órgãos sociais”, plasma este autor que: «Especial relevo merece o conjunto de *requisitos cumulativos de elegibilidade para os órgãos sociais* (artigo 21.º, n.ºs 1 e 2): apenas são elegíveis para os órgãos sociais das instituições os associados que estejam no pleno gozo das seus direitos associativos, sejam maiores e tenham, pelo menos, um ano de vida associativa, salvo se os estatutos exigirem maior prazo, sendo que a inobservância destes requisitos determina a *nulidade da eleição do candidato em causa*. O facto de a lei facultar às IPSS autonomia estatutária para estabelecer prazos mais alargados não significa uma liberdade ilimitada na fixação desse prazo; as IPSS devem pautar-se por um critério de *proporcionalidade estatutária na exigência de “maior prazo”* ⁽¹⁰⁷⁶⁾».

Relativamente à limitação dos mandatos e respetivas incompatibilidades, Licínio Lopes Martins congratula que: «A *limitação dos mandatos* constitui uma outra regra de importância crucial, cuja inobservância determina a *nulidade da eleição* (artigo 21.º-C, do Estatuto revisto): é imposta uma duração dos mandatos dos titulares dos órgãos das IPSS, correspondente a 4 anos, e é introduzida a limitação dos mandatos do presidente da IPSS (ou “cargo equiparado”), que só pode ser eleito/designado para 3 mandatos consecutivos. Compreende-se a limitação, ao pretender-se obstar à eternização de mandatos. Mas é de sublinhar o cuidado do legislador ao deixar claro, no n.º 1 do artigo

¹⁰⁷⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 412 - 414. As expressões entre aspas estão assim colocadas por este autor nesta sua obra aqui citada.

¹⁰⁷⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 412. Os itálicos e a expressão entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada. Explana ainda esta autor que: “O Estatuto revisto prevê ainda causas de *inabilitações e de inelegibilidades* (artigo 21.º-A): os titulares dos órgãos não podem ser reeleitos ou novamente designados se tiverem sido condenados em processo judicial por sentença transitada em julgado, em Portugal ou no estrangeiro, por crime doloso contra o património, abuso de cartão de garantia ou de crédito, usura, insolvência dolosa ou negligente, apropriação ilegítima de bens do sector público ou não lucrativo, falsificação, corrupção e branqueamento de capitais, salvo se, entretanto, tiver ocorrido a extinção da pena.

Sobre este regime convirá observar-se que *outras situações existem que se revelarão* (bem) *mais graves do que a mera insolvência negligente*. Por isso, afigura-se aconselhável que, pelo menos, esta causa de inelegibilidade seja objeto de uma interpretação / aplicação cautelosa. Para além disso, o Estatuto revisto não refere expressamente que aquelas situações de inelegibilidade (ou outras semelhantes) também possam funcionar como causa de destituição judicial dos titulares dos órgãos”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 412. Os itálicos estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

5.º do próprio Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de Novembro, que aquela *regra só se aplica para futuro*, isto é, *aos mandatos cujo início tenha ocorrido já na vigência deste novo regime*, não sendo, para aquele efeito, contabilizados os mandatos já exercidos ou os que, à data da entrada em vigor do novo regime – 17 de Novembro de 2014 -, se encontrassem em curso (¹⁰⁷⁷)».

Agora, quanto à “remuneração dos titulares do órgão de administração”, diz-nos Licínio Lopes Martins que: «Para a remuneração dos titulares do órgão de administração, que já anteriormente tinha natureza excecional, são previstos tetos máximos, a que se associam determinados pressupostos relativos à situação económico-financeira da instituição (artigo 18.º do Estatuto): uma vez verificados em sede de auditoria determinada pelo Governo implicam o não pagamento de remuneração, caso a IPSS em causa apresente cumulativamente dois dos seguintes rácios: solvabilidade inferior a 50%; endividamento global superior a 150%; autonomia financeira inferior a 25%; rendibilidade líquida da atividade negativa, nos três últimos anos económicos; e, no caso das fundações de solidariedade social, esteja em causa o cumprimento do disposto na Lei-quadro das fundações, no respeitante ao limite de despesas próprias. A violação destes limites constitui causa de *destituição judicial dos titulares do órgão de administração*, por violação de “deveres legais ou estatutários” (artigo 35.º, n.º 1, do Estatuto) (¹⁰⁷⁸)».

Por fim, no que concerne à “clarificação de algumas regras de competência dos órgãos de administração”, Licínio Lopes Martins afirma que: «O Estatuto revisto *clarificou algumas regras de competência dos órgãos de administração*, merecendo

¹⁰⁷⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 412 - 413. Os itálicos e a expressão entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada. Ainda a respeito, este autor ainda defende que: «Menor clareza teve o legislador ao referir-se a “*cargo equiparado*”, (no n.º 6 do artigo 21.º-C, do Estatuto): o facto de a referida limitação implicar a inelegibilidade e de a sua inobservância ter como consequência uma sanção radical – a nulidade – exigia-se do legislador um maior cuidado na identificação do “*cargo equiparado*” ao de presidente da instituição (por exemplo, a limitação poderá ser extensiva ao cargo de presidente da mesa da assembleia geral ou ao presidente do órgão de fiscalização?). De qualquer modo, o artigo 15.º-A, ao reafirmar a *incompatibilidade* entre a titularidade do órgão da administração e a titularidade do órgão de fiscalização e da mesa da assembleia geral, parece sugerir que o exercício destes cargos se subsume ao conceito indeterminado de “*cargo equiparado*”». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 413. Os itálicos e as expressões entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

¹⁰⁷⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 413. Os itálicos e a expressão entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

destaque a “regra de competência” do órgão de administração estabelecida no artigo 13.º, n.º 1, alínea c), nos termos da qual deve assegurar a organização e o funcionamento dos serviços e equipamentos, nomeadamente elaborando os regulamentos internos que se mostrem adequados e promovendo a organização e elaboração da contabilidade, nos termos da lei. No entanto, ao órgão de administração é atribuída *habilitação legal* para proceder a uma “descentralização funcional”: o órgão de administração pode *delegar poderes* de representação e administração para a prática de *certos atos* ou de *certas categorias de atos* em qualquer dos seus membros, em profissionais qualificados ao serviço da instituição, ou em mandatários (artigo 13.º, n.º 3). Para este efeito, sobre o órgão de administração impende o *dever legal de definir expressamente* os “certos atos” ou de “certas categorias de atos”. Significa isto que não pode tratar-se de uma delegação genérica ou “em branco”, sob pena de ilegalidade da respetiva deliberação; a delegação tem de ser específica. *A lei não delimita os tipos ou a categoria de atos*: só atos de administração ordinária ou também atos de administração extraordinária? Seguindo a clássica regra de que o intérprete não deve introduzir distinções onde o legislador não o fez (ou faz), deverá entender-se que se trata de matéria “delegada” na discricionariedade do órgão de administração, desde que, naturalmente, outras disposições legais ou regulamentares não obstem ao uso dessa discricionariedade (¹⁰⁷⁹)».

Porém, não nos parece aprazível avançarmos para tais respostas, sem antes analisarmos o estatuto do mandato dos representantes previsto no artigo 64.º-C do EstIPSS`s. Neste prisma, constatamos que o mandato dos representantes é de (4) quatro anos, renovável, não podendo extravasar 12 anos consecutivos. Tratando-se de impedimento definitivo do exercício de funções de qualquer dos representantes, é chamado ao preenchimento da vaga o candidato inscrito, ainda que na qualidade de suplente, na mesma lista pela qual foi eleito o titular a substituir e pela respetiva ordem.

¹⁰⁷⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 413 - 414. Os itálicos e as expressões entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

2. A influência dos Poderes Administrativos no domínio das Instituições Particulares de Solidariedade Social

No que ao controlo administrativo respeita, importa sublinhar que o controlo administrativo sobre as IPSS`s destinadas à realização de finalidades de interesse geral ou que colaboram com a Administração na realização de interesses públicos, independentemente da sua forma – sejam associações, fundações ou cooperativas – parece ser um dado comum aos países em geral ⁽¹⁰⁸⁰⁾ ⁽¹⁰⁸¹⁾.

Como enaltece o disposto no artigo 34.º do EstIPSS`s, artigo este cuja epígrafe é «Fiscalização», mais especificamente como enaltece o disposto no seu n.º 1: “O Estado,

¹⁰⁸⁰ Sobre o(s) Poder(es) Administrativo(s) e o seu exercício, *vd.*, entre outros, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra University Press, dezembro de 2017, pp. 141-156, e, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, “O ordenamento jurídico administrativo português”, in *Contencioso Administrativo*, Braga, pp. 58-68, e ainda, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, Volume II, 4.ª Edição, Almedina, 2018, p. 9 e ss, em especial, pp. 147-191 (referentes ao Regulamento Administrativo). *Vd.*, também, AFONSO Queiró, “Teoria dos Regulamentos”, in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, XXVII (1ª série), p. 1 e ss, e ano 1.º (2ª série), p. 5 e ss; *Vd.*, também, Ana Raquel GONÇALVES MONIZ, “A titularidade do poder regulamentar no Direito Administrativo Português”, in *BFDUC*, 80 (2004), pp. 483-562; E ainda, Ana Raquel GONÇALVES MONIZ, *Estudos sobre regulamentos administrativos*, 2.ª ed., Almedina, junho de 2016.

Nas palavras de José Carlos Vieira de Andrade, os regulamentos, “emanados pelos entes institucionais e corporativos – estaduais ou autónomos – não revestem formas solenes específicas, salvo quanto aos estatutos auto-aprovados (por exemplo, das universidades e respectivas unidades orgânicas)”. Neste sentido, *vd.*, José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra University Press, dezembro de 2017, p. 151.

Acerca do controlo do exercício do(s) Poder(es) Administrativo(s), a atividade da Administração Pública (doravante AP) está sujeita a vários tipos de controlos, que se podem classificar, por um lado, em controlos de legalidade e controlos de mérito, e, por outro lado, em controlos administrativos e controlos jurisdicionais.

Relativamente aos controlos de legalidade, estes são aqueles que visam estabelecer se a AP respeitou a lei ou a violou.

Quanto aos controlos de mérito, estes são aqueles que visam avaliar o bem fundado das decisões da AP, independentemente da sua legalidade e, assim, averiguar se foram financeiramente convenientes ou inconvenientes, socialmente oportunas ou inoportunas, tecnicamente corretas ou incorretas, etc.

Quando nos referimos aos controlos administrativos, estes são aqueles que são efetuados por órgãos da AP.

No que respeita aos controlos jurisdicionais, estes são aqueles que são realizados por tribunais.

Estas classificações de controlos, cruzam-se da seguinte maneira: o controlo de legalidade, em princípio, tanto pode ser realizado pelos tribunais como pela própria AP, mas em última análise compete aos tribunais; o controlo de mérito apenas pode ser efetuado, em Portugal, pela AP.

Efetivamente, os Tribunais Administrativos no nosso país não podem apreciar o mérito de uma decisão administrativa. Os tribunais podem apenas desempenhar o controlo de legalidade, mas a AP pode, em princípio, desempenhar sobre os seus próprios atos um controlo de legalidade e um controlo de mérito. Neste sentido, *vd.*, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, Volume II, 4.ª Edição, Almedina, 2018, p. 87.

¹⁰⁸¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 453. Numa perspetiva de Direito Comparado, considerando países como França, Itália, Estados Unidos da América, Espanha e Grã-Bretanha, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 451-459, e elenco bibliográfico lá citado.

através dos seus órgãos e serviços competentes, nos termos da lei geral, exerce os poderes de inspeção, auditoria e fiscalização sobre as instituições incluídas no âmbito de aplicação do presente Estatuto, podendo para o efeito ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias e inspeções”.

Ora, da leitura e interpretação que da nossa parte fazemos da letra do EstIPSS`s, mais precisamente do disposto no n.º 1 do artigo 34.º do EstIPSS`s, defendemos e entendemos que os poderes administrativos de mera legalidade (cremos que quer administrativamente, quer jurisdicionalmente) exercem-se mediante a atuação fiscalizadora financeira por parte do Tribunal de Contas Português (¹⁰⁸²), sendo os poderes inspetivos, da competência do Estado. Mas, da nossa parte, vamos ainda mais longe ao respondermos às questões por nós colocadas *supra*, no *item* 1, deste Capítulo II, que aliás, designamos por «A substituição da clássica tutela administrativa», uma vez que questionamos o seguinte:

Serão apenas poderes de inspeção, de mérito?

Ora bem, respondendo a esta questão, o que da nossa parte defendemos e nos parece ser mais pertinente e adequado é que o Estado não exerce apenas poderes inspetivos nem tão-pouco exerce apenas poderes de mérito relativamente à fiscalização que desempenha perante as IPSS`s. Parece-nos que exerce ambos os poderes. As IPSS`s são instituições de utilidade pública, logo têm regalias.

No entanto, com a pretensão de se adaptar este conceito de fiscalização ao EstIPSS`s, torna-se pertinente fazermos aqui a distinção entre inspeção e fiscalização (¹⁰⁸³). José Carlos Vieira de Andrade explana que: “Na sequência de uma evolução mais ou menos gradual, o relevo do princípio da divisão dos poderes – entendido actualmente num sentido não mecanicista, como um princípio de *equilíbrio*, que não exclui, antes promove, a colaboração e a interdependência entre os poderes – exprime-se, nesta

¹⁰⁸² Vamos analisar o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas mais detalhadamente no ponto próprio que lhe dedicamos neste trabalho. Mas, a título de mera nota, evidenciamos que: “O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente, o previsto no artigo 214.º/1 da Constituição.

Tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica portuguesa, tanto no território nacional como no estrangeiro (artigo 1.º/2, LOPTC)”. Cfr. <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/tribunal-de-contas-0> (acesso em: 25.07.2020).

¹⁰⁸³ Para os devidos efeitos, *vd.* José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 85 e ss, e elenco bibliográfico lá inserido.

matéria, através das limitações próprias de uma actuação judicial concebida tipicamente como actividade de *fiscalização* ou *garantia*, em face de uma actividade administrativa de *decisão* (¹⁰⁸⁴)”.

José Carlos Vieira de Andrade refere que: «a) Um primeiro desses “limites à eficácia da protecção jurisdicional administrativa” resulta da própria distinção funcional entre *autoria* e *fiscalização*.

De facto, há sempre uma diferença entre decidir e fiscalizar, entendida a fiscalização no sentido estrito do “controlo de uma competência alheia”: o procedimento decisório difere do procedimento fiscalizador, é metodicamente mais exigente e mais completo, determinando uma ineliminável margem de *responsabilidade* de quem tem o poder-dever de decidir, tanto maior quanto mais a aplicação da norma, pela sua indeterminação conceitual ou estrutural ou pela complexidade da situação concreta, pressuponha ou suscite dúvidas ou incertezas.

A função de decidir exige um *conhecimento* completo de todas as circunstâncias relevantes da situação de facto e de direito, uma *ponderação* real entre as alternativas e os respectivos efeitos e a *escolha* da solução que melhor realize o interesse público (os interesses públicos, bem como os interesses privados relevantes) que o órgão administrativo, enquanto primeiro intérprete e autor competente e responsável pela decisão, tem a seu cargo.

Diferentemente, para fiscalizar bem, a entidade de controlo, enquanto segundo intérprete, sobretudo quando seja, como é o tribunal, um órgão inoficioso e imparcial, apenas precisa de elaborar o *paradigma normativo*, até onde este seja determinável na situação concreta, e submeter a decisão sujeita a controlo a *testes de juridicidade* considerados fundamentais, para detectar o eventual incumprimento das regras e dos princípios que regulam a actividade decisória (¹⁰⁸⁵)».

¹⁰⁸⁴ Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 86. Os itálicos são de José Carlos Vieira de Andrade nesta sua obra aqui citada.

¹⁰⁸⁵ Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 86. Os itálicos, os parêntesis e as expressões entre aspas estão assim colocados por José Carlos Vieira de Andrade nesta sua obra aqui citada.

Este mesmo autor reporta-se ainda a “b) um outro limite, intimamente associado ao primeiro, mas com alcance mais vasto”, e que decorre da “*autocontenção* do juiz administrativo perante a reserva de *discricionariade* da Administração, no quadro de uma divisão equilibrada dos poderes”. Explicita ainda, este mesmo autor que, anteriormente, «pretendia-se resolver a questão através da distinção radical entre duas zonas de actividade: a zona do *mérito*, submetida a regras não-jurídicas de “boa administração” e reservada à Administração, e a zona da *legalidade*, submetida à lei e sujeita a fiscalização judicial».

Mas, e como nos explicita este mesmo autor, atualmente “não é assim”, dado que “toda a actividade administrativa, mesmo a que represente o exercício de poderes discricionários, está subordinada

Apenas de legalidade?

Relativamente a esta pergunta, da nossa parte defendemos que o Estado, nesta conjectura, exerce poderes de legalidade (acrescentando, da nossa parte, ainda, que embora de uma legalidade regulamentar), porque tais poderes de legalidade resultam do EstIPSS's, mas não só, dado que defendemos que o Estado também exerce poderes inspetivos, fiscalizadores e de mérito [sendo que parece-nos que os poderes de mérito apenas podem ser exercidos dentro do seio da AP, dado que o mérito apenas pode ser apreciado pela AP e já não pelos Tribunais Administrativos – que apenas podem apreciar

ao Direito – é *jurídica*, quer do ponto de vista *funcional* (visa encontrar a melhor solução para a realização do interesse público legalmente definido), quer do ponto de vista *substancial* (está sujeita a princípios como os da proporcionalidade, da boa fé, da igualdade, da imparcialidade, da justiça e da razoabilidade) – e, nessa medida, está sujeita a uma fiscalização jurisdicional.

No entanto, continua a valer a ideia de que “no respeito pelo princípio da separação e interdependência dos poderes, os tribunais administrativos julgam do cumprimento pela Administração das *normas e princípios jurídicos* que a vinculam e *não da conveniência ou oportunidade* da sua actuação”. Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 87.

Ora, José Carlos Vieira de Andrade revela que tal afirmação «integra hoje o enunciado de uma norma legal [remetendo este autor aqui para o n.º 1 do artigo 3.º do CPTA] e exprime nuclearmente o reconhecimento de que o nosso sistema de administração se integra na família dos “sistemas de administração executiva” [relatando ainda este autor que: “Esta restrição vale igualmente para a actuação dos tribunais arbitrais, como resulta, desde 2015, do artigo 185.º, n.º 2, do CPTA”].». Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 87, e notas 153 e 154.

Acrescentamos aqui que o CPTA (Código de Processo nos Tribunais Administrativos) é a Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, com as suas sucessivas alterações, e é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=439&tabela=leis (acesso em: 28.02.2021).

Como diz José Carlos Vieira de Andrade: «Neste tipo de sistemas, os tribunais administrativos julgam, em princípio, questões de legalidade ou de juridicidade relativas à actuação administrativa. Não lhes compete administrar, pelo que da sua jurisdição se excluem os poderes de decisão que englobem questões de “mérito”, isto é, que impliquem a avaliação da oportunidade e da conveniência da actividade administrativa segundo padrões ou regras de “boa administração”». Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 87.

Tendo em conta “os limites à plena jurisdição do tribunal administrativo”, expressão esta pertencente a José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, sob a forma de subtítulo, a que este autor se refere no ponto 2.3., na p. 90, e ss, da sua obra intitulada *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2020, mais precisamente na p. 92 desta sua obra aqui citada, este autor menciona que: «O que o juiz não pode é determinar aquilo que a Administração há-de fazer num caso concreto, e muito menos substituir-se a ela, quando esteja em causa o conteúdo “discricionário” de um acto de autoridade – quer se trate de um acto administrativo, de um regulamento, de um acto jurídico ou de um comportamento –, devendo limitar-se, então, a uma condenação *genérica* ou *directiva*». Os itálicos e as expressões entre aspas estão assim colocados por José Carlos Vieira de Andrade nesta sua obra aqui citada. Um aspeto interessante é o de que José Carlos Vieira de Andrade dá-nos uma noção de discricionariedade ao referir-se ao «conteúdo “discricionário”» aqui referido, mencionando o seguinte: “Damos aqui um alcance amplo ao conceito de discricionariedade, como *espaço de decisão da responsabilidade da Administração, decorrente de uma indeterminação legal (conceitual ou estrutural) e susceptível apenas de um controlo atenuado pelo juiz*, englobando, quer as faculdades directas de acção, quer os espaços próprios de apreciação na aplicação de conceitos imprecisos, quer as prerrogativas de avaliação conferidas pela lei». Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 92, nota 165.

da legalidade das questões e não do mérito das questões] sobre as IPSS`s, ou seja, julgamos que o Estado exerce uma amplitude de poderes perante as IPSS`s.

E, quais são os seus pressupostos?

Quanto aos seus pressupostos, da nossa parte, julgamos que o disposto nos n.ºs 2, 3 e 4, respetivamente, do artigo 34.º do EstIPSS`s, nos dá a resposta a esta questão. Vejamos: Do EstIPSS`s retiramos que “os poderes de fiscalização são exercidos pelos serviços competentes do ministério responsável pela área da segurança social, nos exactos termos definidos nos respectivos estatutos, por forma a garantir o efectivo cumprimento dos seus objectivos no respeito pela lei (¹⁰⁸⁶)”. Por seu turno, o disposto no n.º 3 do artigo 34.º do EstIPSS`s, explica que: “Para além da notificação em sede de audiência prévia, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, os serviços competentes devem comunicar ao órgão de administração da instituição os resultados das acções de fiscalização e de inspecção desenvolvidas, incluindo as recomendações adequadas à supressão das irregularidades e deficiências verificadas”. De referir ainda que, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 34.º do EstIPSS`s: “Os mecanismos adequados à articulação entre o ministério responsável pela área da segurança social e os outros Ministérios são definidos por portaria dos respectivos membros do Governo, com competência para o efeito”.

Qual é o seu âmbito/objeto?

O seu âmbito/objeto, defendemos que incide, essencialmente, sobre as IPSS`s.

Parafraseando Licínio Lopes Martins: «O Estatuto revisto eliminou - e bem - o clássico regime de tutela administrativa sobre as IPSS. Mas convirá ter presente que isso não significa uma menor “regulação intromissiva” da Administração na esfera das instituições, nem tão-pouco uma menor consistência dos mecanismos internos de (auto)controlo (¹⁰⁸⁷)».

¹⁰⁸⁶ Cfr., o disposto no n.º 2 do artigo 34.º do EstIPSS`s

¹⁰⁸⁷ Acerca deste assunto, seguimos aqui de perto, Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 414, em especial as pp. 414 - 417.

Neste seguimento, Licínio Lopes Martins enumera, nos seus dizeres «impropriamente», o que designa por “mecanismos de supervisão” das IPSS`s (¹⁰⁸⁸). Desta feita, refere-se Licínio Lopes Martins: ao “a) reforço dos poderes do órgão (interno) de fiscalização”; ao “b) Mecanismo de supervisão geral diretamente instituído pela Lei de Bases da Economia Social”; à “c) Sujeição aos mecanismos de supervisão das entidades reguladoras independentes”; aos “d) Mecanismos de supervisão geral instituídos para determinados grupos de entidades: as fundações”; à “e) Sujeição ao Regime de Normalização Contabilística para as Entidades do Sector Não Lucrativo, ao Sistema de Normalização Contabilística e ao Regime de Supervisão e Regulação Financeira”; à “f) regra de transparência financeira”; e, à “g) Sujeição à verificação externa da legalidade financeira: o poder discricionário e (quase)hierárquico do Governo (¹⁰⁸⁹)”.

Relativamente ao “a) reforço dos poderes do órgão (interno) de fiscalização”, releva neste âmbito o disposto no artigo 14.º do EstIPSS`s, dado que, e adotando as palavras de Licínio Lopes Martins, «para além da função consultiva tradicional, é-lhe reconhecido o *poder legal de “controlo e fiscalização da instituição”*, podendo, nesse âmbito, efetuar aos restantes órgãos (incluindo a assembleia geral) as recomendações que entenda adequadas com vista ao cumprimento da lei, dos estatutos e dos regulamentos e, designadamente, fiscalizar o órgão de administração da instituição, podendo, para o efeito, consultar a documentação necessária (¹⁰⁹⁰)».

Quanto ao “b) Mecanismo de supervisão geral diretamente instituído pela Lei de Bases da Economia Social”, Licínio Lopes Martins refere que: «O artigo 6.º da Lei n.º 30/2013, sob a epígrafe “Base de dados e conta satélite da economia social”, instituiu um sistema que se regista como positivo no plano da transparência e da responsabilidade social (ou, como também se diz, no plano da *responsividade* social) das IPSS. Nos seus termos, cabe ao Governo elaborar, publicar e manter atualizada em sítio próprio a base de dados permanente das entidades da economia social e devem ainda, ser asseguradas a

¹⁰⁸⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 414.

¹⁰⁸⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 414 – 417.

¹⁰⁹⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 414. Os itálicos e a expressão entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

criação e a manutenção de uma conta satélite para a economia social, desenvolvida no âmbito do sistema estatístico nacional (¹⁰⁹¹)».

No que respeita à “c) Sujeição aos mecanismos de supervisão das entidades reguladoras independentes”, releva também a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, ou seja, a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, Lei esta que insere no âmbito da atividade das entidades reguladoras competentes as instituições do setor social e cooperativo. Desta feita o estabelece no artigo 1.º, respeitante ao objeto da atividade reguladora, ao determinar que aquela Lei-quadro assenta os princípios e as normas por que se regem as entidades administrativas independentes com funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência relativas às atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social (¹⁰⁹²).

Relativamente aos “d) Mecanismos de supervisão geral instituídos para determinados grupos de entidades: as fundações”, é de mencionar que a Lei que aprova a Lei-quadro das fundações, que é a Lei n.º 24/2012, de 09 de julho, alterada pela Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro, através do disposto no seu artigo 9.º, sujeita as pessoas coletivas com o formato de fundação a uma ampla variedade de deveres de transparência, cujo cumprimento deve ser garantido junto da Presidência do Conselho de Ministros (¹⁰⁹³).

Não menos importante se revela a “e) Sujeição ao Regime de Normalização Contabilística para as Entidades do Sector Não Lucrativo, ao Sistema de Normalização Contabilística e ao Regime de Supervisão e Regulação Financeira”, dado que genericamente, o EstIPSS`'s revisto, mais precisamente no disposto no n.º 2 do seu artigo 14.º-A, sujeira as IPSS`'s ao Regime de Normalização Contabilística para as Entidades do Setor Não Lucrativo. Todavia, há que considerar também o Sistema de Normalização Contabilística e o Regime de Supervisão e Regulação Financeira, aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13 de julho, republicado pelo DL n.º 98/2015, de 2 de junho. Ora, estabelece

¹⁰⁹¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 414. O itálico e a expressão entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

¹⁰⁹² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 414.

¹⁰⁹³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 414 - 415.

o disposto na alínea g), do n.º 1 do artigo 3.º de tal regime que, sem prejuízo do disposto nos artigos 4.º e 5.º, o Sistema de Normalização Contabilística é obrigatoriamente aplicável às seguintes entidades do setor não lucrativo, compreendendo-se como tais as entidades que prossigam a título principal uma atividade sem finalidades lucrativas e que não possam distribuir aos seus membros ou contribuintes qualquer ganho económico ou financeiro direto, nomeadamente associações, fundações e pessoas coletivas públicas de tipo associativo, devendo a aplicação do Sistema de Normalização Contabilística a estas entidades sofrer as adaptações decorrentes da sua especificidade. Importa ainda o disposto no artigo 9.º-E, deste diploma legal, uma vez que este artigo adianta que às entidades do setor não lucrativo aplica-se a norma contabilística e de relato financeiro para entidades do setor não lucrativo, podendo estas entidades optar pela aplicação do conjunto das normas contabilísticas e de relato financeiro abrangidas naquele Sistema, com as necessárias adaptações, ou pela aplicação das normas internacionais de contabilidade adotadas nos moldes do artigo 3.º do Regulamento CE n.º 1606/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de julho de 2002, desde que acatado o disposto no artigo 4.º (1094).

Agora quanto à “f) regra de transparência financeira”, o EstIPSS’s revisto, mais especificamente ao abrigo do n.º 2 do seu artigo 14.º-A, determina regras sobre a publicitação das contas, impondo nomeadamente a publicitação obrigatória no sítio

¹⁰⁹⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 415.

Reveste especial relevo o disposto na nota de rodapé n.º 67 da obra de Licínio Lopes Martins aqui citada. Desta maneira, transcrevendo o disposto na mesma: «A Portaria n.º 105/2011, de 14 de Março, aprovou os modelos das seguintes demonstrações financeiras a apresentar pelas entidades que apliquem a normalização contabilística para entidades do sector não lucrativo: a) Balanço; b) Demonstração dos resultados por naturezas; c) Demonstração dos resultados por funções; d) Demonstração das alterações nos fundos patrimoniais; e) Demonstração dos fluxos de caixa; f) Anexo. A Portaria n.º 105/2011 aprovou ainda os modelos de mapas financeiros, constantes do seu anexo II, “aplicáveis às entidades dispensadas da aplicação da normalização contabilística para as entidades do sector não lucrativo e que não optem pela sua aplicação, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de Março”. Por sua vez, o Despacho n.º 74/2011/MEF, do Ministro de Estado e das Finanças, de 10 de Março de 2011, que, ao abrigo do disposto no ponto 6.1 do anexo II do Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de Março, homologou a norma contabilística e de relato financeiro para entidades do sector não lucrativo: norma que consta do Aviso n.º 6726-B/2011 (“Norma contabilística e de relato financeiro para as entidades do sector não lucrativo”)). Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 415, nota 67. Os itálicos e as expressões entre aspas estão assim colocados por este autor na nota de rodapé n.º 67 desta sua obra aqui citada.

institucional eletrónico da instituição até 31 de maio do ano seguinte a que respeitem (1095).

Finalmente, relativamente à «(g) Sujeição à verificação externa da legalidade financeira: o poder discricionário e (quase)hierárquico do Governo», é de mencionar que, e tendo em conta os n.ºs 3, 4 e 7 do artigo 14.º-A do EstIPSS`s, as contas das IPSS devem ser apresentadas, dentro dos prazos estabelecidos, ao órgão competente para a *verificação da sua legalidade*, para ulterior comunicação às entidades competentes. Ora, neste âmbito, o Estatuto revisto «*associa novas causas de destituição dos órgãos*: o incumprimento do dever de apresentação das contas, nos prazos estabelecidos, de acordo com o n.º 5 do artigo 14.º-A, do Estatuto, pode implicar – ou, pelo menos, potenciar – o surgimento de causa justificativa de destituição dos órgãos das instituições. E, neste contexto, emerge o poder discricionário e de recorte hierárquico do órgão político-administrativo competente – o membro do Governo responsável pela área da segurança social ou um órgão delegado, que, nos termos do n.º 7 do artigo 14.º-A, conjugado com o artigo 38.º-A, ambos do Estatuto revisto, pode determinar ao órgão de administração que *apresente um programa adequado ao restabelecimento da legalidade e do equilíbrio financeiro, a submeter à sua aprovação, sendo que o mero atraso na apresentação de contas parece funcionar como uma presunção de ilegalidade financeira e de desequilíbrio financeiro das instituições*. Situação que, só por si, pode revelar-se insuficiente para legitimar a *desproporcionalidade* de uma “medida” administrativa/governamental própria do clássico exercício do poder de direção no âmbito de relações hierárquicas. Desproporcionalidade que se torna ainda mais manifesta se se considerar que uma tal “*medida*” administrativa é *indiferenciadamente abrangente*: aparentemente, pela redação da lei, todas as instituições, independentemente de receberem, ou não, apoios financeiros públicos, encontram-se a ela sujeitas. Naturalmente que, para ser possível salvaguardar, nesta parte, a constitucionalidade do Estatuto revisto impõe-se, no mínimo, uma *interpretação restritiva*. Para além disso, falhará o pressuposto do exercício daquele poder governamental quando o apoio financeiro público seja apenas municipal ou maioritariamente municipal. Evidentemente que, e desde logo por decorrência do princípio da tutela jurisdicional efetiva (as IPSS não perdem a natureza de instituições particulares pelo facto de auferirem de apoios financeiros públicos), a *determinação*

¹⁰⁹⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 415. O itálico está assim colocado por este autor nesta sua obra aqui citada.

ministerial (ou do órgão delegado) tem de ser qualificado como um *ato administrativo impugnável*. Mas não só (¹⁰⁹⁶). Ora, Licínio Lopes Martins continua a expressar que: «a não apresentação, pelas instituições, do mencionado programa, no regime legal, acaba por ser havida ou, pelo menos, por ter as consequências associadas a uma “*desobediência qualificada/grave*” à *determinação governamental* (ou à não aprovação do mesmo), habilitando ao exercício do poder de requerer a destituição judicial do órgão de administração das instituições (n.º 6 do artigo 14.º-A, conjugado com as alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 35.º e com o artigo 35.º-A, do Estatuto revisto), sendo, nos termos da alínea a) do n.º 1 deste último artigo, os “*órgãos de administração constituídos arguidos*”! Mas a *amplitude das causas de destituição* – ainda que judicial – dos órgãos de administração não termina aí: assim sucede, por exemplo, com a “*inadequação ao restabelecimento da legalidade ou do equilíbrio financeiro da instituição*”; com o “*incumprimento dos objetivos programados*”; e com as “*dificuldades financeiras que obstem à efetivação dos direitos dos associados e utentes*” (alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 35.º do Estatuto). Designadamente quanto à primeira causa de destituição é bem visível o *grau de indeterminação normativa estrutural*, o que suscita sérias interrogações no plano da constitucionalidade, não apenas por poder estar em risco a autonomia inderrogável de gestão de instituições privadas, mas sobretudo, nos entes associativos, algumas das projeções da liberdade de associação (¹⁰⁹⁷)».

Respondendo à questão por nós colocada, parece-nos oportuno, e até fundamental, abordarmos o artigo 35.º e seguintes do EstIPSS`s.

Para dar ainda mais credibilidade ao por nós exposto até agora, defendemos ser pertinente neste quesito do controlo administrativo, o respeito pela CRP, mais precisamente pelo disposto no n.º 5 do seu artigo 63.º (¹⁰⁹⁸).

¹⁰⁹⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 416. Os itálicos, os parêntesis e a palavra “medida” entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

¹⁰⁹⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 416 - 417. Os itálicos, os parêntesis e as expressões entre aspas estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

¹⁰⁹⁸ Declara o n.º 5 do artigo 63.º da CRP (artigo este que tem por epígrafe «Segurança social e solidariedade») que: “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º”.

Numa primeira esfera, e seguindo de perto as explicações de Jorge Manuel Coutinho de Abreu, percebemos que as “empresas do *sector privado* podem ser *entidades colectivas*, com ou sem personalidade jurídica (principalmente sociedades, mas também agrupamentos complementares de empresas, agrupamentos europeus de interesse económico e, em alguns casos, associações e fundações), e *pessoas humanas ou singulares* (¹⁰⁹⁹)”. Porém, apesar de Jorge Manuel Coutinho de Abreu considerar que as empresas do *sector privado* podem ser associações ou fundações, relativamente às fundações aqui patentes, defendemos, da nossa parte, que estas fundações não se devem (nem podem) confundir com as fundações de solidariedade social, uma vez que embora também sujeitas a registo, de acordo com o diploma legal a si aplicável, as fundações de solidariedade social não visam o lucro, e ao não visarem o lucro não são empresas do setor privado, muito embora sejam IPSS`s.

Todavia, e no que respeita às consequências que geram os poderes administrativos, dita o disposto no n.º 1 do artigo 35.º do EstIPSS`s, artigo este que tem por epígrafe «Destituição dos órgãos de administração», que: “1 - Quando se verifique a prática reiterada de atos ou a omissão sistemática do cumprimento de deveres legais ou estatutários pelo órgão de administração que sejam prejudiciais aos interesses da instituição ou dos seus beneficiários, podem ser judicialmente destituídos os titulares dos órgãos de administração”.

Já o disposto nas alíneas *a) a f)*, do n.º 2 do artigo 35.º do EstIPSS`s retrata que: “2 - O membro do Governo responsável pela área da segurança social pode pedir judicialmente a destituição do órgão de administração nas seguintes situações: a) Por inadequação ao restabelecimento da legalidade ou do equilíbrio financeiro da instituição; b) Por incumprimento dos objetivos programados, por motivos imputáveis ao órgão de administração; c) Por se verificarem graves irregularidades no funcionamento da instituição ou dificuldades financeiras que obstem à efetivação dos direitos dos associados e utentes; d) Pela não apresentação das contas do exercício, durante dois anos consecutivos e segundo os procedimentos definidos pelo artigo 14.º-A; e) Pela não

¹⁰⁹⁹ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *Curso de Direito Comercial*, Volume I, 11.ª Edição, Almedina, setembro de 2018, p. 226 e elenco bibliográfico lá contido. As partes colocadas a itálico pertencem a Jorge Manuel Coutinho de Abreu.

Um aspeto interessante é o que respeita às cooperativas de solidariedade social, que segundo Jorge Manuel COUTINHO DE ABREU, *Curso de Direito Comercial*, Volume I, ... cit., 2018, p. 227, nota 543, “não são, em geral, empresas para efeitos do direito da concorrência (cfr. o DL 7/98, de 15 de janeiro, e a L 101/97, de 13 de setembro)”. Da nossa parte, abordamos as cooperativas de solidariedade social, infra no presente trabalho desenvolvidamente num *item* apenas a si dedicado.

apresentação e ou não aprovação do programa adequado ao restabelecimento da legalidade e do equilíbrio financeiro, nos termos previstos nos n.ºs 4 e 5 do artigo 14.º-A; f) Por se verificar a prática de atos gravemente lesivos dos direitos dos associados e utentes e da imagem da instituição”.

No disposto no n.º 3 do artigo 35.º do EstIPSS`s está refletido que: “3 - As associações, uniões, federações ou confederações de instituições têm legitimidade para requerer ao ministério responsável pela área da segurança social que promova o pedido judicial de destituição do órgão de administração, se tiverem conhecimento de factos imputáveis a instituições suscetíveis de integrar o disposto na alínea f) do número anterior”. Já o disposto no n.º 4 do artigo 35.º do EstIPSS`s menciona que: “4 - São aplicáveis a este procedimento as normas que regulam os processos de jurisdição voluntária”.

Ora, o disposto nas alíneas *a)* e *b)*, do n.º 1 do artigo 35.º-A, do EstIPSS`s, artigo este com a epígrafe «Procedimento judicial em caso de destituição dos órgãos de administração», respetivamente, refere que, nos casos previstos no artigo 35.º deste EstIPSS`s, se verifica o seguinte: *a)* O Ministério Público especifica os factos que justificam o pedido, oferecendo logo a prova, e os membros do órgão de administração constituídos arguidos são citados para contestar; *b)* O juiz decide a final e, em caso de deferimento, deve nomear uma comissão provisória de gestão, proposta pelo Ministério Público. Diz-nos o disposto no n.º 2 do artigo 35.º-A do EstIPSS`s que: “2 - São aplicáveis a este procedimento as normas que regulam os processos de jurisdição voluntária, em especial o processo de suspensão e destituição de órgãos sociais, previsto no artigo 1055.º do Código de Processo Civil”.

O artigo 35.º-B do EstIPSS`s, artigo este que tem por epígrafe «Comissão provisória de gestão», refere no disposto nos seus n.ºs 1 a 5, respetivamente, que a comissão provisória de gestão a que se refere o artigo 35.º-A do EstIPSS`s é constituída preferencialmente por associados e tem a competência do órgão de administração. Nos casos de instituições que não têm associados, a comissão provisória de gestão é composta por um administrador judicial. O mandato da comissão provisória de gestão tem a duração de um ano, e esta duração pode ser prorrogada até três anos. No decurso desse período ficam suspensos quer o funcionamento, quer as competências dos demais órgãos sociais obrigatórios. Antes do término das suas funções, a comissão tem de providenciar no sentido da designação dos titulares dos órgãos sociais da instituição, incluindo os novos membros do órgão de administração, nos termos estatutários. Quanto ao «Procedimento

cautelar» releva o disposto nos n.ºs 1 e 2, respetivamente, do artigo 36.º do EstIPSS`s (¹¹⁰⁰), na medida em que verificando-se a necessidade urgente de salvaguardar interesses dos beneficiários, da instituição ou do Estado, pode o Ministério Público requerer, com dependência do procedimento referido no artigo 35.º-A do EstIPSS`s, a suspensão dos órgãos sociais obrigatórios e a nomeação de um administrador judicial, sendo, no entanto, aplicáveis a este procedimento os preceitos da lei processual civil acerca de procedimentos cautelares comuns, com exceção dos respeitantes à substituição por caução.

Um aspeto curioso é o de que o artigo 37.º do EstIPSS`s, se dedica a um *item* relacionado com o «Encerramento administrativo dos estabelecimentos», frisando que as entidades competentes para a fiscalização e inspeção das instituições têm a faculdade para determinar o encerramento de estabelecimentos ou serviços das instituições (IPSS`s), quando se comprove que o seu funcionamento decorre de modo ilegal ou quando apresentam graves condições de insalubridade, inadequação das instalações, ou deficientes condições de segurança, higiene e conforto dos beneficiários, tendo em linha de conta que para a efetivação do encerramento nos termos aqui expostos, podem as entidades competentes para a fiscalização e inspeção das instituições (IPSS`s) solicitar a intervenção das autoridades administrativas e policiais competentes (¹¹⁰¹).

Projeta o disposto no n.º 1 do artigo 38.º do EstIPSS`s, artigo este dedicado à «Requisição de bens», que: “1 - Para garantir a continuidade das respostas sociais, pode o membro do Governo responsável pela área da segurança social requisitar, sem prejuízo dos direitos de terceiro sobre tais bens, os bens afetos às atividades das instituições para serem utilizados com o mesmo fim e na mesma área por outras instituições ou por serviços oficiais, quando as instituições se extingam ou suspendam o exercício de atividades e se verifique que os beneficiários são por esse motivo gravemente prejudicados”. Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 38.º do EstIPSS`s constatamos que há lugar à cessação da requisição nas situações em que os bens deixarem de ser necessários ao exercício das ações a que estavam afetos; assim que as instituições voltem a assegurar a efetiva

¹¹⁰⁰ Licínio Lopes Martins julga que: “se justificará a existência de uma disposição com o conteúdo constante do art. 36.º do Estatuto das IPSS, na medida em que ela se destina, precisamente, a salvaguardar alguns dos fins e interesses mencionados: a protecção dos interesses dos beneficiários e do Estado concede legitimidade ao ministério público para requerer a suspensão judicial dos corpos gerentes e a nomeação de um administrador judicial”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 451, e elenco bibliográfico lá citado.

¹¹⁰¹ Cfr., o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 37.º do EstIPSS`s.

realização das mesmas atividades, e ainda, quando se proceder à atribuição definitiva de bens ⁽¹¹⁰²⁾.

Quanto à «Delegação de poderes», narra o disposto no artigo 38.º-A do EstIPSS`s que: “O membro do Governo responsável pela área da segurança social pode atribuir a organismos públicos especializados o desempenho de parte das suas funções, quando a natureza técnica das matérias o justifique”. cremos, da nossa parte que este preceituado com a epígrafe de «Delegação de poderes» está intimamente relacionado com a delegação de poderes prevista no artigo 44.º do CPA. Pensamos que, com o aditamento deste artigo 38.º-A ao EstIPSS`s pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, o que o legislador já em 2014 pretendeu foi (e é) o desejo de reforçar e incentivar uma reforma administrativista num prisma descentralizador, auspiciando, contudo, uma diminuição da centralidade excessiva ainda exercida pelo Estado (Central), cultivando e motivando a ideia da necessidade de se descentralizar, o que aliás, cremos que se veio a verificar (pelo menos, em parte) com a reforma da descentralização administrativa em Portugal, e que já estudámos neste trabalho *supra*.

Por fim: «Não obstante a revogação do clássico regime de tutela administrativa (artigo 32.º), o certo é que, por via indirecta, o novo regime de fiscalização, auditoria, inspeção (artigo 34.º) e de aprovação administrativa de programas não deixa de ser tão (ou mais) intenso do que aquele e com consequências inclusivamente mais gravosas (por exemplo, no n.º 5 do artigo 14.º-A determina-se que, na falta de cumprimento do disposto no n.º 3 [referindo nesta sede este autor, na nota 33 que: “O n.º 3 impõe que as contas devem ser apresentadas, dentro dos prazos estabelecidos, ao órgão (administrativo) competente para a verificação da sua legalidade”], o órgão competente pode determinar ao órgão de administração que apresente um programa adequado ao restabelecimento da legalidade e do equilíbrio financeiro, *a submeter à sua aprovação*, e, pelo n.º 6 do mesmo artigo, caso este programa não seja apresentado *ou não seja aprovado*, o órgão competente pode requerer judicialmente a destituição do órgão de administração, nos termos previstos nos artigos 35.º e 35.º-A) ⁽¹¹⁰³⁾».

¹¹⁰² Cfr., o disposto nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, respetivamente, do n.º 2 do artigo 38.º do EstIPSS`s.

¹¹⁰³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 163, e notas 33 e 34. Os itálicos pertencem a Licínio Lopes Martins nesta sua obra aqui citada.

Por fim, não podemos ficar alheios à influência da contratação pública em Portugal em sede da “organização administrativa da segurança social e da saúde (¹¹⁰⁴)” e da “cooperação estratégica e funcional (¹¹⁰⁵)”. Assim, relativamente à área da Segurança Social em Portugal, o regime dos acordos de cooperação está contemplado, no fundamental nos artigos 10.º a 19.º e 32.º a 39.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, e do regulamento anexo a esta mesma Portaria. Ora, nas palavras de Licínio Lopes Martins: «Deste regime, conjugado com o n.º 6 do artigo 1.º do Código dos Contratos Públicos, relativo aos “critérios de administratividade” dos contratos celebrados pela Administração (e outras entidades), resulta a *natureza administrativa dos acordos de cooperação*. O “critério dos poderes” do contraente público, previstos na Portaria n.º 196-A/2015, reforça aquela natureza, especialmente os poderes de fiscalização, suspensão e de resolução dos acordos (incluindo a resolução sancionatória). Esta doutrina é extensiva aos acordos de gestão e aos protocolos, bem como aos similares acordos previstos para a área da saúde (¹¹⁰⁶)». Licínio Lopes Martins ainda acrescenta, referindo-se a “duas novidades (¹¹⁰⁷)”, que uma destas novidades se refere à previsão de um regime próprio, o qual este autor designa por “cooperação horizontal”, sendo que este regime integra matéria nova, facultando-se às IPSS’s “a possibilidade de estabelecer entre si formas de cooperação que visem, designadamente, a utilização comum de serviços ou equipamentos e o desenvolvimento de ações de solidariedade social, de responsabilidade igualmente comum ou em regime de complementaridade, sendo que a cooperação se concretiza por iniciativa das instituições ou por intermédio das respetivas organizações de uniões, federações ou confederações”. Este mesmo autor reporta-se, ainda, à segunda novidade “para sublinhar a novidade, para as áreas referidas, dos *contratos interadministrativos de*

¹¹⁰⁴ Trata-se da primeira parte da expressão adotada por Licínio Lopes Martins no subtítulo 24.6, da sua obra *As IPSS e a organização administrativa de segurança social*”. Assim, vd, Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 428.

¹¹⁰⁵ Trata-se da segunda parte da expressão adotada por Licínio Lopes Martins no subtítulo 24.6, da sua obra *As IPSS e a organização administrativa de segurança social*”. Assim, vd, Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 428.

¹¹⁰⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 430. Os itálicos, os parêntesis e as expressões entre aspas estão assim colocados por Licínio Lopes Martins nesta sua obra aqui citada.

¹¹⁰⁷ Expressão esta utilizada por Licínio Lopes Martins e que aqui acolhemos. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 431.

delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro) (¹¹⁰⁸)”.

Agora, relativamente à importante área da saúde, relembramos aqui que relativamente aos «*pressupostos e procedimento de celebração*, a lei prevê um regime comum aos acordos de gestão e de cooperação: em especial, o regime relativo à demonstração e garantia da economia, eficácia e eficiência dos acordos, bem como a sua sustentabilidade financeira; uma demonstração que faz apelo ao “*comprador do sector público*” e à técnica do “*value for money*” (alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 138/2013); e a inaplicabilidade da Parte II do Código dos Contratos Públicos, relativa aos procedimentos pré-contratuais de adjudicação (n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 138/2013) (¹¹⁰⁹)».

Para não nos tornarmos repetitivos, vamos tratar *infra*, no ponto 5, do Capítulo II, da Parte II, deste nosso trabalho, as matérias atinentes à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e à jurisprudência do Tribunal Constitucional Português no seio da temática, assim como faremos ainda referência ao regime sancionatório que o EstIPSS` s em vigor adota comparativamente ao regime adotado pelo nosso CPA em vigor.

¹¹⁰⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 431. Os itálicos, os parêntesis e as expressões entre aspas estão assim colocados por Licínio Lopes Martins nesta sua obra aqui citada.

¹¹⁰⁹ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 431-432. Os itálicos, os parêntesis e as expressões entre aspas estão assim colocados por Licínio Lopes Martins nesta sua obra aqui citada. Este mesmo autor ainda refere que: «Ambos os pressupostos referidos constituem condições inderrogáveis da legalidade / validade da celebração destes contratos administrativos. A celebração de *acordos de cooperação com o objeto específico de devolução de hospitais às misericórdias* não se encontra sujeita aos procedimentos pré-contratuais estabelecidos na parte II do Código dos Contratos Públicos, compreendendo-se esta “isenção”, na medida em que está predominantemente em causa uma espécie de “*reintegração in natura*” das misericórdias, com raízes históricas na implementação do SNS. Em termos paralelos ao que sucede na área da segurança social, também para a área da saúde se prevê a habilitação para celebrar *contratos interadministrativos de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais* (artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro)». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 432. Os itálicos, os parêntesis e as expressões entre aspas estão assim colocados por Licínio Lopes Martins nesta sua obra aqui citada.

3. Alguns problemas constitucionais do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social

O EstIPSS`s regulamenta precisamente as IPSS`s, sendo que quanto à sua forma existem sérias dúvidas acerca da sua constitucionalidade. Mas a verdade é a de que, mesmo após as revisões de 2014 e 2015 de que foi objeto, o EstIPSS`s originário ainda se encontra em vigor no ordenamento jurídico-administrativo Português.

Com a CRP de 1976 é estreada uma nova fase na vida das instituições. A CRP institui a reformulação do seu Estatuto, originando a criação de uma nova categoria de pessoas coletivas (as instituições privadas de solidariedade social, atualmente denominadas IPSS`s). Podendo ter diversas formas, estas IPSS`s prosseguem finalidades específicas de solidariedade social contempladas na CRP ou na lei. O EstIPSS`s, tem imperfeições, sendo que é inconstitucional sob o ponto de vista formal, sendo também de destacar o facto de o EstIPSS`s conter algumas normas que, sob o ponto de vista material, são de dúvida constitucionalidade.

“Enquanto não for declarado inconstitucional ou revogado (¹¹¹⁰)”, o DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, “que aprova os estatutos das IPSS`s (¹¹¹¹)”, é o regime base aplicável às IPSS`s até aos nossos dias, inclusive, e acrescentamos da nossa parte que assim continuará a ser enquanto o legislador nada fizer em sentido contrário.

Como julga Licínio Lopes Martins, “está em causa a definição de um estatuto específico de um conjunto de pessoas colectivas (associações e fundações)”, onde se determinam, um encadeamento de requisitos a que este autor chama de “organizatórios-funcionais” inigualavelmente mais exigentes do que os do regime geral, e que não podem, só ser avistados como uma mera disciplina concretizadora e ordenadora do desempenho de direitos fundamentais subjugados ao regime específico dos direitos, liberdades e garantias contemplados no artigo 17.º, da CRP (¹¹¹²)”. Refere ainda este mesmo autor que, nestes assuntos exige-se, uma lei formal da Assembleia da República, quer para as regular

¹¹¹⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 157.

¹¹¹¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 156.

¹¹¹² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 156.

por completo, quer na medida em que a CRP o assente, para autorizar o Governo a legislar sobre estes assuntos ⁽¹¹¹³⁾ ⁽¹¹¹⁴⁾.

Parafrazeando Fernando Alves Correia, “a entidade que exerce o controlo da constitucionalidade das normas emanadas do poder legislativo pode intervir *ex ante*, funcionando como *inibidor legislativo*, prevenindo a entrada em vigor de normas inconstitucionais, através do mecanismo da *fiscalização preventiva*; pode intervir também *ex post*, funcionando como *legislador negativo*, ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma legal vigente, pela via da *fiscalização abstrata sucessiva*; e pode, ainda, *judgar*, em última instância, a inconstitucionalidade de uma norma legal, *impedindo a sua aplicação* ao caso concreto, por meio da *fiscalização concreta ou incidental* ⁽¹¹¹⁵⁾”.

Sendo a inconstitucionalidade a desconformidade de uma norma ou de um ato exercido por órgãos do poder político com o escrito Constitucional, numa situação em que uma norma regulamentar violar de modo direto a lei, havendo aqui vício de ilegalidade, e a CRP, havendo aqui vício de inconstitucionalidade, a parte interessada pode invocar o vício mais gravoso ou cuja arguição lhe seja mais benéfica, ou seja, a inconstitucionalidade ⁽¹¹¹⁶⁾.

Apesar de se encontrar em vigor até aos nossos dias, inclusive, o EstIPSS`s apenas sofreu duas reformas legislativas [(o DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, foi alterado

¹¹¹³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 156-157, remete aqui para J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 1998, p. 668 e ss, na nota n.º 219 da sua obra aqui citada. Argumenta Licínio LOPES MARTINS, na sua obra *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009, p. 157, que o DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, padece, desta feita, de inconstitucionalidade orgânica originária que, pela aplicação da teoria das invalidades consequenciais ou sucessivas, pode originar a inconstitucionalidade dos diplomas que vieram modificar o seu conteúdo. Acerca da importância da invalidade consequencial ou sucessiva no Direito Constitucional, nomeadamente na esfera das relações entre as leis de autorização e os decretos-leis autorizados, Licínio Lopes Martins, nesta sua obra aqui citada, mais precisamente na nota 220 remete para J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 1998, pp. 676-677.

¹¹¹⁴ Acerca da inconstitucionalidade do Estatuto das IPSS`s, *vd.* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 114-157.

¹¹¹⁵ Cfr. Fernando ALVES CORREIA, *Justiça Constitucional*, Almedina, 2016, p. 364. Este autor alude ainda que: “No desempenho da missão de fiscalização da constitucionalidade das leis, nunca o Tribunal Constitucional se pode substituir ao legislador ou mesmo indicar vinculativamente o modo de corrigir a inconstitucionalidade”, referindo ainda que «não é, (...), tarefa do Tribunal Constitucional proceder a valorações políticas fundamentais que a Constituição reserva ao poder legislativo ou substituir as decisões do legislador por outras. Neste contexto, o conceito de “*judicial self restraint*” assinala uma virtude que deve ser observada pelo Tribunal Constitucional». Cfr. Wolfgang ZEIDLER, *Relatório do Tribunal Constitucional Alemão*, in «VII Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus – Justiça Constitucional e Espécies, Conteúdo e Efeitos das Decisões sobre a Constitucionalidade de Normas», 2.ª Parte, Lisboa, Tribunal Constitucional, 1987, pp. 80-82, *apud* Fernando ALVES CORREIA, *Justiça Constitucional*, Almedina, 2016, p. 364, e nota 470. As expressões em itálico estão assim colocadas por Fernando Alves Correia nesta obra aqui citada.

¹¹¹⁶ Cfr. Maria Manuela MAGALHÃES SILVA / Dora RESENDE ALVES, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, Editora: Rei dos Livros, 2000, p. 175.

pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro (¹¹¹⁷), e depois, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho (¹¹¹⁸) (6.ª alteração ao EstIPSS`s)], sendo que desde a sua criação original, aqui e ali, padece de inconstitucionalidade. Propomo-nos a explicar este aspeto, assim, na medida do possível, uma vez que o mesmo se encontra em vigor até à nossa atualidade (¹¹¹⁹).

Quando falamos em (in)constitucionalidade, referimo-nos indubitavelmente aos padrões de controlo constitucional. Desta maneira, o padrão ou parâmetro de fiscalização da “constitucionalidade” é a própria CRP (¹¹²⁰). Parafrazeando Fernando Alves Correia, «[são inconstitucionais as normas jurídicas que violam as “regras” (normas-regras, ainda que programáticas) ou os “princípios” (normas-princípios), “expressos” ou apenas “implícitos”, da Constituição (¹¹²¹)]».

Ora, a CRP é fonte de Direito, e na hierarquia das fontes de Direito assume a primordial posição, prevalecendo sobre todas as demais fontes de Direito existentes. Como tal, deve ser respeitada.

Ademais, a CRP de 1976 criou uma nova espécie de pessoas coletivas de utilidade pública, isto é, as IPSS`s. Ora, as especificidades de tais organizações, nomeadamente as

¹¹¹⁷ Tenha-se em atenção que a Lei n.º 76/2015, de 28 de julho, procedeu à primeira alteração ao DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. Desta feita, o seu artigo 2.º, procedeu à alteração ao DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro

Frise-se ainda que a Lei n.º 101/97, de 13 de setembro: “Estende às cooperativas de solidariedade social os direitos, deveres e benefícios das instituições particulares de solidariedade social”, diploma legal este pesquisável em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/648881/details/maximized>. Ora, composta por um artigo único, a Lei n.º 101/97, de 13 de setembro, realça que as cooperativas de solidariedade social que prossigam as finalidades previstas no artigo 1.º do EstIPSS`s, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, e que tenham reconhecimento nessa qualidade pela Direção-Geral da Ação Social (doravante DGAS) equiparam-se às IPSS`s, sendo-lhes assim aplicável o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, nomeadamente no âmbito fiscal.

¹¹¹⁸ A Lei n.º 76/2015, de 28 de julho, procedeu à primeira alteração ao DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro e à sexta alteração ao EstIPSS`s. Desta forma, o artigo 1.º desta Lei tem por epígrafe «Alteração ao Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social», e revela que: «Os artigos 2.º e 60.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado em anexo ao Decreto - Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos - Leis n.ºs 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro, 29/86, de 19 de fevereiro, e 172 -A/2014, de 14 de novembro, passam a ter a seguinte redação, ou seja, na alínea c), do artigo 2.º passam a estar consagradas expressamente as “cooperativas de solidariedade social, credenciadas nos termos do artigo 9.º do Decreto -Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro”. Vd, também, os n.ºs 2, 3, 5 e 6 do artigo 60.º aqui referido.

¹¹¹⁹ Uma crítica construtiva que aqui fazemos é a de que nos parece inconcebível, e até mesmo inaceitável, estarem as IPSS`s, até aos dias de hoje, a serem regidas por diploma legal que padece de inconstitucionalidade, havendo, na nossa perspetiva, uma necessidade de alterar tal situação, seja pedindo a declaração de inconstitucionalidade ao Tribunal Constitucional, seja através da revogação do DL em vigor, havendo a necessidade da criação de um novo diploma legal que regule o regime das IPSS`s dentro da legalidade e em conformidade com a Constituição da República Portuguesa.

¹¹²⁰ Cfr., e para maiores desenvolvimentos, vd, Fernando ALVES CORREIA, *Justiça Constitucional*, Almedina, 2016, p. 199. A palavra “constitucionalidade” foi assim colocada por este autor, nesta obra aqui citada.

¹¹²¹ Cfr. Fernando ALVES CORREIA, *Justiça Constitucional*, cit., p. 199.

finalidades por elas prosseguidas, a sua particular relação com os poderes públicos motivada pela prossecução de uma tarefa assumida, nos termos Constitucionais, como fundamentalmente Estadual – a redação original do n.º 3 do artigo 63.º, da CRP, era neste prisma sintomática: “a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social”, a que se associava o facto da maior parte das instituições serem canonicamente erectas, colocando particular delicadeza jurídica (problema da aplicação de um instrumento de Direito Internacional Público – a Concordata -, e sua compatibilidade ou concorrência com a aplicação do Direito interno às mesmas organizações), e político-institucional (problema de relacionamento entre dois sujeitos de Direito Internacional – o Estado e a Santa Sé) -, motivaram a criação de um regime estatutário específico relativamente à sua constituição, organização e funcionamento e extinção, assim como de reconhecimento da sua utilidade pública, o qual contém desvios consideráveis, quer relativamente ao regime geral das associações e fundações constantes do Código Civil, quer em relação ao regime próprio das cooperativas, quer ainda quanto ao regime geral das pessoas coletivas de utilidade pública (¹¹²²). Mas, o particular regime jurídico a que se encontram sujeitas, para além de demonstrar a autonomização desta espécie de pessoas coletivas relativamente a figuras do mesmo género, pode mesmo suscitar dúvidas acerca da sua própria natureza jurídica. Há diversos fatores do seu regime jurídico, quer quanto à constituição, organização, funcionamento e gestão, quer quanto à extinção, que espelham elevadas preocupações publicísticas, relevando, desta feita, e várias vezes, um regime mais característico do Direito Administrativo do que do Direito Privado. Licínio Lopes Martins julga que em tese geral é constitucionalmente justificável a instituição de um regime diferenciado para as IPSS's (¹¹²³), posição esta que também acolhemos. No entanto, perduram alguns aspetos que refletem intervenções desproporcionadas em face dos princípios da autonomia privada e da liberdade de associação, justificando-se, assim, sob esta perspetiva, uma análise de alguns dos aspetos do seu regime jurídico.

Posto isto, torna-se essencial, neste *item*, fazermos uma nótula acerca da perspetiva puritana de Kelsen. Desta feita, tal perspetiva respeita os termos em que uma normatividade constitucional deve teoricamente equacionar-se como válida por via da pressuposição, pelo pensamento jurídico, de uma norma fundamental. Assim, uma norma

¹¹²² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 154.

¹¹²³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 154.

que, sendo de forma estrutural uma “norma autorizadora”, verdadeiramente nada mais significa do que uma pressuposta norma em branco de competência constituinte (¹¹²⁴).

Como referia Konrad Hesse: “a pretensão de eficácia de uma norma constitucional não se confunde com as condições da sua realização; a pretensão de eficácia associa-se a essas condições como elemento autónomo. A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas da sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. Determinada pela realidade social e, ao mesmo tempo, determinante em relação a ela, não se pode definir como fundamental nem a pura normatividade, nem a simples eficácia das condições sócio-políticas e económicas. A força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferenciadas; elas não podem, todavia, ser definitivamente separadas ou confundidas (¹¹²⁵)”.

Licínio Lopes Martins aponta uma dura, e da nossa parte cremos que realística, crítica ao DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprova os estatutos das IPSS`s, afirmando que este padece de inconstitucionalidade formal. Justifica esta sua argumentação, e cremos que bem, explicando que se trata de um diploma emitido pelo Governo no uso de competência legislativa normal ou concorrente, isto é, tendo em consideração a previsão do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP, onde se consagrava, na versão de antigamente, que o Governo podia fazer Decretos-Leis em matérias não reservadas à competência legislativa da Assembleia da República (¹¹²⁶).

Ora, tendo em linha de conta o texto Constitucional Português atualizado (¹¹²⁷), mais especificamente o disposto na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 198.º da CRP (artigo este

¹¹²⁴ Cfr. RAZ, “Kelsen’s Theory of the Basic Norm”, in *Normativity and Norms – Critical Perspectives on Kelsenian Themes*, org. Stanley Paulson / Bonnie Paulson, Oxford: Clarendon Press. 1998, pp. 47-67, em especial, p. 51, *apud* Luís Pedro PEREIRA COUTINHO, *A Autoridade Moral da Constituição, Da Fundamentação da Validade do Direito Constitucional*, Coimbra Editora, novembro de 2009, p.498.

¹¹²⁵ Cfr. Konrad HESSE, *A Força Normativa da Constituição (Die normative Kraft der Verfassung)*, Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, Procurador da República e Doutorado pela Universidade de Münster, Alemanha, SERGIO ANTONIO FABRIS EDITOR, Porto Alegre, 1991, p. 15.

¹¹²⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 156, e nota 218, nota esta onde este autor menciona que se tratava da versão correspondente pela Lei de Revisão Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, que corresponde, aliás, com a modificação feita pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, mais precisamente à sua alínea *a*) do artigo 198.º.

¹¹²⁷ A CRP é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=4&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo (acesso em: 03.09.2020).

que tem por epígrafe «Competência legislativa») facilmente se verifica que é da competência do Governo, no desempenho de funções legislativas: “a) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República;”. Pois bem! Parece que o legislador não estudou bem Direito Constitucional aquando da feitura do DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprova os estatutos das IPSS`s, parecendo-nos, que apesar de já ter decorrido imenso tempo desde a sua aprovação, ainda vai a tempo de corrigir este erro e lacuna do passado, revendo, e/ou até revogando mais precisamente, este EstIPSS`s quanto à sua forma. Outra crítica que ainda apontamos ao legislador é a de que os Estatutos são regulamentos e como regulamentos que são, não defendemos que se tratem de regulamentos de natureza interna, mas antes de regulamentos de natureza externa que ao abrigo do disposto no n.º 7 do artigo 112.º da CRP (artigo este cuja epígrafe é «Actos normativos»), têm de indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão. Note-se que o n.º 7 do artigo 112.º da CRP se refere a leis e não a decretos-leis.

Acerca da função legislativa e do seu eventual problema já Rogério Soares se havia pronunciado (¹¹²⁸).

Posto isto, e como bem refere Licínio Lopes Martins, sendo um diploma que se intromete com a liberdade de associação e com a sua prática, sugere Licínio Lopes Martins que “devia pelo menos ter sido objecto de uma prévia autorização legislativa por parte da Assembleia da República, pois, tal como hoje, a competência legislativa sobre matéria de direitos, liberdades e garantias constituía, ao tempo da emissão daquele diploma, reserva relativa de competência legislativa (art. 168.º, n.º 1, al. b), correspondente ao art. 165.º n.º 1, al. b), da actual versão) (¹¹²⁹)”.

¹¹²⁸ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Rogério SOARES, “Sentido e limites do exercício da função legislativa”, in *A feitura das leis*, Volume II, INA, 1986, pp. 431- 441.

¹¹²⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 156.

Acerca da Constituição normativa e dos seus controlos horizontais, numa perspetiva de Direito Comparado, *vd*, o caso Alemão, em Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo GALLEGU ANABITARTE, Professor ayudante de la Facultad de Derecho en la Universidad de Madrid, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 1976/1983, pp. 216-219.

4. Breves conclusões

Em relação à (suposta) inconstitucionalidade do EstIPSS`s, consideramos nós que parece que o legislador não estudou bem Direito Constitucional aquando da feitura do DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprova os estatutos das IPSS`s, parecendo-nos, que apesar de já ter decorrido imenso tempo desde a sua aprovação, ainda vai a tempo de corrigir este erro e lacuna do passado, revendo, e/ou até revogando mais precisamente, este EstIPSS`s quanto à sua forma. Outra crítica que ainda apontamos ao legislador é a de que os estatutos são regulamentos e como regulamentos que são, não defendemos que se tratem de regulamentos de natureza interna, mas antes de regulamentos de natureza externa que ao abrigo do disposto no n.º 7 do artigo 112.º da CRP (artigo este cuja epígrafe é «Actos normativos»), têm de indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão. Note-se que o n.º 7 do artigo 112.º da CRP se refere a leis e não a decretos-leis.

CAPÍTULO II

O controlo jurisdicional

1. A arbitragem e os bons costumes: situações de (in)aplicabilidade

Nos pontos 1.1, 1.2, e 1.3, deste Capítulo II inserido na Parte II deste nosso trabalho, pretendemos explanar o papel da arbitragem e a sua influência na temática, e, ainda, a relevância e influência dos bons costumes no contexto das IPSS's.

1.1. A arbitragem e a sua influência na temática

Como bem nos refere Pedro Costa Gonçalves: “São as partes do litígio que, por sua iniciativa e vontade, se submetem ao poder jurisdicional dos tribunais arbitrais e assim legitimam o exercício desse poder no caso concreto ⁽¹¹³⁰⁾”, sendo que fotografando e criando aquilo a que Pedro Costa Gonçalves denomina por «*princípio de legalidade da arbitragem*», é à lei que cabe definir o modo de organização e de funcionamento dos tribunais arbitrais, certas regras do processo arbitral, bem como no valor e força jurídica da decisão arbitral (sentença) ⁽¹¹³¹⁾».

A CRP menciona no n.º 1 do seu artigo 20.º (artigo este cuja epígrafe é «Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva») que: “1 -A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais ⁽¹¹³²⁾ para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”. No disposto nos n.ºs 2, 3, 4, e 5, respetivamente, do seu artigo 20.º, a CRP referencia que:

¹¹³⁰ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, “Administração Pública e arbitragem – em especial, o princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro de 2013, p. 781.

¹¹³¹ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, “Administração Pública e arbitragem – em especial, o princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro de 2013, p. 781. A expressão e o itálico referidos são deste autor.

¹¹³² Quanto ao disposto no n.º 1, do artigo 20.º da CRP, Filipe Brito Bastos explicita que: “A tarefa de determinação do conteúdo do direito de acesso ao direito fica dificultada pela fluidez dos conceitos de acesso ao direito, tutela jurisdicional efetiva e acesso aos tribunais. Parece, no entanto, que poderemos reconstruir os conceitos presentes no artigo 20.º/1 CRP, ainda à luz da jurisprudência mais recente do Tribunal Constitucional, no sentido de reconhecermos ao direito de acesso ao direito um conteúdo que supere fronteiras do direito a receber informação jurídica”. Cfr. Filipe BRITO BASTOS, “A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao Direito nos tribunais portugueses”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla AMADO GOMES, Domingos SOARES FARINHO e Ricardo PEDRO, Lisboa, AAFDL Editora, 2015, pp. 85-86.

“2 - Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade”; “3 - A lei define e assegura a adequada protecção do segredo de justiça”; “4 - Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo”: e: “5 - Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos (¹¹³³)”.

Quanto à arbitragem (¹¹³⁴), anteriormente, relevava o disposto no artigo 39.º do EstIPSS`s (ora revogado atualmente) (¹¹³⁵) e que mencionava os acordos de cooperação,

¹¹³³ Cfr., a *CRP*, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=1&artigo_id=&nid=4&pagina=1&tabela=1&eis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 21.09.2020).

¹¹³⁴ Na doutrina nacional, relativamente à arbitragem, *vd*, entre outros, Pedro COSTA GONÇALVES, “Administração Pública e arbitragem – em especial, o princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro de 2013, pp. 777-801; *Vd*, João MARTINS CLARO, “A arbitragem no anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa (CJA) – Reforma da Justiça Administrativa*, N.º 22, julho/agosto de 2000, pp. 81-87; *Vd*, Marta PORTOCARRERO, (Capítulo III): “O recurso à arbitragem como forma de disposição do poder: o critério de arbitragem objetiva das matérias administrativas”, in *Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem – Ensaio sobre disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*, Universidade Católica Editora – Porto, 2015, pp. 283-335; *Vd*, Luís Pedro de Lima CABRAL DE OLIVEIRA, “Arbitragem em direito público: tentativa de aproximação histórica ao caso português”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla Amado Gomes, Domingos Soares Farinho e Ricardo Pedro, Lisboa, AAFDL Editora, 2015, pp. 17-74; *Vd*, Filipe BRITO BASTOS, “A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao Direito nos tribunais portugueses”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla AMADO GOMES, Domingos SOARES FARINHO e Ricardo PEDRO, Lisboa, AAFDL Editora, 2015, pp. 75-98; *Vd*, Ricardo PEDRO, “Arbitragem institucional e centros de arbitragem de direito público”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla AMADO GOMES, Domingos SOARES FARINHO e Ricardo PEDRO, Lisboa, AAFDL Editora, 2015, pp. 99-131.

Na doutrina internacional, *vd*, entre outros, Gus Van HARTEN, *Investment Treaty Arbitration and Public Law*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2008, 214 pp.; *Vd*, Stephan W. SCHILL, *International Investment Law and Comparative Public Law*, Oxford, 2010; *Vd*, Alexandre dos SANTOS PRIESS / Pedro Adolfo SAVOLDI, “A (in)admissibilidade da arbitragem na administração Pública”, artigo publicado em março de 2018, pesquisável em: <https://jus.com.br/artigos/64942/a-in-admissibilidade-da-arbitragem-na-administracao-publica> (acesso em: 19.09.2020); *Vd*, A.A.V.V., *L'arbitrage en droit public*, Tome 31, sous la direction de David RENDERS, Pierre DELVOLVÉ et Thierry TANQUERE, Préface de Bernard HANOTIOU, Editeur: Bruylant, Parution: 04.2010; *Vd*, A.A.V.V., *Les cahiers de l'Arbitrage*, Editeur : L.G.D.J, Parution : 11/2019, 180 pp.; *Vd*, em relação à arbitragem na Bélgica, Guy KEUTGEN/ Georges-Albert DAL, *L'arbitrage en droit belge et international*, Tome I : Le droit belge, 3ème édition 2015.

¹¹³⁵ O artigo 39.º do EstIPSS`s, revogado pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, dispunha, na sua redação anterior, que: “Sem prejuízo do disposto nesta secção, ficam ainda as instituições obrigadas ao cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação que vierem a celebrar com o Estado”. Uma crítica que da nossa parte aqui fazemos, é a de que, em termos gerais, a redação relativa aos acordos de cooperação com o Estado, agora adotada pelo atual artigo 4.º-A do EstIPSS`s quase que permaneceu igual à redação (ora revogada) e que detinha o anterior artigo 39.º do EstIPSS`s, sendo que a pouquíssima alteração introduzida neste artigo 4.º-A do EstIPSS`s comparativamente aos ditames do anterior artigo 39.º do EstIPSS`s é a de que a epígrafe do anterior e revogado artigo 39.º do EstIPSS`s referia-se a «Acordos de cooperação», ao passo que a epígrafe do atual, e em vigor, artigo 4.º-A do EstIPSS`s se refere a «Acordos

ficando, em regra, as instituições obrigadas ao cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação que viessem a celebrar com o Estado. Neste sentido, em caso de incumprimento daquelas entendemos que o recurso aos Tribunais Arbitrais se revelava idóneo para a resolução (alternativa) de conflitos, sendo admissível recurso, em 1.^a instância, da decisão do Tribunal Arbitral competente para o Tribunal Administrativo competente.

Como nos relata Pedro Costa Gonçalves, citando o teor do Acórdão do TC n.º 230/86, os Tribunais Arbitrais “*são verdadeiros tribunais*”⁽¹¹³⁶⁾, não sendo, no entanto, tribunais como os do Estado, ou seja, os Tribunais Arbitrais não estão inseridos na organização Estadual, como nos diz Pedro Costa Gonçalves, formam antes um “*sistema paralelo ou alternativo*”, sendo que o Estado não tem qualquer responsabilidade pelo funcionamento daqueles, e os seus juizes não são havidos como juizes de carreira, não estando os juizes arbitrais adstritos ao estatuto constitucional dos juizes de carreira, nem tão-pouco os árbitros são nomeados pelo Estado. Assim, e citando os Acórdãos do TC n.º 230/86, de 08.07.86 e 757/95, de 20.12.95, Pedro Costa Gonçalves alude ainda que por os Tribunais Arbitrais não pertencerem ao Estado, não constituem “*órgãos de soberania*”⁽¹¹³⁷⁾.

A arbitragem administrativa está na ordem do dia⁽¹¹³⁸⁾. Ora, é de mencionar que o DL n.º 425/86, de 27 de dezembro⁽¹¹³⁹⁾, autoriza a criação de centros de arbitragem

de cooperação com o Estado», mantendo-se, no demais, a letra jurídica quanto aos seu conteúdo quase intacta. Parece-nos que o legislador se limitou a fazer uma transferência do disposto no anterior artigo 39.º do EstIPSS`s para o atual e vigente artigo 4.º-A do EstIPSS`s, não tendo feito qualquer alteração de relevo.

¹¹³⁶ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, “Administração Pública e arbitragem – em especial, o princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais”, ... cit., p. 780. O itálico é deste autor.

¹¹³⁷ Cfr. Pedro COSTA GONÇALVES, “Administração Pública e arbitragem – em especial, o princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais”, ... cit., p. 780. O itálico é deste autor.

¹¹³⁸ A recente Portaria n.º 165/2020, de 07 de julho, «regula os termos de depósito e publicação das decisões arbitrais em matéria administrativa e tributária», constatando-se, nas alíneas *a*) e *b*), no seu artigo 2.º, com a epígrafe «Decisões arbitrais sujeitas a depósito» que:

“Encontram-se sujeitas a depósito as decisões arbitrais transitadas em julgado, proferidas por tribunais arbitrais: *a*) Em matéria administrativa, constituídos ou não sob a égide de centros de arbitragem institucionalizada; *b*) Em matéria tributária, constituídos junto do Centro de Arbitragem Administrativa”. Cfr., a Portaria n.º 165/2020, de 07 de julho, pesquisável em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/137350709/details/maximized> (acesso em: 22.09.2020).

¹¹³⁹ Cfr., o DL n.º 425/86, de 27 de dezembro, ainda em vigor, e que até à presente data ainda não sofreu qualquer alteração, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1443&tabela=leis&so_miolo= (acesso em: 22.09.2020).

Na doutrina nacional, Ricardo PEDRO, “Arbitragem institucional e centros de arbitragem de direito público”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla AMADO GOMES, Domingos SOARES FARINHO e Ricardo PEDRO, Lisboa, AAFDL Editora, 2015, p. 115, expressa que: “O Decreto-Lei n.º 425/86, de 27 de Dezembro [remetendo, na nota de rodapé n.º 72, para Francisco CORTEZ, “A arbitragem voluntária em Portugal: dos ricos homens aos tribunais privados”, *O Direito*, n.º 4, 1992, pp. 582-583, quanto aos antecedentes do DL n.º 425/86, de 27 de Dezembro], estabelece os elementos e o modo de os

administrativa. Tendo em conta o Direito comparado, damos aqui enfoque ao caso da Bélgica, dado que lá também existe arbitragem (¹¹⁴⁰). De referir ainda, que a Lei de acesso ao Direito e aos Tribunais é a Lei n.º 34/2004, de 29 de julho (¹¹⁴¹), e em respeito pelo disposto no n.º 1 do seu artigo 17.º (artigo este que tem por epígrafe «Âmbito de aplicação»), entendemos que, em sede de arbitragem administrativa, a(s) parte(s) que assim necessitem devem ter direito ao apoio judiciário, inclusive, quando o processo corra termos em Tribunal Arbitral, para evitar qualquer discriminação em termos de tribunais, dado que os Tribunais Arbitrais, estando consagrados constitucionalmente, e mesmo não sendo Estaduais, nem Tribunais Administrativos ou Judiciais, resolvem os litígios a si atinentes e são Tribunais. Ora, o próprio n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho refere que: “O regime de apoio judiciário aplica-se em todos os tribunais, qualquer que seja a forma do processo, nos julgados de paz e noutras estruturas de resolução alternativa de litígios a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça (¹¹⁴²)”.

interessados requererem a autorização para a constituição de um centro de arbitragem voluntária institucionalizada, destacando-se que, ao nível preambular, se refere que os centros de arbitragem institucionalizada visam a profissionalização desta actividade”. Mais adiante, neste mesmo escrito da sua autoria, enquadrado nesta mesma obra coletiva, Ricardo Pedro faz alusão aos «centros de arbitragem de direito público», dando especial destaque ao CAAD. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Ricardo PEDRO, “Arbitragem institucional e centros de arbitragem de direito público”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla AMADO GOMES, Domingos SOARES FARINHO e Ricardo PEDRO, Lisboa, AAFDL Editora, 2015, p. 124 e ss. e elenco bibliográfica lá citado.

¹¹⁴⁰ Na Bélgica: “La procédure d’arbitrage est définie par le Code judiciaire, en ses articles 1676 à 1723 inclus”. O Code judiciaire da Bélgica é o diploma de «10 OCTOBRE 1967. - CODE JUDICIAIRE - Sixième partie: <L 4-7-1972, art. 2> L'ARBITRAGE. (art. 1676 à 1723)», que, nos moldes do seu artigo A 1716. [Il ne peut être interjeté appel contre une sentence arbitrale que si les parties ont prévu cette possibilité dans la convention d'arbitrage. Sauf stipulation contraire, le délai pour interjeter appel est d'un mois à partir de la communication de la sentence, [faite conformément à l'article 1678]]. Refere ainda no seu artigo 1718 que: [Les parties peuvent, par une déclaration expresse dans la convention d'arbitrage ou par une convention ultérieure, exclure tout recours en annulation d'une sentence arbitrale lorsqu'aucune d'elles n'est soit une personne physique ayant la nationalité belge ou son domicile ou sa résidence habituelle en Belgique, soit une personne morale ayant en Belgique, son siège statutaire, son principal établissement ou une succursale]. Cfr., o CODE JUDICIAIRE BELGUE, pesquisável em: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1967101006&table_name=loi (acesso em: 22.09.2020). Nesta sede, verificamos nós que, assim como em Portugal, também na Bélgica, existe o princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais. Neste mesmo sentido da regra geral do princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais, veja-se o caso de França, através da leitura de Van Dai DO, “Le rôle de la volonté des parties dans les recours à l’encontre des sentences arbitrales internationales”, in *Revue internationale de droit économique*, t. XXXIII, 2019/2, pp.141-164.

Numa perspetiva da arbitragem na esfera jurídica Europeísta, vd, IHEI CEJI, *Arbitrage et droit de l'Union européenne : perspectives*, Rapport de recherche: Anne-Cécile BING, Année 2014-2015, 34 pp.; No Reino Unido, existe o «Arbitration Act 1996», pesquisável em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/23/body/enacted?view=plain> (acesso em: 22.09.2020).

¹¹⁴¹ Pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=80&tabela=leis (acesso em: 22.09.2020).

¹¹⁴² Cfr., o disposto no n.º 1, do artigo 17.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=80&tabela=leis (acesso em: 22.09.2020).

Ora, como nos relata Marta Portocarrero, “poder-se-á dizer que, para uma determinada corrente doutrinal, a arbitragem pressuporia uma renúncia ao direito fundamental a uma tutela judicial efetiva (¹¹⁴³) de teor inadmissível (¹¹⁴⁴), sobretudo tendo em conta os, em geral, apertados limites à admissão de recurso da decisão arbitral para os tribunais estaduais (¹¹⁴⁵). A posição maioritária é, porém, contrária à existência deste óbice constitucional. Para a maioria dos autores a autonomia privada e a liberdade natural dos cidadãos para dirimir os seus conflitos, mesmo com recurso a árbitros, legitima a instituição arbitral nesta perspetiva (¹¹⁴⁶)”.

Na doutrina nacional, Filipe Brito Bastos diz que: “A própria letra da lei ordinária depõe no sentido de se atribuir apoio judiciário em tribunais arbitrais, os quais, (...) são autênticos tribunais à luz da Constituição”. Cfr. Filipe BRITO BASTOS, “A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao Direito nos tribunais portugueses”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla AMADO GOMES, Domingos SOARES FARINHO e Ricardo PEDRO, Lisboa, AAFDL Editora, 2015, p. 95.

¹¹⁴³ Aqui, Marta PORTOCARRERO, faz, na nota 925, da sua obra, (Capítulo III): “O recurso à arbitragem como forma de disposição do poder: o critério de arbitragem objetiva das matérias administrativas”, in *Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem – Ensaio sobre disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*, Universidade Católica Editora – Porto, 2015, p. 287, menção ao facto de que em Portugal, o direito de acesso ao direito e a uma tutela judicial efetiva está previsto no artigo 20.º da CRP. Em Espanha está previsto no artigo 24.º da Constituição Espanhola, e em Itália está previsto no artigo 24.º da Constituição italiana.

Da nossa parte, mencionamos que estando em causa questões de Direito Público (mais especificamente de Direito Administrativo), devemos mencionar quanto ao artigo 20.º da CRP que de lá decorre o princípio jurisdicional (e não judicial) da tutela efetiva. Note-se que, apenas fazemos aqui um reparo terminológico.

¹¹⁴⁴ Em sentido inverso, *vd.*, R. MONTALVO / P. GAMELLA / A. LASO, 2004: 56 e ss; Rosa MORENO, 1998: 75, *apud* Marta PORTOCARRERO, (Capítulo III): “O recurso à arbitragem como forma de disposição do poder: o critério de arbitragem objetiva das matérias administrativas”, in *Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem – Ensaio sobre disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*, Universidade Católica Editora – Porto, 2015, p. 287, nota 926.

¹¹⁴⁵ Cfr., R. MONTALVO / P. GAMELLA / A. LASO, 2004: 59, *apud* Marta PORTOCARRERO, (Capítulo III): “O recurso à arbitragem como forma de disposição do poder: o critério de arbitragem objetiva das matérias administrativas”, in *Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem – Ensaio sobre disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*, Universidade Católica Editora – Porto, 2015, p. 288, nota 927.

Note-se que, em sede de arbitragem administrativa, João Martins Claro segue o defendido pelos Professores Raul VENTURA, Marcelo REBELO DE SOUSA e Sérvulo CORREIA acerca da “possibilidade teórica de cometer a árbitros o julgamento de questões de legalidade, desde que os árbitros não possam julgar segundo a equidade”. Cfr. João MARTINS CLARO, “A arbitragem no anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa (CJA) – Reforma da Justiça Administrativa*, N.º 22, julho/agosto de 2000, p. 84.

¹¹⁴⁶ Cfr. Marta PORTOCARRERO, (Capítulo III): “O recurso à arbitragem como forma de disposição do poder: o critério de arbitragem objetiva das matérias administrativas”, in *Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem – Ensaio sobre disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*, Universidade Católica Editora – Porto, 2015, p. 288, em especial o elenco bibliográfico e jurisprudencial citado na nota 928.

Importa referir que: “No seguimento das alterações introduzidas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, aos artigos 185.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e 16.º do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária, estabelece-se como requisito de executoriedade das decisões arbitrais em matéria administrativa e tributária o depósito para publicação informática, junto do Ministério da Justiça, pelo tribunal arbitral, das referidas decisões arbitrais”. Cfr. <https://tribunais.org.pt/Publicacoes/Arbitragem-administrativa-e-tributaria> (acesso em: 22.09.2020).

Na CRP, o seu artigo 203.º, artigo este com a epígrafe «Independência», relata que: “Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei”, e mais à frente, exprime no disposto no n.º 2 do seu artigo 209.º (artigo este cuja epígrafe é «Categorias de tribunais») que: “Podem existir tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz”. Ora, daqui se depreende que os Tribunais Arbitrais estão contemplados constitucionalmente. Na doutrina nacional, Pedro Costa Gonçalves diz-nos que: “Os conceitos de jurisdição não estadual ou de função jurisdicional exercida por particulares no quadro da autonomia privada remetem-nos, todos eles, para uma realidade bem conhecida: os *tribunais arbitrais* (1147)”.

Porém, algo mudou na nossa atualidade. O EstIPSS`s, como se encontra atualmente em vigor, transferiu estas matérias acerca dos acordos de cooperação com o Estado para o atual artigo 4.º-A do EstIPSS`s. Assim, anui o disposto no artigo 4.º-A do EstIPSS`s que: “As instituições ficam obrigadas ao cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação que vierem a celebrar com o Estado”. Note-se que, para Portugal continental, o regime dos acordos de cooperação constava do (revogado) Despacho Normativo n.º 75/92, de 29 de maio [aqui analisado neste trabalho, por nós (1148)], e legislação complementar. Por seu turno, para a Região Autónoma dos Açores como contrato de cooperação releva o disposto nos artigos 44.º a 79.º do Decreto Legislativo Regional 16/2012/A, de 4 de abril (1149).

Refira-se que quanto aos conflitos surgidos no âmbito da execução dos acordos, estes eram sujeitos a decisão de uma comissão arbitral (1150), precedida de um parecer de

¹¹⁴⁷ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Pedro COSTA GONÇALVES, “Administração Pública e arbitragem – em especial, o princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro de 2013, pp. 779 e ss. O itálico é do autor.

¹¹⁴⁸ Acerca dos acordos de cooperação e da posição por nós adotada, *vd*, na íntegra, o nosso, Patrícia PINTO ALVES / Paulo Roberto MEYER PINHEIRO, «Os acordos cooperativos entre o Estado Português e as Instituições Particulares de Solidariedade Social: verdadeira natureza de contratos administrativos?», in *Anais da VI Jornada de Direitos Fundamentais*, Volume II, Brasil, Fortaleza, UNIFOR, 2019, pesquisável em: <https://www.unifor.br/web/pos-graduacao/jornada-de-direitos-fundamentais/atuais> (acesso em: 01.05.2020). *Vd*, ainda acerca desta temática o *item* intitulado «A importância da Lei de Bases da Segurança Social», deste trabalho de investigação, relativo aos acordos de cooperação.

Porém, o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio foi revogado pela Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, Portaria esta que: “Define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas”, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/67666075/details/maximized> (acesso em: 14.07.2020).

¹¹⁴⁹ Neste sentido, *vd*, Apelles J. B. CONCEIÇÃO, *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 66.

¹¹⁵⁰ Na nossa perspetiva, aqui e acolá, a arbitragem tem uma enorme importância na resolução de conflitos no quadro envolvente com as IPSS`s, sendo à partida mais célere e menos dispendiosa.

uma comissão de avaliação nos termos do disposto no n.º 4, da Norma XXXII, cabendo recurso de tais decisões para os Tribunais Administrativos (¹¹⁵¹). A existência de árbitros, em sede de contratação pública estampa, atualmente, um princípio geral do Direito Administrativo (¹¹⁵²).

Tendo em conta a CRP, depreende-se que podem existir Tribunais Arbitrais, isto nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 209.º da CRP. Ainda atendendo a este preceito constitucional, o n.º 3 do artigo 209.º da CRP menciona que: “A lei determina os casos e as formas em que os tribunais previstos nos números anteriores se podem constituir, separada ou conjuntamente, em tribunais de conflitos”.

No entanto, na nossa atualidade nacional, no âmbito das associações de solidariedade social, o artigo 64.º do EstIPSS`s, artigo este com a epígrafe «Comissão provisória de gestão», apresenta que caso a assembleia geral convocada para eleições nos termos do artigo 63.º do EstIPSS`s (artigo este dedicado à «Convocação da assembleia geral pelo tribunal»), as não realizar na data ou no prazo que lhes tenham sido marcados, é possível recorrer a Tribunal Arbitral, o qual nomeia uma comissão provisória de gestão com a competência dos titulares dos órgãos de administração estatutários (¹¹⁵³). Esta

¹¹⁵¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 387-388.

¹¹⁵² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 390.

¹¹⁵³ Cfr., o disposto no n.º 1 do artigo 64.º do EstIPSS`s, na redação que lhe é dada pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. Quanto a este n.º 1 do artigo 64.º do EstIPSS`s, Apelles J. B. Conceição faz aqui uma anotação, no sentido de que considera este autor que o n.º 1, do artigo 64.º do EstIPSS`s é aplicável às irmandades da misericórdia porque considera os tribunais competentes. Cfr. Apelles J. B. CONCEIÇÃO, «Anotação ao n.º 1, do artigo 64.º do Estatuto», in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 118. Aceitamos, da nossa parte que tanto as associações de solidariedade social, como as irmandades da misericórdia possam aderir à arbitragem, na medida em que não nos causa qualquer confusão o facto dos Tribunais Arbitrais serem competentes para dirimir extrajudicialmente os seus litígios emergentes. Bem pelo contrário, até nos parece ser uma solução bastante eficiente, na medida em que a priori os Tribunais Arbitrais decidem os litígios de forma mais célere, e menos dispendiosa para as partes. Admitimos ainda, que em conformidade com o por nós defendido neste âmbito, faz todo o sentido que lhe sejam aplicáveis as disposições da Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro (que é a Lei da Arbitragem Voluntária, a qual designamos nós por LArbVol). Ora, suscitamos aqui uma quezília, na medida em que se os Tribunais Arbitrais são competentes para resolução alternativa (extrajudicial) de litígios emergentes de associações de solidariedade social e de irmandades da misericórdia (que da nossa parte nem sequer consideramos ambas como IPSS`s, embora cada uma com as suas peculiaridades), será que os Tribunais Arbitrais também não poderão ser competentes para dirimir litígios emergentes de cooperativas de solidariedade social, de fundações de solidariedade social e de associações mutualistas ou de socorros mútuos (que consideramos as três autênticas IPSS`s)? Respondendo à questão colocada e por razões de não discriminação e de equidade (igualdade nos termos do artigo 13.º da CRP, sendo que nos referimos a equidade porque consideramos, da nossa parte, a expressão mais correta e mais abrangente), defendemos que os Tribunais Arbitrais também devem ser competentes para dirimir litígios extrajudiciais emergentes de cooperativas de solidariedade social, de fundações de solidariedade social e de associações mutualistas ou de socorros mútuos, inserindo assim as IPSS`s no quesito da arbitragem. Se repararmos bem, a LArbVol não impõe qualquer restrição a que tal suceda ou possa suceder, sendo a mesma aplicável, em nosso entendimento também às IPSS`s. Da nossa parte, ainda propomos que o legislador proceda a uma revisão do EstIPSS`s, consagrando expressamente no EstIPSS`s a competência dos Tribunais Arbitrais em relação

Comissão tem de ser constituída, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 64.º do EstIPSS`s, preferencialmente, por associados e o seu mandato tem a duração de 1 ano, prorrogável judicialmente até 3 anos, se esta condição for indispensável para normalizar a gestão.

Relativamente à «Extinção das associações (¹¹⁵⁴)», releva o artigo 66.º do EstIPSS`s (¹¹⁵⁵), sendo que em sede de arbitragem, cabe-nos destacar o disposto no n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS`s. Desta maneira, reluz o disposto nas alíneas *a*) a *e*), do n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS`s que: “2 - As associações de solidariedade social podem (...) ser extintas por decisão do Tribunal Arbitral nas seguintes situações: *a*) Quando o seu fim se tenha esgotado ou se haja tornado impossível; *b*) Quando o seu fim real não coincida com o fim expresso no acto de constituição ou nos estatutos; *c*) Quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou imorais; *d*) Quando, durante o período de 1 ano, o número de associados seja inferior ao número mínimo fixado no artigo 53.º

às irmandades da misericórdia por um lado, e às cooperativas de solidariedade social, de fundações de solidariedade social e de associações mutualistas ou de socorros mútuos, para evitar a permanência destas lacunas legislativas por um lado, e por outro para salvaguardar legalmente esta possibilidade de se recorrer aos Tribunais Arbitrais, evitando algumas dúvidas interpretativas que possam surgir a respeito, e deixando de ser necessária uma interpretação extensiva a respeito. Ora, o próprio n.º 1, do artigo 1.º, da LArbVol, artigo este respeitante à «convenção de arbitragem» diz que: “1 - Desde que por lei especial não esteja submetido exclusivamente aos tribunais do Estado ou a arbitragem necessária, qualquer litígio respeitante a interesses de natureza patrimonial pode ser cometido pelas partes, mediante convenção de arbitragem, à decisão de árbitros”. Quanto aos árbitros, releva o disposto no artigo 9.º da LArbVol, devendo “ser pessoas singulares e plenamente capazes” (n.º 1, do artigo 9.º da LArbVol). Dispõe ainda o n.º 2, do artigo 1.º da LArbVol que: “2 - É também válida uma convenção de arbitragem relativa a litígios que não envolvam interesses de natureza patrimonial, desde que as partes possam celebrar transacção sobre o direito controvertido”, havendo a obrigatoriedade de a celebração da convenção de arbitragem ser efetuada por escrito (n.º 1, do artigo 2.º da LArbVol), sendo nula caso não respeite os ditames previstos nos artigos 1.º e 2.º da LArbVol. Porém, o artigo 6.º da LArbVol, referente à «Remissão para regulamentos de arbitragem», explica que: “Todas as referências feitas na presente lei ao estipulado na convenção de arbitragem ou ao acordo entre as partes abrangem não apenas o que as partes aí regulem directamente, mas também o disposto em regulamentos de arbitragem para os quais as partes hajam remetido”.

Na sua redação transata, o n.º 1 do artigo 64.º do EstIPSS`s dispunha que: “1. Se a assembleia geral convocada para eleições nos termos do artigo anterior as não realizar na data ou no prazo que lhe tenham sido marcados, o tribunal nomeará uma comissão provisória de gestão com a competência dos corpos gerentes estatutários”.

¹¹⁵⁴ O artigo 26.º do EstIPSS`s releva quanto às formas de extinção. Com a epígrafe de «Regime aplicável», este artigo revela no seu n.º 1 que: “A fusão, cisão e extinção das instituições obedecem ao regime legal aplicável à forma que revistam em cada caso”. Revela este mesmo artigo no seu n.º 3 que: “Pode ainda uma instituição extinguir-se quando delibere integrar-se noutra”.

¹¹⁵⁵ Apelles J. B. Conceição, faz uma anotação às alíneas *d*) e *e*) do n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS`s, expressando que estas pretendem o respeito pela regra da suficiência e adequação do substrato da associação. Refere ainda que: “Entende-se por meios materiais todos os meios físicos (móveis e imóveis) e financeiros sem os quais será prática e efectivamente impossível assegurar o cumprimento dos fins da associação”. Cfr. Apelles J. B. CONCEIÇÃO, «Anotação ao artigo 66.º do Estatuto», in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 121.

(¹¹⁵⁶); e) Quando deixem de possuir meios humanos e materiais suficientes para a efectivação dos fins estatutários e se reconheça não existirem fundadas esperanças de os virem a adquirir”.

Posto isto, nos moldes do disposto no n.º 3 do artigo 67.º do EstIPSS`s, artigo este que tem por epígrafe «Declaração de extinção», filtramos que nas situações previstas no n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS`s, a declaração da extinção pode ser pedida em juízo pelo Ministério Público ou por qualquer interessado. Atente-se que a lei faculta a todo e qualquer interessado proceder ao requerimento da declaração de extinção de determinada(s) associação(ões) de solidariedade social.

Tendo em conta a melhor jurisprudência, mais precisamente a do Supremo Tribunal Administrativo (doravante STA) Português, em matéria de recurso de decisão arbitral, na esfera específica da arbitragem administrativa, e tendo em consideração o atual quadro normativo que lhe é aplicável, é possível recorrer-se das decisões arbitrais para os tribunais Estaduais (Tribunais Administrativos) na medida em que as partes não tenham renunciado a essa possibilidade (¹¹⁵⁷).

Porquanto, e uma vez que nos estamos a reportar à arbitragem, importa destacar a Lei da Arbitragem Voluntária (doravante, por nós designada por LArbVol) e a sua relevância neste pressuposto, sendo a LArbVol a Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro (¹¹⁵⁸).

Nos moldes do disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 39.º da LArbVol, artigo este cuja epígrafe é «Direito aplicável, recurso à equidade, irrecorribilidade da decisão», respetivamente, percebemos que: “1 - Os árbitros julgam segundo o direito constituído, a menos que as partes determinem, por acordo, que julguem segundo a equidade. 2 - Se o

¹¹⁵⁶ Exibe o disposto nos n.ºs 1 e 2, nas alíneas a) a d), do n.º 3, e no n.º 4 do artigo 53.º do EstIPSS`s, artigo este com a epígrafe «Constituição», respetivamente, que: “1 - As associações de solidariedade social adquirem personalidade jurídica no ato de constituição. 2 - O ato de constituição deve constar de escritura pública ou ato equivalente. 3 - Para além do disposto no artigo 10.º, o ato de constituição deve especificar: a) As quotas, donativos ou serviços com que os associados concorrem para o património social; b) A denominação, fim e sede da pessoa coletiva; c) A forma do seu funcionamento; d) A duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado. 4 - Não pode ser considerada associação de solidariedade social uma associação cujo número de associados seja inferior ao dobro dos membros previstos para os respetivos órgãos”.

¹¹⁵⁷ Cfr. Acórdão do STA de 04.04.2019, 1.ª Secção, Processo n.º 0113/170.BCLSB, cuja Relatora foi a Exma. Sra. Doutora Juíza Conselheira Maria Benedita URBANO e os descritores foram: “Recurso de decisão arbitral; Tribunais Administrativos e recorribilidade”, pesquisável em www.dgsi.pt e em www.stadministrativo.pt/jurisprudencia/decisoes-recentes/ (acesso em: 19.10.2019).

¹¹⁵⁸ Saliente-se que dada a sua relevância para a temática, a LArbVol é pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1579&tabela=leis (acesso em: 27.07.2020). Refira-se que a LArbVol, até ao presente momento ainda não foi objeto de qualquer revisão legislativa nem de qualquer revogação (total ou parcial) legislativa, mantendo-se fiel aos seus preceitos desde a sua constituição e entrada em vigor até aos dias de hoje.

acordo das partes quanto ao julgamento segundo a equidade for posterior à aceitação do primeiro árbitro, a sua eficácia depende de aceitação por parte do tribunal arbitral. 3 - No caso de as partes lhe terem confiado essa missão, o tribunal pode decidir o litígio por apelo à composição das partes na base do equilíbrio dos interesses em jogo. 4 - A sentença que se pronuncie sobre o fundo da causa ou que, sem conhecer deste, ponha termo ao processo arbitral, só é susceptível de recurso para o tribunal estadual competente no caso de as partes terem expressamente previsto tal possibilidade na convenção de arbitragem e desde que a causa não haja sido decidida segundo a equidade ou mediante composição amigável”.

Esmiuçando o teor do Acórdão do STA de 04.04.2019, 1.ª Secção, Processo n.º 0113/170.BCLSB, mais precisamente na sua análise acerca da matéria de Direito, este Tribunal pronunciou-se, neste Acórdão do STA, no sentido de que relativamente ao teor do n.º 4 do artigo 39.º da LArbVol (tendo designado este douto Tribunal este diploma legal como «LAV»), o entendimento deste Tribunal é o de que “se por um lado, podemos extrair deste dispositivo um princípio de irrecorribilidade das decisões arbitrais, por outro lado, não estamos em face de norma impositiva, antes se tratando de norma supletiva. Se as partes assim acordarem, podem estabelecer a possibilidade de recorrer aos tribunais estaduais, vale por dizer, podem `afastar` o princípio da irrecorribilidade (¹¹⁵⁹)”.

Voltando ao EstIPSS`s, carimba o disposto nas alíneas *a*) a *c*), do n.º 1 do artigo 63.º do EstIPSS`s (¹¹⁶⁰), artigo este cuja epígrafe é «Convocação da assembleia geral pelo tribunal», respetivamente, que: “1 - Qualquer associado e, bem assim, o ministério público podem requerer ao tribunal competente a convocação da assembleia geral nos seguintes casos: *a*) Quando os corpos gerentes estejam a funcionar sem o número completo dos seus membros, ou não se encontrem regularmente constituídos, ou ainda quando tenha sido excedida a duração do seu mandato; *b*) Quando, por alguma forma,

¹¹⁵⁹ Cfr. Acórdão do STA de 04.04.2019, 1.ª Secção, Processo n.º 0113/170.BCLSB, cuja Relatora foi a Exma. Sra. Doutora Juíza Conselheira Maria Benedita URBANO e os descritores foram: “Recurso de decisão arbitral; Tribunais Administrativos e recorribilidade”, p. 6/8. pesquisável em www.dgsi.pt e em <https://www.stadministrativo.pt/jurisprudencia/decisoes-recentes/> (acesso em: 17.08.2020).

¹¹⁶⁰ Apelles J. B. Conceição pensa que este artigo 63.º do EstIPSS`s é aplicável às irmandades das misericórdias, uma vez que os tribunais são competentes. Defende ainda, e citando o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 05.05.2005, que, “*tratando-se se situação excepcional devem considerar-se os fundamentos como enumeração taxativa, só se aplicando às situações aí previstas*” (a expressão e o itálico são de Apelles J. B. Conceição). Finalizando, conclui este autor que a intervenção do Ministério Público se justifica pelos interesses públicos ou de natureza pública em questão, referindo-se à «*defesa dos objectivos estatutários*» (a expressão e o itálico são do autor). Cfr. Apelles J. B. CONCEIÇÃO, «Anotação ao artigo 63.º do Estatuto», in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 118.

esteja a ser impedida a convocação da assembleia nos termos legais ou se impeça o seu funcionamento, com grave risco ou ofensa dos interesses da instituição, dos associados ou do Estado. c) Para efeitos do número anterior, a entidade tutelar deve comunicar ao ministério público as situações de irregularidade de que tenha conhecimento”. Diz ainda o disposto no n.º 2 do artigo 63.º do EstIPSS` s que: “2 - O tribunal designa, se necessário, o presidente e os secretários da mesa que dirige a assembleia convocada judicialmente”.

1.2. A relevância e influência dos bons costumes no contexto das Instituições Particulares de Solidariedade Social

No que à matéria dos bons costumes respeita, releva aqui, desde logo, o disposto na alínea c), do n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS` s (¹¹⁶¹), sendo aqui que enquadrámos os bons costumes. Desta feita, dispõe a alínea c), do n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS` s que: «As associações de solidariedade social podem ainda ser extintas por decisão do Tribunal Arbitral: “c) Quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou imorais” (¹¹⁶²)».

Consideramos aqui que relativamente a esta alínea c), do n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS` s, isto parece ser uma norma geral. A imoralidade de um juízo religioso não pode ser um critério para o Tribunal. Tem de ser um(a) imoral(idade) puramente civil (¹¹⁶³).

¹¹⁶¹ Redação dada pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro.

¹¹⁶² Licínio Lopes Martins defende que o juízo que faz e fez quanto a algumas das causas de destituição dos órgãos das instituições é válido, na totalidade, para este efeito, adicionando ainda a eventual e possível admissão do Tribunal Arbitral julgar de acordo com “*critérios de imoralidade*”. Questiona ainda este mesmo autor o seguinte: «Trata-se de um novo critério de julgamento, a juntar aos admitidos pela Lei da Arbitragem (a lei e a equidade), ou julgar segundo “critérios de imoralidade” ainda se pode considerar uma decisão tomada segundo a lei apenas por ser esta que, formalmente, elege a imoralidade como critério de juízo?». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 417. A expressão “critérios de imoralidade” é da autoria de Licínio Lopes Martins, e está assim colocada entre aspas por Licínio Lopes Martins nesta sua obra aqui citada. O itálico também pertence a este mesmo autor nesta mesma obra da sua autoria aqui citada nesta nota de rodapé do nosso trabalho.

Torna-se ainda relevante a respeito mencionar que Licínio Lopes Martins ainda defende que: «Por último, apenas mais uma nota para, no domínio jurisdicional, registar a ausência, no Estatuto revisto, de uma norma que, de forma clara e expressa, resolvesse definitivamente a *questão das competências das “ordens de jurisdição (potencialmente) concorrentes”*, designadamente quanto às Santas Casas da Misericórdia. Pelo que será de prever que continuará a manter-se o já clássico problema de repartição de jurisdições: a jurisdição comum (civil) *versus* a jurisdição canónica». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, pp. 417 – 417. Os itálicos e a expressão estão assim colocados por este autor nesta sua obra aqui citada.

¹¹⁶³ Um apontamento que aqui fazemos é o de que o Título II do Código de Direito Canónico (doravante CDC), estipula os «Costumes», sendo de evidenciar os Cânones 23 a 28. Assim: “Cân. 23 —

Apesar do costume (não) ser considerado uma fonte de Direito (¹¹⁶⁴), os bons costumes são de uma importância extrema no contexto das IPSS's. Mas, afinal o que se pode entender por bons costumes? Defendemos que por bons costumes podemos entender toda e qualquer conduta praticada, tendo em conta a boa-fé, o Direito aplicável, os princípios, a moral, e o que se deva entender como socialmente defensável e aceitável para a comunidade em geral (¹¹⁶⁵). Não há uma definição específica do que se deve entender por bons costumes.

Só tem força de lei o costume introduzido pela comunidade de fiéis que tiver sido aprovado pelo legislador, segundo as normas dos cânones seguintes; Cân. 24 — § 1. Não pode obter força de lei nenhum costume que seja contrário ao direito divino. § 2. Também não pode obter força de lei o costume contra ou para além do direito canónico, se não for razoável; o costume expressamente reprovado no direito não é razoável; Cân. 25 — Nenhum costume obtém força de lei a não ser que tenha sido observado por uma comunidade capaz, ao menos, de receber leis com a intenção de introduzir direito; Cân. 26 — A não ser que tenha sido especialmente aprovado pelo legislador competente, o costume contrário ao direito canónico em vigor ou para além da lei canónica só obtém força de lei, se tiver sido legitimamente observado durante trinta anos contínuos e completos; mas contra a lei canónica que contenha uma cláusula a proibir costumes futuros, só pode prevalecer o costume centenário ou imemorial; Cân. 27 — O costume é o melhor intérprete da lei; Cân. 28 — Salvo o disposto no cân. 5, o costume quer contra a lei quer para além dela, revoga-se por costume contrário ou por lei; porém, a não ser que deles faça menção expressa, a lei não revoga os costumes centenários ou imemoriais, nem a lei universal os costumes particulares”. Para uma consulta do CDC, *vd*, *Código de Direito Canónico (de 1983)*, Promulgado por S.S. O Papa João Paulo II, Versão Portuguesa, 4.^a edição revista, Conferência Episcopal Portuguesa – Lisboa, Editorial Apostolado da Oração – Braga, 1983, pesquisável em: http://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/portuguese/codex-iuris-canonici_po.pdf (acesso em: 02.09.2020).

¹¹⁶⁴ Quando se fala em costume muitas dúvidas pairam no ar acerca da sua (in)admissibilidade como fonte de Direito (Administrativo) no ordenamento jurídico português. Para uma análise desta (in)admissibilidade, *vd*, o *PORTAL EUROPEU DA JUSTIÇA* acerca das outras fontes de Direito, pesquisável em: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pt-maximizeMS-pt.do?member=1 (acesso em: 11.10.2019).

São de sinais diferentes as teses sobre a admissibilidade e relevância de outras fontes situadas à margem das assentes no poder político do Estado de criar Direito escrito (positivado). Estas dissemelhanças de conceção surgem, nomeadamente, de, para uns, as fontes serem meios de formação das regras jurídicas, para outros, vias de revelação das mesmas e, para alguns ainda, meios de formação e revelação. Por vezes, distingue-se entre fontes imediatas e mediatas, assim contornando alguns embaraços emergentes das diferenças de abordagem de base. Neste sentido, *vd*, o *PORTAL EUROPEU DA JUSTIÇA* acerca das outras fontes de Direito, pesquisável em: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pt-maximizeMS-pt.do?member=1 (acesso em: 11.10.2019).

São comumente mencionadas como podendo integrar a categoria de fontes de Direito: “O costume – que corresponde à prática reiterada e habitual de uma conduta, acompanhada do sentimento generalizado da sua obrigatoriedade. Já só se pode considerar fonte do Direito em certas áreas temáticas. Assim, parece relevar ainda no Direito Internacional Público (por exemplo, é de origem costumeira o princípio da imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros), no Direito Internacional Privado e no Direito Administrativo”. Cfr., o *PORTAL EUROPEU DA JUSTIÇA* acerca das outras fontes de Direito, pesquisável em: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pt-maximizeMS-pt.do?member=1 (acesso em: 11.10.2019). Todavia, da nossa parte, a interpretação que fazemos é a de que como é referido na expressão transcrita: “Já só se pode considerar fonte do Direito em certas áreas temáticas. Assim, parece relevar ainda (...) no Direito Administrativo”, não há em lado nenhum uma obrigatoriedade de aceitação do(s) Direito Consuetudinário) costume (s) como sendo uma fonte do Direito, e muito menos, como sendo uma fonte do Direito Administrativo, até porque, julgamos que a prática reiterada e habitual de uma determinada conduta pode não ser a mais correta a ser tomada, o que é generalizado é o sentimento da sua obrigatoriedade, mas em lado algum está refletida tal obrigatoriedade em concreto.

¹¹⁶⁵ Constatação exclusivamente nossa.

1.3. Breves conclusões

No que respeita à arbitragem e à sua influência na temática, tendo em consideração aquela que consideramos ser a melhor legislação (dando especial relevância para a CRP e para o artigo 64.º do EstIPSS`s, assim como para a LArbVol), e a melhor doutrina e jurisprudência a respeito, suscitamos aqui uma quezília, na medida em que se os Tribunais Arbitrais (não Estaduais) são competentes para a resolução alternativa (extrajudicial) de litígios emergentes de associações de solidariedade social e de irmandades da misericórdia (que da nossa parte nem sequer consideramos ambas como IPSS`s, embora cada uma com as suas peculiaridades), será que os Tribunais Arbitrais também não poderão ser competentes para dirimir litígios emergentes de cooperativas de solidariedade social, de fundações de solidariedade social e de associações mutualistas ou de socorros mútuos (que consideramos as três autênticas IPSS`S)? Respondendo à questão colocada e por razões de não discriminação e de equidade (igualdade nos termos do artigo 13.º da CRP, sendo que nos referimos a equidade porque consideramos, da nossa parte, a expressão mais correta e mais abrangente), defendemos que os Tribunais Arbitrais também devem ser competentes para dirimir litígios extrajudiciais emergentes de cooperativas de solidariedade social, de fundações de solidariedade social e de associações mutualistas ou de socorros mútuos, inserindo assim as IPSS`s no quesito da arbitragem.

Relativamente à relevância e influência dos bons costumes no contexto das IPSS`s, consideramos aqui que relativamente à alínea *c*), do n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS`s, que isto parece ser uma norma geral. A imoralidade de um juízo religioso não pode ser um critério para o Tribunal. Tem de ser um(a) imoral(idade) puramente civil, defendendo nós ainda que por bons costumes podemos entender toda e qualquer conduta praticada, tendo em conta a boa-fé, o Direito aplicável, os princípios, a moral, e o que se deva entender como socialmente defensável e aceitável para a comunidade em geral.

2. O caso específico das Santas Casas da Misericórdia

As irmandades da misericórdia, em geral, também conhecidas como Santas Casas da Misericórdia, em geral, tratam-se de instituições constituídas na ordem jurídica canónica com a finalidade de satisfazer carências sociais e de desempenhar atos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional. Ora, as disposições do EstIPSS`s são aplicáveis diretamente em tudo quanto diga respeito às atividades de solidariedade social, embora sem prejuízo das sujeições canónicas que lhes são próprias, relevando, assim, o disposto nos artigos 40.º, e 68.º a 71.º, todos do EstIPSS`s. Pois bem! A própria alínea e), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, revela-nos que as IPSS`s revestem a forma de irmandades da misericórdia. Mas, Licínio Lopes Martins, afirma que as irmandades são associações de solidariedade social. Indo ainda mais longe, expando ainda que a questão do regime jurídico aplicável não é pacífica, tal como “a repartição de competências jurisdicionais (tribunais civis ou autoridades eclesíásticas) (¹¹⁶⁶)”. Em sentido divergente, temos na doutrina nacional a posição explanada por Paulo Dá Mesquita. Nos ditames de Paulo Dá Mesquita: “O Estatuto das IPSS prevê a cumulação numa mesma pessoa jurídica das duas categorias, pessoa jurídica canónica e IPSS. Contexto em que as irmandades da Misericórdia que oportunamente enviaram à entidade tutelar das IPSS uma declaração do Ordinário competente certificando a sua constituição na ordem jurídica canónica não podem ser tratadas, à luz do direito português, como associações civis reguladas pelo Código Civil mas têm de ser aceites como pessoas jurídicas canónicas «a que o Estado reconhece personalidade jurídica civil» (nos termos do n.º 1 do artigo 10.º da Concordata de 2004) (¹¹⁶⁷)”.

Na nossa linha de pensamento, defendemos que as misericórdias estão mais próximas da figura das associações de solidariedade social do que da figura das IPSS`s,

¹¹⁶⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 98.

¹¹⁶⁷ Cfr. Paulo DÁ MESQUITA, “A tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesíastica e do Estado”, in *JULGAR*, Quadrimestral, Maio - Agosto, Diretor: José Igreja Matos, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 2014, p. 124.

Transcrevendo aqui a nota de rodapé n.º 45, presente em Paulo DÁ MESQUITA, “A tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesíastica e do Estado”, in *JULGAR*, Quadrimestral, Maio-Agosto, Diretor: José Igreja Matos, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 2014, p. 124, nota 45: “Neste segmento, o Estatuto das IPSS é explícito a sublinhar o dado fundamental na relação com o Estado: As irmandades da Misericórdia, além das condicionantes advenientes de se apresentarem como IPSS, estão sob alçada da «tutela eclesíastica» (artigo 48.º) em consonância com a respectiva «sujeição canónica» (artigo 69.º, n.º 1). (...) o reconhecimento da personalidade jurídica civil pelo Estado português de pessoas jurídicas canónicas envolve o reconhecimento da autonomia do direito canónico para «constituir, modificar e extinguir pessoas jurídicas», e, por esta via, os poderes advenientes da tutela eclesíastica (conforme decorre dos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, da Concordata)”.

muito embora o EstIPSS`s as identifique como IPSS`s e as qualifique e classifique como tal, mas dada a sua atuação ampla, parece-nos mais pertinente que se lhes sejam aplicáveis (embora que temporária e transitoriamente) as disposições do CC Português no que respeita às associações de solidariedade social, aconselhando nós o legislador nacional a autonomizá-las em diploma legal próprio e a designá-las autonomamente por instituições de cariz religioso e solidário (designação por nós proposta) para evitar que sejam confundidas com as IPSS`s, defendendo, da nossa parte ainda, que o legislador deverá rever o EstIPSS`s na parte em que regula as misericórdias como se tratando de IPSS`s. Sublinhamos que referimos que as misericórdias se aproximam das associações de solidariedade social, e por tal razão as consideramos, da nossa parte, verdadeiras associações de solidariedade social, na medida em que pensamos que as associações de solidariedade social devem abranger também as instituições de cariz religioso, devendo-se aplicar de modo adaptável e por analogia o regime legal do CC Português relativo às associações de solidariedade social às misericórdias nacionais, apenas enquanto o legislador nacional não colmatar a lacuna legislativa existente por falta de diploma legal idóneo que se aplique apenas às misericórdias nacionais (este é o nosso pensamento).

Ora, quanto às irmandades da misericórdia também denominadas por Santas Casas da Misericórdia (¹¹⁶⁸), no Direito contemporâneo, estas podem(iam), tendo em consideração o seu processo de constituição, subdividir-se em dois tipos: por um lado, temos as misericórdias canonicamente erectas, nas quais se incluem as instituições canonicamente erectas sob a forma de irmandade da misericórdia ou Santa Casa da Misericórdia, formadas antes ou depois da entrada em vigor do DL n.º 119/83 (EstIPSS`s) - tendo em conta que a partir desta data apenas podem assumir essa denominação as organizações canonicamente erectas, em respeito pelo disposto no artigo 68.º do DL n.º 119/83 -, e as Santas Casas da Misericórdia que, embora constituídas antes da data do EstIPSS`s, mas não sob a forma de irmandades da misericórdia, tivessem, ao abrigo do disposto no artigo 95.º do EstIPSS`s (¹¹⁶⁹) (artigo este que atualmente se encontra

¹¹⁶⁸ *Vd.*, José Manuel SOBRAL, “Religião, relações sociais e poder – a Misericórdia de F. no seu espaço social e religioso (séculos XIX-XX), in *Análise Social – Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Volume XXV, N.º 107, Terceira Série, Universidade de Lisboa, 1990, pp. 351-373. Como frisa este autor: “A Misericórdia é uma instituição que espelha, como nenhuma outra, a estrutura e a história das relações sociais locais”. Cfr. José Manuel SOBRAL, “Religião, relações sociais e poder ... cit.”, p. 362.

¹¹⁶⁹ Na sua redação transata, os n.ºs 1 e 2, do artigo 95.º do EstIPSS`s, artigo este que tinha por epígrafe «Misericórdias actualmente existentes», espelhavam que: “1. As instituições actualmente denominadas santas casas da misericórdia ou misericórdias que não tenham sido criadas como irmandades e que queiram assumir agora essa forma enviarão à entidade tutelar uma declaração do Ordinário competente certificando a sua constituição na ordem jurídica canónica. 2. As instituições que não

revogado, tendo sido revogado pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro), solicitado à autoridade competente o reconhecimento da sua constituição na ordem jurídica canónica, ou no caso de coexistirem com uma irmandade canonicamente erecta, tivessem, nos moldes do disposto no artigo 96.º (¹¹⁷⁰), do DL n.º 119/83 (artigo este que já se encontra revogado, tendo sido objeto de revogação pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro), solicitado a sua integração na irmandade (sendo que esta prescrição legal valia essencialmente para as Santas Casas constituídas ao abrigo do DL n.º 35108, de 7 de novembro de 1945, que instituiu o regime dualista); por outro lado, tínhamos as Santas Casas da Misericórdia que não adotaram nenhuma destas possibilidades, permanecendo com o estatuto de instituições constituídas na ordem jurídica civil, e por esta totalmente regidas, sendo, desta feita, particular a factualidade de poderem continuar a denominar-se por Santas Casas da Misericórdia, por aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 95.º do EstIPSS`s (que se encontra já revogado) e por aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 96.º do EstIPSS`s (que também já se encontra revogado) (¹¹⁷¹).

Relativamente ao regime jurídico aplicável, do artigo 69.º do EstIPSS`s facilmente se compreende que às Misericórdias se aplica diretamente o regime jurídico consagrado no EstIPSS`s, sem prejuízo dos termos do Compromisso estabelecido entre a União das

assumirem a forma de irmandades da misericórdia poderão continuar a ser consideradas, para efeitos do presente diploma, associações de solidariedade social”.

¹¹⁷⁰ Na sua antiga redação, no disposto nos seus n.ºs 1, 2 e 3, este artigo 96.º do EstIPSS`s, artigo este que tinha por epígrafe «Termo do regime dualista das misericórdias e irmandades» reluzia que: “1 - Nos casos em que, por força do disposto no § 3.º do artigo 108.º do Decreto-Lei n.º 35108, de 7 de Novembro de 1945, coexistem uma santa casa da misericórdia e a respectiva irmandade canonicamente erecta, pode a santa casa da misericórdia ou misericórdia integrar-se na irmandade, mediante acordo de ambas. 2 - Uma vez aprovada perante a ordem jurídica canónica a regularização do acordo nos termos do n.º 1, ter-se-á por extinta a santa casa da misericórdia ou misericórdia, sucedendo-lhe em todos os direitos e obrigações a irmandade da misericórdia em que se tenha integrado. 3 - Quando não se verifique a integração prevista no n.º 1, serão entregues à irmandade as igrejas, capelas, edifícios ou instalações e outros bens deixados ou legados com fins exclusivamente religiosos, e serão partilhados entre a misericórdia e a irmandade os bens deixados ou legados com fins cumulativamente religiosos e de outra natureza, de acordo com o valor relativo dos correspondentes encargos”.

¹¹⁷¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 98-99.

Embora com as peculiaridades, de si próprias e a si aplicadas e aplicáveis, no Brasil há quem profira a existência de solidariedade entre Direito e religião, muito embora não se refiram a misericórdias. Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos acerca da articulação brasileira entre solidariedade, Direito e religião, *vd.*, entre outros, Willis Santiago GUERRA FILHO / Paola CANTARINI, “Solidariedade entre Direito e Religião: um vínculo (pelo) sagrado”, in *Direito & Solidariedade*, Coordenadoras: Elisaide Trevisam e Livia Gaigher Bósio Campello, Organizadores: Yuri Nathan da Costa Lannes, Eudes Vitor Bezerra e Angela Jank Calixto, Curitiba, Juruá Editora, 2017, pp. 221-236.

Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal, ou documento bilateral que o substitua, ressalvando-se, todavia, tudo o que especificamente respeita às atividades estranhas às finalidades de solidariedade social.

Nos moldes do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do EstIPSS's, tomamos conhecimento de que em tudo o que esteja especialmente determinado na Secção II do EstIPSS`s, as irmandades da Misericórdia regulam-se pelas disposições aplicáveis às associações de solidariedade social.

Na nossa linha de pensamento, e concordando com Licínio Lopes Martins, quando este autor afirma que as irmandades são associações de solidariedade social, embora a alínea *e*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, nos indique que as IPSS`s revestem a forma de irmandades da misericórdia, entendemos que o legislador andou um pouco confuso quanto à verdadeira natureza e aceção das entidades que podem e devem ser havidas como verdadeiras IPSS`s, atrevendo-nos mesmo a afirmar que o legislador colocou tudo no mesmo saco, ao identificar as misericórdias como IPSS`s, na medida em que a figura das irmandades se aproxima mais da figura das associações de solidariedade social do que da verdadeira e autêntica natureza de IPSS`s. Porém, há aqui outro problema. Se nos parece que as irmandades se aproximam mais da figura das associações de solidariedade social do que da figura das verdadeiras IPSS`s, a verdade é a de que o legislador também identifica, ao abrigo do disposto na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s as associações de solidariedade social como tratando-se de IPSS`s.

Ora, parece-nos que o legislador ao revestir as formas de IPSS`s andou um pouco baralhado, na medida em que a disposição e interpretação do disposto nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s se torna confusa e, quiçá, por vezes, incoerente. Concluimos assim que o n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s deve ser revisto no sentido de colmatar estas lacunas e de identificar com a devida clareza as verdadeiras formas de IPSS`s existentes, ou seja, parecendo-nos que apenas as cooperativas de solidariedade social (cfr., o disposto na alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s), as associações mutualistas ou de socorros mútuos (cfr., o disposto na alínea *c*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s) e as fundações de solidariedade social (cfr., o disposto na alínea *d*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s) é que têm verdadeira legitimidade para serem consideradas verdadeiras IPSS`s, ao abrigo e por aplicação do EstIPSS`s.

2.1. A competência dos Tribunais em relação às Santas Casas da Misericórdia

Em Portugal Continental existem atualmente aproximadamente (360) trezentas e sessenta Misericórdias (¹¹⁷²) (¹¹⁷³).

¹¹⁷² Neste sentido, *vd.* <https://www.ump.pt/Home/misericordias/misericordias-em-portugal/> (acesso em: 13.10.2019).

Porém, também em outros países, tais como Angola, Brasil, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Macau, Moçambique e Palestina, existem Misericórdias.

Vejamos:

Em Angola, a Misericórdia de Luanda presta apoio aos mais carenciados assumindo as despesas de funerais de pessoas sem posses e também mediante a celebração de parcerias com congregações religiosas. Também está constituída, desde 2007, uma Irmandade de Misericórdia, em Huambo.

Por seu turno, no Brasil, presentes em 14 dos 27 Estados brasileiros, as Santas Casas e Hospitais Filantrópicos incorporam cerca de 2100 entidades e são responsáveis por grande parte das camas hospitalares e dos internamentos realizados através do Sistema Único de Saúde.

Por seu lado, em Espanha, nosso país vizinho, embora tenham existido mais de uma centena de Misericórdias em Espanha, neste momento funcionam apenas sete: Pamplona, Barcelona, Bilbao, Azpeitia, Olivenza, Ávila, Alcuéscar (Cáceres) e Tudela, sendo a mais antiga a de Barcelona, fundada em 1583 (Século XVI).

Ora, também em França, a Santa Casa da Misericórdia tem um papel relevante, no sentido de que a Santa Casa da Misericórdia de Paris, fundada no dia 13 de Junho de 1994, foi a primeira congénere a ser criada na diáspora portuguesa dos tempos modernos. A sua atividade, fundamentalmente de natureza social, visa apoiar a comunidade portuguesa em França.

Em Itália, foi onde foi fundada a primeira de todas as Misericórdias, mais precisamente em Florença, fundada em 1244 (Século XIII). O trabalho desenvolvido por cerca de 700 Santas Casas italianas prende-se com proteção civil, transporte de doentes, acolhimento de imigrantes em situação de carência ou risco, entre outros acontecimentos em que se torne necessária a intervenção da Santa Casa da Misericórdia naquele país.

No Luxemburgo, criada em 1996, a Santa Casa da Misericórdia de Luxemburgo nasceu com a intenção de apoiar os portugueses daquele país. As atividades vão de cursos de alfabetização a visitas a doentes e idosos, distribuição de alimentos a famílias carenciadas, entre outros, ou seja, a filantropia e o apoio social são objetivos a serem cumpridos.

Já em Macau, a Misericórdia de Macau é uma das mais antigas do mundo. Em 2019, comemorou 450 anos de existência, e os beneficiários da sua ação são crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência. Um núcleo museológico sublinha a preocupação com o património cultural existente em Macau.

Em Moçambique, vocacionada para o auxílio no domínio da educação, enalteça-se que a Santa Casa da Misericórdia de Maputo desenvolve projetos na área da educação. Hoje em dia a trabalhar na paróquia de Polana Caniço, a instituição acompanha crianças e jovens através do apoio ao ensino.

Por fim, e não menos importante embora mais recente, na Palestina, em 21 de novembro de 2013 foi inaugurada oficialmente a primeira Irmandade de Misericórdia em Belém. Bebendo fontes de inspiração das irmandades italianas, esta instituição desenvolve a sua atividade prestando cuidados de assistência médica e social à população palestina. Cfr. <https://www.ump.pt/Home/misericordias/misericordias-no-mundo/> (acesso em: 14.10.2019).

¹¹⁷³ Em Portugal, entre muitas outras, damos aqui destaque à Santa Casa da Misericórdia de Felgueiras. Assim, a Santa Casa da Misericórdia de Felgueiras foi fundada em maio de 1885, com a finalidade de prestar Culto Divino, Caridade, Ensino e Beneficência, sob a proteção de Nossa Senhora das Dores.

Inicialmente, as primeiras sessões começaram por ser realizadas na casa da Victoreira, na Rua Rebelo de Carvalho, pertencente na altura ao primeiro Provedor, Dr. António Ribeiro Leite de Magalhães. Algum tempo depois passaram a ser realizadas no edifício novo do Hospital, no lugar de Fontões, sito em terrenos que foram adquiridos ao proprietário da Quinta da Samoça, senhor Luiz Ignácio de Barros Lima, arquiteto vimaranense.

A Misericórdia, até 1974, teve sempre como sede o Hospital, à exceção das datas de 1915 a 1920, em que este funcionou na Casa “Vila Baía”. Esta, foi recebida em herança, por Agostinho Cândido de Sousa

Aqui, neste trabalho de investigação, vamos abordar, em específico, as Misericórdias Portuguesas. Extrai-se do teor do artigo 68.º do EstIPSS`s que: “As irmandades da Misericórdia ou santas Casas da Misericórdia são associações reconhecidas na ordem jurídica canónica, com o objetivo de satisfazer carências sociais e de praticar atos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios de doutrina e moral cristãs”. Aplica-se-lhes de forma direta o regime jurídico previsto no EstIPSS`s (cfr., o disposto no artigo 69.º do EstIPSS`s), sem prejuízo dos termos do Compromisso estabelecido entre a União das Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal, ou documento bilateral que o substitua.

Ora, transcrevendo o disposto nos n.ºs 1 e 2, do artigo 71.º do Estatuto das IPSS`s constatamos, respetivamente, que: “1 - As irmandades da Misericórdia podem ser extintas nas condições previstas para as associações de solidariedade social. 2 - Os bens das irmandades extintas têm o destino que resultar da aplicação dos artigos 27.º, 28.º, e 29.º, mas na sua atribuição é dada preferência, quanto possível, a outra irmandade da Misericórdia e em cumprimento do Compromisso e Decreto Geral Interpretativo de maio de 2011, subscrito pela União das Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal, ou de documento bilateral que o substitua”.

Quanto à tutela da autoridade eclesiástica, nos termos do disposto no artigo 48.º do EstIPSS`s: “Os poderes da Autoridade Eclesiástica são os que resultam das disposições da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004, nos precisos termos constantes do artigo 44.º”.

Sabendo de antemão que o EstIPSS`s não tem aplicabilidade nas questões respeitantes à SCML (que aliás já desenvolvemos num tópico próprio), este tem a sua aplicabilidade nas IPSS`s em geral.

Ribeiro (1848-1916), irmão honorário e principal fundador da Irmandade, à qual fez doação de todos os seus bens no ano de 1912.

Agostinho Cândido de Sousa Ribeiro (1848-1916), nasceu na Freguesia de São Veríssimo de Lagares, e faleceu no dia 13 de janeiro de 1916, em Margaride (Felgueiras). Os seus pais eram Manuel de Sousa Teles Pereira, professor primário em Margaride, e Dona Vitorina de Jesus Ribeiro. Em 1861, emigrou para a Baía (Brasil), onde fez fortuna no Comércio e onde contraiu matrimónio, em 1876, com Dona Maria Viana. À sua morte, fundou o Lar Maria Viana, em Margaride, em homenagem à sua esposa.

A Misericórdia de Felgueiras é uma Instituição sem fins lucrativos, com uma organização própria, sendo os seus corpos gerentes, a Assembleia Geral e a Mesa Administrativa, eleitos pela Irmandade, por períodos de (apenas) três anos. As normas que regem a atividade da Instituição (Misericórdia), dos seus corpos Gerentes e da Irmandade estão transcritas no “Compromisso da Irmandade da Misericórdia de Felgueiras”. A sua ação assistencial, diversifica-se em algumas áreas muito relevantes: infância, terceira idade, saúde, pobreza e marginalização, habitação, cultura, ensino e formação profissional, lazer, etc... A sua estrutura orgânica abrange o Hospital Agostinho Ribeiro, o Lar Maria Viana, o Lar Nossa Senhora da Conceição, o Centro de Dia, o Serviço de Apoio Domiciliário, a Creche e o Pré-escolar. Neste sentido, *vd*, http://www.misericordiadefelgueiras.com/instituicao/misericordia_felgueiras (acesso em: 09.04.2020).

A jurisprudência dominante remete estas instituições (canónicas) para a jurisdição eclesiástica [Tribunais Eclesiásticos (¹¹⁷⁴)]. Mas, este não é o nosso entendimento. Partilhamos do defendido por Licínio Lopes Martins (¹¹⁷⁵), no sentido de que tal remissão para os tribunais eclesiásticos está ferida de inconstitucionalidade, uma vez que, as organizações da Igreja Católica, na qualidade de IPSS`s, são organizações de Direito comum, devendo ser o Direito comum o devidamente aplicável (tribunais comuns competentes para o efeito). Os tribunais comuns são os competentes para apreciarem as irregularidades, e para decidirem os conflitos internos e externos das organizações católicas. Isto porque, independentemente da religião que os cidadãos tenham ou possam vir a ter, o Estado democrático é laico (¹¹⁷⁶).

A própria CRP, no Capítulo I, cuja epígrafe é «Direitos, liberdades e garantias pessoais», no seu Título II referente aos DLG`s, mais precisamente no disposto nos n.ºs 1 a 6, do seu artigo 41.º, que se espelha acerca da liberdade de consciência, de religião e de culto, impõe, respetivamente, que: “1 - A liberdade de consciência, de religião e de culto é inviolável. 2 - Ninguém pode ser perseguido, privado de direitos ou isento de obrigações ou deveres cívicos por causa das suas convicções ou prática religiosa. 3 - Ninguém pode ser perguntado por qualquer autoridade acerca das suas convicções ou prática religiosa, salvo para recolha de dados estatísticos não individualmente identificáveis, nem ser prejudicado por se recusar a responder. 4 - As igrejas e outras comunidades religiosas estão separadas do Estado e são livres na sua organização e no exercício das suas funções e do culto. 5 - É garantida a liberdade de ensino de qualquer religião praticado no âmbito da respectiva confissão, bem como a utilização de meios de

¹¹⁷⁴ De mencionar que o Tribunal Eclesiástico é formado pelo Vigário Judicial e pelo Arcebispo Primaz e julga por meio de um único Juiz ou de um Colégio de Juízes. Cfr. <https://www.diocese-braga.pt/arquidiocese/219/5913/> (acesso em: 19.08.2020).

Atualmente existem 21 (vinte e um) Tribunais Eclesiásticos e que são: o Tribunal Diocesano de Aveiro, o Tribunal Diocesano de Setúbal, o Tribunal Diocesano de Viseu, o Tribunal Eclesiástico da Guarda, o Tribunal Eclesiástico de Angra, o Tribunal Eclesiástico de Coimbra, o Tribunal Eclesiástico de Faro, o Tribunal Eclesiástico de Lamego, o Tribunal Eclesiástico de Leiria-Fátima, o Tribunal Eclesiástico de Viana do Castelo, o Tribunal Eclesiástico Diocesano de Vila Real, o Tribunal Eclesiástico do Ordinariato Castrense, o Tribunal Eclesiástico do Porto, o Tribunal Eclesiástico e Metropolitano Bracarense, o Tribunal Eclesiástico Funchal, o Tribunal Eclesiástico Interdiocesano de Vila Real, o Tribunal Interdiocesano de Évora, o Tribunal Interdiocesano de Évora, Algarve e Beja, o Tribunal Interdiocesano Vilarealense, o Tribunal Metropolitano Patriarcal (1.ª e 2.ª Instância) e a Vigararia Judicial. Cfr. http://www.anuariocaticoportugal.net/lista_tribunal.asp (acesso em: 19.08.2020). Para maiores desenvolvimentos, *vd.*, <http://www.anuariocaticoportugal.net/default.asp> (acesso em: 19.08.2020).

¹¹⁷⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., pp. 520-521.

¹¹⁷⁶ Sendo o Estado democrático laico (ou leigo), julgamos que as suas regulações abrangem toda e qualquer pessoa, tenha ou não religião, isto porque pessoas há que não querem ter qualquer religião e nunca poderão ser discriminadas em razão da sua (não) opção de culto.

comunicação social próprios para o prosseguimento das suas actividades. 6 - É garantido o direito à objecção de consciência, nos termos da lei”.

Refira-se que a CEDH, no disposto nos n.ºs 1 e 2, do seu artigo 9.º (artigo este com a epígrafe «Liberdade de pensamento, de consciência e de religião»), alude, respetivamente, que: “1 - Qualquer pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de crença, assim como a liberdade de manifestar a sua religião ou a sua crença, individual ou colectivamente, em público e em privado, por meio do culto, do ensino, de práticas e da celebração de ritos. 2 - A liberdade de manifestar a sua religião ou convicções, individual ou colectivamente, não pode ser objecto de outras restrições senão as que, previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, à segurança pública, à protecção da ordem, da saúde e moral públicas, ou à protecção dos direitos e liberdades de outrem (¹¹⁷⁷)”.

Posto isto, há quem fale, embora mais recentemente, da (possível) existência de um Direito Administrativo da Religião. Embora a doutrina não seja (ainda) unânime relativamente a esta questão, a verdade é a de que após décadas variando entre indiferença, ou entre posições demasiadamente extremas, com visões estritamente fideístas ou, na vertente inversa, de luta ao protótipo religioso geral, ou então a algum seu protesto em peculiar. De lado a lado, com a arrelia de um combate nitidamente ideológico, orientado por abstrações, preconceitos e instrumentalização da história e dos seus episódios, como se a história fosse obstáculo ou garantia de alguma coisa. Estudiosos mais atentos já evidenciaram que em todos os contextos onde este ambiente foi ou é reconhecido na discussão acerca da regulação jurídica do acontecimento religioso, o debate científico-jurídico seguinte é impreterivelmente decaído (¹¹⁷⁸).

¹¹⁷⁷ Cfr., a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, European Court of Human Rights / Cour Européenne des Droits de L`Homme, Council of Europe / Conseil de L`Europe, 35 pp. p. 11, pesquisável em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf (acesso em: 20.09.2020). Esta CEDH é a «Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais», de 04 de novembro de 1950 (assinada em Roma). Cfr., a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, European Court of Human Rights / Cour Européenne des Droits de L`Homme, Council of Europe / Conseil de L`Europe, 35 pp., p. 5, pesquisável em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf (acesso em: 20.09.2020). Mas, a CEDH apenas entrou em vigor em 03 de setembro de 1953, tendo sido assinada por Portugal em 22 de setembro de 1976, tendo tido como «data de depósito de instrumento de ratificação» a data de 09 de novembro de 1978 (aprovada a CEDH para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13/10), passando a vigorar em Portugal a partir de 09 de novembro (inclusive) de 1978. A CEDH encontra-se publicada em Diário da República I, n.º 236, de 13/10/1978 (retificação publicada no DR n.º 286, de 14/12/1978). Cfr., <http://gddc.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-para-proteccao-dos-direitos-do-homem-e-das-liberdades-fundamentais> (acesso em: 20.09.2020).

¹¹⁷⁸ Cfr. Giuseppe CASUSCELLI, “Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?”, in *Il Diritto Ecclesiastico*, CXVIII, 3-4, 2007, p. 21 e ss. Ora, os sujeitos que se dedicam

Nas palavras de Miguel Assis Raimundo (¹¹⁷⁹), “o direito administrativo da religião existe porque (i) a boa ordenação jurídica da sociedade pressupõe e exige um regime adequado para o exercício da liberdade religiosa; e (ii) a tradição dos ordenamentos de tipo ocidental nos quais nos filiamos e as próprias opções essenciais da comunidade política nacional inculcam a ideia de que *um regime adequado para o exercício da liberdade religiosa não dispensa a intervenção, tanto activa/positiva como passiva/negativa, das entidades públicas ou de entidades a elas equiparadas*”.

Note-se, todavia, que em Itália, a liberdade religiosa acha também a sua expressa previsão constitucional, no artigo 7.º da sua Constituição. Lá, já há imenso tempo que se faz uma diferenciação entre atividades de cariz eclesiástico e atividades de cariz não eclesiástico, diferenciação esta que tem especial relevo no tocante às associações religiosas católicas, tendo em conta a sua maior dimensão e número quanto às restantes, decorrendo tal diferenciação dos princípios gerais abalizadores da competência entre o Estado e a Igreja, mas, e apesar disso, deriva diretamente do Direito positivo, havendo leis que expressamente determinam a mencionada diferenciação, pelo menos desde a Lei n.º 848, de 27 de maio de 1929 (cfr., o seu artigo 5.º), confirmada pelo Acordo de alteração da Concordata (cfr., o disposto no sn.º 3 do artigo 7.º), de 1929. Tal matéria viria a ser esclarecida proximamente mediante o Acordo assinado com a Santa Sé, em 1984, e com a Lei n.º 222/85, acerca das instituições e bens eclesiásticos (¹¹⁸⁰). Daqui se depreende que a prática de atividades de cariz educativo, assistencial ou qualquer outro de interesse social em prol de leigos, por entidades de cariz religioso, civilmente reconhecidas, está constricta às leis estaduais que fixam os requisitos de autorização, capacidade jurídica e a necessidade de demonstração de outros requisitos instrumentais ou operacionais

ao Direito da Religião são, por si só, pessoas que têm um posicionamento, sendo este um domínio em que, via de regra, os posicionamentos têm natureza consistente, e são poderosamente afirmados acerca da busca de um sentido para a sua vida. Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd.* J. J. GOMES CANOTILHO, “Anotação ao acórdão n.º 174/93 do Tribunal Constitucional”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 126.º, 3832 a 3834, 1994, pp. 271-278, em especial as pp. 271-272. Ver, ainda, no sentido da defesa da existência de uma separação estrita entre o Estado e a Religião, Richard John NEUHAUS, “A New Order of Religious Freedom”, in *George Washington Law Review*, n.º 60, 1992, p. 620 e ss. Acerca da (eventual) separação entre Estado e Religião, *vd.* também Patrick M. GARRY, “The Myth of Separation: America’s Historical Experience with Church And State”, in *Hofstra Law Review*, n.º 33, 2, 2004, pp. 475-500 e acervo bibliográfico lá elencado. Para conhecimento de um acervo bibliográfico ainda mais amplo acerca do Direito e da Religião, *vd.* Miguel ASSIS RAIMUNDO, “Direito Administrativo da Religião”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume VI, Coordenadores: Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, 2009, pp. 225-226, nota 7.

¹¹⁷⁹ Cfr. Miguel ASSIS RAIMUNDO, “Direito Administrativo da Religião”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume VI, Coordenadores: Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, 2009, p. 227.

¹¹⁸⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 508-509.

necessários à prática de tais atividades, bem como é aos órgãos Estaduais que compete desempenhar o controlo sobre a desenvoltura de tais atividades, abarcando a autorização governamental acerca de aquisições imobiliárias, aceitação de legados, heranças e doações (¹¹⁸¹).

Vamos estudar, a partir de agora, as matérias respeitantes à tutela das Misericórdias e ao âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado, de modo detalhado (¹¹⁸²).

Note-se, todavia, que não nos parece ser admissível retratarmos-nos às Misericórdias e ao âmbito das jurisdições eclesiásticas sem termos em consideração a Concordata (¹¹⁸³). Ora, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Concordata,

¹¹⁸¹ Cfr. Giuseppe DALLA TORRE, “Assistenza e Beneficenza”, in *Enciclopédia Giuridica*, 1988, p. 8, *apud* Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 509, e nota 761.

Ora, Licínio Lopes Martins, citando Graziamaria DENTE, “Les associations «religieuses» en Itália”, estudo feito tendo em conta o programa acerca das association et religion du Cerdic, em colaboração com G. BARBERINI, tradução de Michèle JARTON, in *Praxis Juridique et Religion*, 5, 1988, pp. 107-125, faz um importante apontamento ao revelar que a Concordata celebrada com o Estado Italiano, diverge da celebrada com o Estado Português, dado que aquela ressalvou até a hipótese de o Estado emitir legislação interna que defina o âmbito da sua intervenção mesmo quanto às entidades eclesiásticas que prossigam finalidades de culto ou religião, e não só quanto aos que se proponham finalidades assistenciais. Competência que o Estado Italiano desempenhou com a Lei n.º 848, de 27 de maio de 1929 e com a Lei de 20 de maio de 1985 (artigo 7.º, parágrafo 6.º, da Lei n.º 222/85). Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 509, e nota 761, e bibliografia lá citada. Mais à frente, nesta mesma nota de rodapé, e citando Leonardo FERRARA, “Enti pubblici ed ente privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del critério sostanziale di distinzione?”, in *RTDP*, ano XL, 1990, pp. 446 e ss, Licínio Lopes Martins, acrescenta que no fim da década de 80, com uma decisão da Corte Constitucional, os artigos da Lei n.º 6972, de 1890 (artigo 1.º), que equiparou as confrarias ou instituições assistenciais e beneficentes, de cariz privado, às entidades públicas, transformando-as em instituições públicas de assistência e beneficência (I.P.A.B.), sendo os fins culturais destas da exclusiva jurisdição das autoridades eclesiásticas, quanto ao demais a competência compete exclusivamente às autoridades civis, que haviam publicizado tais instituições, anunciando a sua natureza pública, foram julgados constitucionalmente ilegítimos. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 510, e nota 761.

¹¹⁸² Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, Paulo DÁ MESQUITA, “A tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado”, in *JULGAR*, Quadrimestral, Maio-Agosto, Diretor: José Igreja Matos, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, 2014. Ainda acerca das irmandades da misericórdia ou santas casas da misericórdia, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 98. Acerca das pessoas coletivas religiosas eclesiásticas, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 184. Acerca da constituição e composição dos órgãos sociais e dos corpos gerentes da União das Misericórdias Portuguesas, *vd.*, João CARRILHO, *Reflectir “Misericórdias”*, Santa Casa da Misericórdia de Campo Maior, 2006.

¹¹⁸³ *Vd.*, Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume III – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012, pp. 635-663, e elenco bibliográfico lá citado.

Tendo as concordatas e acordos respeito pelos princípios da liberdade religiosa, da separação e da igualdade, a CRP não se opõe à celebração de concordatas e outros acordos entre o Estado e as confissões religiosas. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, ... *cit.*, p. 643 e ss, e elenco bibliográfico lá citado. Ainda acerca da liberdade religiosa em Portugal, *vd.*, Jorge MIRANDA, “Liberdade religiosa, igrejas e Estado em Portugal”, in *Nação e Defesa*, Ano XI, n.º 39, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Julho-Setembro de 1986, 19 pp., pp. 119-136, pesquisável em:

https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2760/1/NeD39_JorgeMiranda.pdf (acesso em: 15.09.2020). Reportando-se à transata Lei da liberdade religiosa portuguesa, uma vez que este escrito de Jorge Miranda já data de 1986, este autor menciona que: “Quanto à Lei n.º 4/71, sobre liberdade religiosa, além de princípios fundamentais (bases I e II), ela encerra regras sobre liberdade religiosa individual (bases 111 a VIII), regras sobre as confissões religiosas (bases IX a XVIII) e regras sobre o sigilo religioso (bases XIX e XX).

Os princípios fundamentais e as normas sobre conteúdo e extensão da liberdade religiosa são, quase todos, de desenvolvimento e esclarecimento do sentido da liberdade religiosa”. Cfr. Jorge MIRANDA, “Liberdade religiosa, igrejas e Estado em Portugal”, ... cit., p. 133, pesquisável em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2760/1/NeD39_JorgeMiranda.pdf (acesso em: 15.09.2020).

Num limbo comparatístico, *vd.*, a título de exemplo, o caso espanhol, na medida em que José Ramón MONTERO, “Religião e política em Espanha: os novos contornos da clivagem religiosa”, in *Análise Social*, vol. XXXIII (149), 1998 (5.), pp. 1053-1077, p. 1066, pesquisável em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221844682Q3pTB0tx4HI28ZE1.pdf> (acesso em: 15.09.2020), nos diz que: “cada um dos grupos religiosos contém também uma expressão inequívoca das estreitas relações existentes entre ideologia e religiosidade. De forma sistemática desde 1978, aqueles que se identificaram com a máxima religiosidade colocaram-se também nas posições mais conservadoras do contínuo ideológico; a descida no nível de religiosidade implicou sempre um deslocamento monotónico em direcção à esquerda”. Ora, a liberdade religiosa em Espanha é regulamentada pela Lei Orgânica n.º 7/1980 sobre liberdade religiosa [Cfr. “Notícias jurídicas (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo7-1980.html)”, *apud* <https://www.acn.org.br/wp-content/uploads/attachments/RLRM-2016-Espanha.pdf>, (acesso em: 15.09.2020)] e, de modo indireto, pelas leis orgânicas: 1/2002 sobre o direito de associação, 2/2006 acerca da educação, 10/1995 sobre o Código Penal, 8/2013 acerca da melhoria da qualidade educativa, e 6/2001 acerca das universidades. Cfr. <https://www.acn.org.br/wp-content/uploads/attachments/RLRM-2016-Espanha.pdf> (acesso em: 15.09.2020).

Vd., ainda, relativamente a Espanha, o RELATÓRIO DA LIBERDADE RELIGIOSA, Fundação Ais, ACN Portugal, pesquisável em: <https://religious-freedom-report.org/ptp/report-ptp/?report=2341> (acesso em: 15.09.2020), onde se compreende que “O artigo 16º da Constituição de 1978 [1] protege a liberdade religiosa. As relações entre o Estado espanhol e a Igreja Católica são regulamentadas pelo acordo de 28 de Julho de 1976 e os acordos de 3 de Janeiro de 1979 sobre questões legais, económicas, educativas e culturais, bem como sobre assistência religiosa nas forças armadas e o serviço militar de membros do clero”. Cfr., ainda, e para mais desenvolvimentos, Spain’s Constitution of 1978 with Amendments through 2011, *constituteproject.org*, https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en (acesso em: 15.09.2020) e Concordato tra la Santa Sede e la Spagna, Secretariato di Stato, Stato della Città del Vaticano, http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19530827_concordato-spagna_it.html (acesso em: 15.09.2020), *apud* RELATÓRIO DA LIBERDADE RELIGIOSA, Fundação Ais, ACN Portugal, pesquisável em: <https://religious-freedom-report.org/ptp/report-ptp/?report=2341> (acesso em: 15.09.2020).

Um aspeto curioso e interessante a referir aqui é do que em Espanha, a “Igreja de Scientology Nacional de Espanha é Oficialmente Reconhecida como uma Religião Mundial”. Cfr. <https://www.scientologyreligion.pt/landmark-decisions/national-church-of-scientology-of-spain-officially-recognized-as-world-religion.html> (acesso em: 15.09.2020).

Ainda em Espanha, o Estado espanhol regulamenta as suas relações com outras religiões, sendo que a Lei n.º 24/1992 aprovou o Acordo de Cooperação entre o Estado e a Federação das Entidades Religiosas Evangélicas de Espanha; a Lei n.º 25/1992 fez a mesma coisa quanto à Federação das Comunidades Judaicas de Espanha; tendo sucedido o mesmo com a Lei n.º 26/1992 estabelecida com a Comissão Islâmica Espanhola. Cfr. <https://www.acn.org.br/wp-content/uploads/attachments/RLRM-2016-Espanha.pdf> (acesso em: 15.09.2020).

Por sua vez, no Brasil, quanto à liberdade de religião: “A Constituição Federal consagra como direito fundamental a liberdade de religião, prescrevendo que o Brasil é um país laico. Com essa afirmação queremos dizer que, consoante a vigente Constituição Federal, o Estado deve se preocupar em proporcionar a seus cidadãos um clima de perfeita compreensão religiosa, proscrevendo a intolerância e o fanatismo. Deve existir uma divisão muito acentuada entre o Estado e a Igreja (religiões em geral), não podendo existir nenhuma religião oficial, devendo, porém, o Estado prestar proteção e garantia ao livre exercício de todas as religiões”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo5.htm> (acesso em: 15.09.2020).

Itália, além do acordo com a Igreja Católica Italiana, tem acordos com a Igreja Luterana, com a Igreja Valdense, com a Igreja Adventista, com a Assembleia de Deus, com a Igreja Batista e com a Comunidade Israelita. Cfr. Camilo SILVA COELHO, “Lei da liberdade religiosa (CC) - O que ficou por

tomamos conhecimento de que a personalidade jurídica da Igreja Católica é reconhecida pela República Portuguesa, e nos moldes do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Concordata observamos que as relações entre a República Portuguesa e a Santa Sé são garantidas através de um Núncio Apostólico junto da República Portuguesa e um Embaixador de Portugal junto da Santa Sé.

Para Rui Medeiros, «dir-se-á apenas que se justifica que a regulamentação especial aplicável à Igreja Católica atenda aos sentimentos religiosos da maioria dos cidadãos - e, portanto, considere a diferente representatividade das diversas confissões

dizer, no programa hora H”, in *Jornal da Marinha Grande*, Marinha Grande, 12.06.1998, pesquisável em: <http://www.estudos-biblicos.net/liberdade.html> (acesso em: 15.09.2020).

O artigo 19.º da Constituição da República Italiana assegura ao indivíduo o direito a professar “a sua crença religiosa de qualquer forma, individualmente ou em conjunto com outros, e a promover e celebrar ritos em público ou em privado, desde que eles não sejam ofensivos para a moral pública”. O artigo 8.º daquela lei fundamental italiana assevera que “todas as denominações religiosas são igualmente livres perante a lei”. Cfr. *Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2012*, [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en, apud RELATÓRIO DA LIBERDADE RELIGIOSA (2018): Itália, pesquisável em: <https://www.acn.org.br/italia/> (acesso em: 15.09.2020). De acordo com este mesmo relatório, Itália não tem religião Estadual, pese embora a maior fatia da população italiana seja Católica, e “as relações entre o Estado e outras religiões para além do Catolicismo são regulamentadas por lei, baseadas em acordo com as respectivas organizações religiosas. Antes de iniciar as negociações para a realização de um acordo deste tipo, a organização não católica precisa de ser reconhecida pelo Ministério do Interior como tendo personalidade jurídica, de acordo com a Lei n.º 1159/29”. Cfr. RELATÓRIO DA LIBERDADE RELIGIOSA (2018): Itália, pesquisável em: <https://www.acn.org.br/italia/> (acesso em: 15.09.2020).

Vd, ainda, entre outros, António Duarte SILVA, “A liberdade de consciência, de religião e de culto no actual Direito Português”, in *RMP*, ano 29.º, n.º 115, 2008, p. 70; Vd, Jónatas E. M. MACHADO, *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva*, Coimbra, 1996, p. 357. Acerca da transata Concordata de 1940, vd, https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19400507_santa-sede-portogallo_po.html (acesso em: 15.09.2020). A Concordata de 1940 referia no seu artigo XVI que: “É assegurado à Igreja Católica o livre exercício de todos os actos de culto, privado ou público, sem prejuízo das exigências de polícia e trânsito”. Note-se, todavia, que a Concordata de 2004, no seu artigo 33.º refere que: “A presente Concordata entrará em vigor após a troca dos instrumentos de ratificação, substituindo a Concordata de 7 de Maio de 1940. Assinada em três exemplares autênticos em língua portuguesa e em língua italiana, fazendo todos fé, aos 18 dias do mês de Maio do ano de 2004”. Cfr. <https://agencia.ecclesia.pt/portal/a-concordata-de-2004/> (acesso em: 15.09.2020). Na doutrina nacional, entre outros, acerca da transata Concordata de 1940, vd, José Joaquim ALMEIDA LOPES, *A Concordata de 1940 entre Portugal e a Santa Sé na Lei da Liberdade Religiosa de 2001*, in https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2002-10003900093_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIA%3%81STICO_A_Concordata_de_1940_entre_Portugal_e_a_Santa_S%3%A9_na_Lei_de_Libertade_Religiosa_de_2001, 55 pp., pp. 39-93, p. 93, (acesso em: 15.09.2020), expressando esta autor que: “Como o que Sua Ex.ª o Senhor Presidente da República chama à colação, ao invocar o princípio constitucional da igualdade e da não discriminação, é a situação de desigualdade em que se encontram as confissões religiosas não católicas relativamente à Igreja Católica, convém recordar que todos os tribunais constitucionais da União Europeia, o nosso incluído, enunciam o princípio da igualdade do seguinte modo: «o igual deve ser tratado como igual e o desigual deve ser tratado como desigual».

E já que está em curso o processo de revisão da Concordata, será bom não esquecer que se deve respeitar o «objecto do contrato» e não se deve romper o «equilíbrio financeiro» que lhe serviu de base”.

A Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 2004 (doravante Concordata), constituída por 33 artigos, encontra-se disponível para consulta *online* em: <https://agencia.ecclesia.pt/portal/a-concordata-de-2004/> (acesso em: 10.08.2020).

religiosas (¹¹⁸⁴) – ou à íntima união que se verifica no nosso meio entre religião e cultura (¹¹⁸⁵), não se podendo ignorar que uma ordem constitucional mundivisionalmente neutra não tem de ser “construída num vácuo histórico, cultural e moral” (¹¹⁸⁶)».

A problemática de se aferir se os Tribunais Eclesiásticos são ou não competentes para apreciar as questões relativas às misericórdias em Portugal, já foi objeto de apreciação e decisão pelo STJ, pelos Tribunais da Relação e pelos Tribunais de 1.^a Instância Portugueses. Assim, em Acórdão de 11 de julho de 1985, Processo n.º 72890, o STJ, confirmando o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 06.11.84, fixou que: “as irmandades das misericórdias constituem associações da Igreja Católica, no expreso reconhecimento do artigo 49.º do Estatuto das Instituições particulares de solidariedade social (¹¹⁸⁷)”. E tratando-se de “instituições da Igreja Católica estão submetidas à tutela da autoridade eclesiástica que, no tocante às de âmbito diocesano, é o competente, ordinário, o qual as orienta, aprova os seus corpos gerentes e os relatórios e contas anuais respectivos (art. 48.º, do referido Estatuto). Competindo ao Ordinário diocesano, por força do normativo legal, a aprovação dos corpos gerentes das Misericórdias, caber-lhes-á também, por necessária inerência, verificar a regularidade da eleição”. Refere ainda este Acórdão do STJ que “são (...) incompetentes os tribunais comuns para apreciar as irregularidades alegadamente verificadas na eleição dos corpos gerentes de uma Misericórdia (¹¹⁸⁸)”. Note-se que, este Acórdão do STJ, se referiu à tutela da autoridade

¹¹⁸⁴ Cfr. Axel V. CAMPENHAUSEN, *Das Bonner Grundgesetz Kommentar* (org. Mangoldt / Klein), III, München, 2001, p. 2699, *apud* Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, ... cit., p. 639, nota 23.

¹¹⁸⁵ Cfr. Jónatas MACHADO, *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva*, cit., p. 336, *apud* Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, ... cit., p. 639, nota 24.

¹¹⁸⁶ Cfr. Jónatas MACHADO, “A jurisprudência constitucional portuguesa diante das ameaças à liberdade religiosa”, in *BFDUC*, LXXXII, 2006, p. 106, *apud* Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, ... cit., p. 640, nota 25. Cfr. Rui MEDEIROS, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, ... cit., pp. 639-640.

¹¹⁸⁷ Este artigo 49.º do EstIPSS`s foi revogado pelo artigo 6.º do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. Mas, na sua redação transata, o artigo 49.º do EstIPSS`s dispunha que: “As instituições da igreja católica poderão revestir qualquer das formas enunciadas no artigo 2.º”. Atualmente, tal já não é possível, e pensamos que nem mesmo as misericórdias deveriam estar previstas, como aliás estão, na alínea e), do n.º 1, do artigo 2.º do EstIPSS`s, nem em qualquer outra alínea.

¹¹⁸⁸ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., pp. 500-501, e nota 752.

Ora, refere ainda Licínio Lopes Martins nesta sua obra aqui citada, citando Manuel LEAL FREIRE, *As Misericórdias e as IPSS em Geral, na História, na Legislação, na Jurisprudência e na Prática Administrativa*, Elcla Editora, 1995, p. 238, que: “o Tribunal da Relação do Porto confirmou, por Acórdão, a sentença, de 3-7-1984, emitida em 1.^a instância pelo Tribunal Cível do Porto (5.^a Vara), onde se decidiu que nas santas casas da misericórdia não há lugar a comissões de trabalhadores, comissões sindicais ou delegados sindicais”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares* ... cit., pp. 501-502, e nota 753.

eclesiástica, baseando-se na anterior redação do artigo 48.º do EstIPSS`s que tinha o seguinte texto: “Sem prejuízo da tutela do Estado, nos termos do presente diploma, compete ao ordinário diocesano, ou à Conferência Episcopal, respectivamente, a orientação das instituições do âmbito da sua diocese, ou de âmbito nacional, bem como a aprovação dos seus corpos gerentes e dos relatórios e contas anuais”. Todavia, o DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro dá uma nova redação ao artigo 48.º do EstIPSS`s, e que é a seguinte: “Os poderes da Autoridade Eclesiástica são os que resultam das disposições da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004, nos precisos termos constantes do artigo 44.º”. Apelles J. B. Conceição faz uma anotação a este artigo 48.º do EstIPSS`s, referindo que: “*As pessoas colectivas de direito canónico que se proponham fins de assistência e beneficiência regem-se por duas ordens jurídicas distintas; na esfera da sua actividade espiritual pelo direito canónico; na esfera temporal, como pessoas colectivas de solidariedade social, pelo direito nacional (Ac. STJ de 20/06/2006) (1189)*”.

Ora, a Seção II do EstIPSS`s dedica-se às «Disposições especiais para as instituições da Igreja Católica», e o seu artigo 44.º reporta-se ao «Regime concordatário», mencionando que a aplicação das disposições do EstIPSS`s às instituições da Igreja Católica é feita com respeito pelas disposições da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004.

Quanto ao «Reconhecimento das instituições canonicamente erectas», diz-nos o disposto no artigo 45.º do EstIPSS`s que: “A personalidade jurídica das instituições canonicamente erectas resulta da simples participação escrita da ereção canónica feita pelo bispo da diocese onde tiverem a sua sede, ou por seu legítimo representante, aos serviços competentes para a tutela das mesmas instituições”.

Na redação do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, são revogados os n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º do EstIPSS`s, (artigo este referente aos «Estatutos»), e o n.º 3 deste artigo 46.º do EstIPSS`s revela que os estatutos têm de consignar a natureza da instituição e a sua ligação específica à Igreja Católica e conformar-se com as disposições aplicáveis do EstIPSS`s, remetendo-nos, contudo, este artigo 46.º do EstIPSS`s para o artigo 10.º do EstIPSS`s (artigo este respeitante à «Elaboração dos Estatutos»).

¹¹⁸⁹ Cfr. Apelles J. B. CONCEIÇÃO, «Anotação ao artigo 48.º do Estatuto», in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.ª Edição, Almedina, 2015, p. 106. O itálico foi assim colocado por este autor.

3. Os Tribunais Eclesiásticos e a Igreja

Segundo Licínio Lopes Martins, relativamente à repartição de competências jurisdicionais sobre as IPSS`s canonicamente erectas há dois níveis de jurisdição competentes, isto é, a jurisdição eclesiástica da Igreja Católica e a jurisdição Estadual, tendo em conta que na jurisdição do Estado a competência poderá, porventura, ser repartida entre a jurisdição civil e a administrativa, tudo dependendo da natureza dos poderes concretamente desempenhados pelas pessoas coletivas em causa ⁽¹¹⁹⁰⁾ ⁽¹¹⁹¹⁾.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 2.º da Concordata, ficamos a saber que “a República Portuguesa reconhece à Igreja Católica o direito de exercer a sua missão apostólica e garante o exercício público e livre das suas actividades, nomeadamente as de culto, magistério e ministério, bem como a jurisdição em matéria eclesiástica”. Da interpretação que fazemos deste preceituado, constatamos que a Concordata atribui a jurisdição eclesiástica à Igreja Católica.

Nos moldes do disposto no artigo 6.º da Concordata, descobrimos que os eclesiásticos não têm o dever de assumir os cargos de jurados, membros de tribunais e outros da mesma natureza, considerados pelo Direito Canónico como incompatíveis com o estado eclesiástico. Da nossa parte, daqui depreendemos que os eclesiásticos jamais podem/poderão ser jurados, nunca podendo assumir nem desempenhar as funções daquilo a que denominamos por *magistrados eclesiásticos* (expressão e itálico nossos).

Dita Licínio Lopes Martins que no prisma do regime aplicável, temos de ter em conta dois aspetos fulcrais: se as instituições canonicamente erectas têm a pretensão apenas de prosseguir uma atividade cultural ou religiosa, a competência é da jurisdição eclesiástica, por se tratar de matérias de cariz religioso que são do interesse da Igreja; se

¹¹⁹⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 512, e nota 767.

¹¹⁹¹ Ainda na doutrina nacional, consideramos relevante o estudo da autoria de João Carlos Loureiro. *Vd.*, João Carlos LOUREIRO, “Pessoa, Democracia e Cristianismo: entre o Real e o Ideal? – Subsídios de (para a) leitura(s) de Barbosa de Melo”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro, 2013, pp. 361-404, p. 399, e nota 251, nota esta onde, aliás, João Carlos Loureiro cita Marcello PERA, *Perché dobbiamo dirci cristiani: il liberalismo, l'Europa, l'etica*, Milano, 2008, p. 56, referindo que este autor por (aquele citado) distingue “cristãos pela fé” de “cristãos pela cultura”. As expressões entre aspas estão assim colocadas por João Carlos Loureiro na nota n.º 251 da sua obra aqui citada. Nas palavras deste autor, na p. 399, da sua obra aqui citada: “Com efeito, o cristianismo é verdadeiramente uma experiência pessoal na dupla aceção de (poder) ser experimentado de uma forma única (uma mística) por cada um e de envolver a relação com uma Pessoa, a partir de um evento singular: *Deus caro factum est*. No entanto, esta dimensão, que pressupõe uma experiência interior – uma peregrinação – não afasta, antes aponta, para o cristianismo como cultura. Ou seja, independentemente da existência ou não de Deus, estruturou-se uma narratividade que assenta num Logos e que conformou o espaço ocidental e, por esta via, em diferentes graus, mundial”. A expressão em latim e itálico está assim colocada por João Carlos Loureiro.

têm por intuito prosseguir um fim de solidariedade social então cessa aqui, e neste ponto, aquela jurisdição, para dar o seu lugar à jurisdição Estadual, civil ou administrativa, por, exatamente, se tratar de matérias administrativas que são do interesse Estadual. Isto forma uma exigência constitucional impreterível, uma vez que se trata de uma exigência do princípio da igualdade perante a CRP e a lei; de uma exigência do princípio da separação entre o Estado e as Igrejas; e de uma exigência do princípio geral que alumia a separação material de jurisdições, no caso, a separação entre a matéria espiritual e a matéria de cariz temporal, alertando para uma diferenciação historicamente evocada para estas mesmas finalidades (¹¹⁹²).

Segundo Paulo Dá Mesquita: “Recolocando a problematização no espectro das irmandades da Misericórdia enquanto IPSS, o enquadramento do âmbito das jurisdições (eclesiástica e dos tribunais portugueses) não se refere apenas a materialidades, mas a dimensões jurídico-funcionais que implicam que determinados factos possam ser objecto de apreciação por autoridades eclesiásticas e do Estado português. Por exemplo, os actos de gestão e de disposição dos bens das Santas Casas da Misericórdia podem integrar o objecto de processos cíveis e penais perante tribunais portugueses e estar na base de decisões das competentes autoridades eclesiásticas sobre remoção dos respectivos órgãos dirigentes, mas a acção ou omissão dessas entidades eclesiásticas não pode, na vertente relativa à organização interna das pessoas jurídicas canónicas, ser sindicada pelos tribunais do Estado português (¹¹⁹³)”. Ora, para Paulo Dá Mesquita, as limitações à ingerência jurisdicional dos tribunais Estaduais na nomeação e remoção dos titulares dos órgãos gerentes das irmandades da Misericórdia que são pessoas jurídicas canónicas não interferem com os controlos administrativos e judiciais sobre atividades desenvolvidas por essas pessoas coletivas enquanto IPSS`s (¹¹⁹⁴).

Posto isto, uma nota que Jorge Bacelar Gouveia faz, e que se prende com as associações privadas de fiéis, é a de que: “*a direção e o governo das associações privadas de fiéis – da qual não se pode dissociar as decisões tomadas sobre o respetivo património*

¹¹⁹² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 507-508.

¹¹⁹³ Neste sentido, *vd.*, Paulo DÁ MESQUITA, “A tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado”, in *JULGAR*, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Director: José Igreja Matos, Quadrimestral, Maio -Agosto, 2014, p. 137.

¹¹⁹⁴ Neste sentido, *vd.*, Paulo DÁ MESQUITA, “A tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado”, in *JULGAR*, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Director: José Igreja Matos, Quadrimestral, Maio -Agosto, 2014, p. 137. Na nota n.º 83, da obra da autoria de Paulo Dá Mesquita aqui citada, verifica-se que tal aspeto gera peculiares exigências relativamente à valoração e tratamento da informação transmitida ao Ministério Público, indissociável do específico panorama jurídico-constitucional e legal dessa entidade enquanto órgão de justiça responsável pela acção penal.

– são do foro exclusivo dos respetivos membros, em plena autonomia da autoridade eclesiástica. É aqui que irrompe um dos sinais mais emblemáticos do seu carácter privado para efeitos de Direito Canónico (¹¹⁹⁵)”.

Na jurisprudência nacional, mais precisamente no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 2047/08.0TBPDL-D.C1: “O critério diferenciador das associações de nível público e de nível privado reside na finalidade por que foram criadas - assim, as públicas visam ensinar a doutrina cristã em nome da Igreja ou promover o culto público, ou proporem-se obter outros fins cuja obtenção está reservada à autoridade eclesiástica (cân. 301 § 1); nas privadas, os fiéis empenham-se para fomentar uma vida mais perfeita, promover o culto público ou a doutrina cristã, iniciativas de evangelização, exercício de obras de piedade ou caridade (cân. 298 §1) (¹¹⁹⁶)”.

¹¹⁹⁵ Cfr. Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», in *Revista de Direito Público*, N.º 14, Diretor: Jorge Bacelar Gouveia, Secretária: Inês Braga, Instituto de Direito Público, CEDIS – Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, julho - dezembro de 2015, Lisboa, Almedina, 2015, p. 158. A expressão está assim colocada em itálico por Jorge Bacelar Gouveia.

Como explicita este mesmo autor, tal autonomia patrimonial das associações privadas de fiéis tem algumas limitações, sendo por tal motivo que tais entidades se podem postular de pessoas jurídicas canónicas. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», cit., p. 159 e ss.

Quanto àquilo a que este autor denomina por carácter inconclusivo da alusão à “jurisdição eclesiástica” constante da Concordata de 2004, expressão aquela assim referida e colocada entre aspas por este autor, defende o mesmo que: “jamais se pode aceitar que, perante a dúvida sobre qual a jurisdição competente – se a estadual, ou se a canónica -, a solução deva dar primazia a esta”. Cfr. Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», cit., pp. 169 e 171.

¹¹⁹⁶ Cfr., o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 2047/08.0TBPDL-D.C1, datado de 17.05.2011, cuja Relatora foi a Exma Sra Dra Juíza Regina ROSA e os descritores foram: “Associação, Direito Canónico, Associação Pública, Associação Privada e Representação”, pesquisável em:

<http://www.dgsi.pt/JTRC.NSF/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/f82c76966a9116cc802578d10044ac9a?OpenDocument> (acesso em: 13.09.2020). Neste mesmo Acórdão é ainda evidenciado que: “As associações privadas de fiéis estão sujeitas à vigilância da autoridade eclesiástica competente (cân. 305 § 1 e cân. 325 § 1); porém, não pode a autoridade eclesiástica competente, a coberto desse dever de vigilância, designar comissários que representem a associação”.

Jorge Bacelar Gouveia faz alusão ao Acórdão do STJ de 01 de março de 2016, na medida em que tal Acórdão determina que a legitimidade para confessar de modo válido em ação judicial referente a pessoa jurídica canónica, é da competência exclusiva da Igreja Católica, fazendo menção ainda este Acórdão que a validade de decretos da autoridade eclesiástica só poderia ser apreciada de modo exclusivo na jurisdição eclesiástica. Cfr. Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», cit., p. 167, e ainda, o Acórdão do STJ, Processo n.º 2153/06.5TBCBR-C.C1.S1, 6.ª Secção, de 01.03.2016, cujo Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz FONSECA RAMOS, e os descritores foram: “Tribunal Eclesiástico; Tribunais portugueses; Competência material; Igreja Católica; Direito Canónico; Validade; Representação; Confissão Judicial; Concordata; Estado e Liberdade de religião”, pesquisável em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/6c9bd616d7c00eca80257f6a00531c47?OpenDocument> (acesso em: 15.09.2020).

4. A competência dos Tribunais Comuns

Para Licínio Lopes Martins, o facto de as Misericórdias constituírem associações ou instituições da Igreja Católica, não provoca a incompetência dos Tribunais Comuns em razão da matéria para se pronunciarem acerca das irregularidades jurídicas constatadas no processo eleitoral dos corpos gerentes, ou a inadmissibilidade, no âmbito destas instituições, da prática de funções de cariz sindical (¹¹⁹⁷).

Segundo o parecer jurídico de Jorge Bacelar Gouveia, «*a questão fica resolvida em favor dos tribunais portugueses porque pudemos verificar, no plano do Direito substantivo, que as intervenções patrimoniais realizadas pela “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus” não são reguladas pelo Direito Canónico, extravasando da esfera de competência das autoridades eclesiais, ficando antes na órbita do Direito Civil, sendo essa associação, para todos os efeitos, também uma associação de Direito Civil, antes como depois da Concordata de 2004* (¹¹⁹⁸)».

Começamos logo este *item* por referir que da nossa parte defendemos que os Tribunais Comuns são os competentes para apreciar as irregularidades, e para decidir os conflitos internos e externos das organizações católicas. Isto porque, e acrescentamos da nossa parte, independentemente da religião que os cidadãos tenham, possam vir a ter, ou nem sequer tenham nem tão-pouco venham a ter, o Estado democrático é laico (¹¹⁹⁹),

¹¹⁹⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 503.

Todavia, uma observação feita por este autor é a de que a autonomia organizatória das instituições canonicamente erectas dá a sensação de ter constituído a base da retórica argumentativa do STJ para arrematar pela incompetência dos tribunais comuns. Mas, como julga Licínio Lopes Martins, a interpretação do STJ é edificada a partir do artigo 48.º do EstIPSS's, respeitante à tutela das autoridades eclesiais quanto a estas instituições, defendendo ainda que a redação deste artigo 48.º do EstIPSS's pode criar interpretações divergentes quanto ao sentido geral do EstIPSS's, e nomeadamente quanto à CRP, parecendo-lhe ser o que ocorreu com os Acórdãos do STJ de 11 de julho de 1985, Processo n.º 72890, e o do Tribunal da Relação do Porto, confirmativo da sentença, de 03.07.1984, emitida em 1.ª instância pelo Tribunal Cível do Porto – 5.ª Vara. Cfr., e para maiores desenvolvimentos, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 503 e ss.

¹¹⁹⁸ Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da «Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus»», *cit.*, pp. 174-175.

¹¹⁹⁹ Mas tal não impede o direito à liberdade religiosa. Neste sentido, e para mais desenvolvimentos, *vd.*, por exemplo, J. J. GOMES CANOTILHO / Jónatas MACHADO, “Igrejas e Sindicatos e o Dia do Senhor”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro, 2013, pp. 285-291.

Como evidenciam estes dois autores: “(...) no domínio da religião a observância de uma postura de neutralidade confessional e não interferência não é incompatível com a criação de condições fácticas e normativas necessárias à acomodação, razoável e proporcional, da liberdade religiosa individual e colectiva nas esferas pública e privada, especialmente necessárias quando se esteja perante minorias religiosas cujas características nem sempre são tomadas na devida conta pelas normas gerais e pelas práticas socialmente dominantes”. Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / Jónatas MACHADO, “Igrejas e Sindicatos e o Dia do Senhor”, ... *cit.*, p. 290.

devendo ser imparcial e respeitar o princípio constitucional da igualdade (que da nossa parte defendemos que deveria/á ser designado por princípio da equidade em vez de princípio da igualdade, propondo nós que seja feita uma revisão ao texto constitucional, mais precisamente à epígrafe do artigo 13.º da CRP, visando esta solução). Ademais, pode/rá haver quem defenda que os Tribunais Eclesiásticos é que deveriam/ão ser os competentes para dirimir estes litígios referentes aos conflitos internos e externos das organizações católicas, tendo inclusive em conta a Concordata, mas da nossa parte julgamos que uma vez que consideramos que as misericórdias são autênticas associações de solidariedade social e não são IPSS`s por tal razão, se às associações de solidariedade social se aplica o Direito civil, mais precisamente as disposições do CC Português e os litígios relativos a estas são da competência dos Tribunais Comuns, julgamos que enquanto o legislador nacional não legislar e aprovar um diploma legal próprio para as Misericórdias, em abono da verdade também os Tribunais Comuns são/serão os competentes para dirimir os litígios a si respeitantes e em que estas últimas sejam partes envolvidas.

Jurisprudencialmente falando, e no sentido de que os Tribunais Comuns são os competentes para dirimir litígios relacionados com as Misericórdias, damos aqui, de entre outros, o exemplo do Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 246/11.6TBOFR.C1, datado de 10.09.2013, cujo Relator foi o Exmo. Sr Dr. Juiz José Avelino Gonçalves, e cujos descritores foram: “Misericórdias; Competência; Tribunal Comum; Pedido de Indemnização Civil; Actas e Força probatória”⁽¹²⁰⁰⁾. Deste Acórdão extrai-se que: “Embora os tribunais judiciais possam não ter competência material para apreciar a legalidade da expulsão do Autor como associados da Ré Misericórdia, decidida pela respectiva mesa da assembleia geral, já a têm para julgarem um pedido de indemnização por danos não patrimoniais fundados em eventuais actos ilícitos conexos ou derivados dessa decisão de exclusão, na medida em que tais factos se subsumem à previsão normativa dos artigos 483º e 496º do Código Civil⁽¹²⁰¹⁾”.

¹²⁰⁰ Este acórdão é pesquisável em: [www.dgsi.pt / http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/e1838e5acc33564f80257beb005222c3?OpenDocument&Highlight=0,santa,casa,da,miseric%C3%B3rdia](http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/e1838e5acc33564f80257beb005222c3?OpenDocument&Highlight=0,santa,casa,da,miseric%C3%B3rdia) (acesso em: 29.07.2020).

¹²⁰¹ Cfr., o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 246/11.6TBOFR.C1, datado de 10.09.2013, cujo Relator foi o Exmo. Sr Dr. Juiz José Avelino GONÇALVES, e cujos descritores foram: “Misericórdias; Competência; Tribunal Comum; Pedido de Indemnização Civil; Actas e Força probatória”, pesquisável em: [www.dgsi.pt / http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/e1838e5acc33564f80257beb005222c3?OpenDocument&Highlight=0,santa,casa,da,miseric%C3%B3rdia](http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/e1838e5acc33564f80257beb005222c3?OpenDocument&Highlight=0,santa,casa,da,miseric%C3%B3rdia) (acesso em: 11.09.2020).

Cfr., o disposto no relatório deste Acórdão: “A... intentou acção contra a MISERICÓRDIA DE ... e o Presidente da Mesa Administrativa da Misericórdia de ..., S..., pedindo a condenação solidária dos

Para Licínio Lopes Martins, a constituição das Misericórdias assim como a sua gestão – atividade social, doações, legados, contas, etc – encontravam-se sob a alçada da jurisdição civil, já no Século XVI (¹²⁰²).

Jorge Bacelar Gouveia, pronuncia-se acerca do Acórdão do STJ, da 6.^a Secção, de 01.03.2016, que veio a negar a revista apresentada pela Fundação e pela Pia União, no Processo n.º 2153/06.5TBCBR-C.C1.S1, quanto a um imóvel situado em Coimbra, o qual foi judicialmente reconhecido como propriedade da Pia União, em 15.07.2008, importando interpor recurso extraordinário com a pretensão de uniformização de jurisprudência na matéria, pelas suas sérias e graves implicações no contencioso judicial ainda em andamento (¹²⁰³).

RR. a pagarem-lhe, a título de indemnização por danos não patrimoniais, a quantia de € 31.000,00 (trinta e um mil euros), com o acréscimo dos juros legais vincendos a partir da citação e até integral pagamento”.

Ora, segundo a decisão tomada neste mesmo Acórdão: “A expulsão da irmandade constitui uma pena disciplinar, a mais grave é certo, mas é uma pena disciplinar. A deliberação de expulsão do aqui Autor da irmandade a que pertencia foi tomada, por maioria, pela Mesa Administrativa no uso dos seus poderes e competência – art. 11º n.º 2 e no artigo 42º alínea b) do Compromisso - e foi de resto posteriormente ratificada pela esmagadora maioria dos irmãos reunidos em Assembleia Geral”, sendo que este douto Tribunal da Relação de Coimbra, decidiu pela negação de provimento ao recurso interposto, confirmando a decisão recorrida.

Da nossa parte, e comentando este Acórdão, caso a pretensão do A tivesse sido acolhida positivamente pelo Tribunal da Relação de Coimbra, teria feito todo o sentido que a competência para julgar um pedido indemnizatório por danos morais fundados em eventuais atos ilícitos conexos ou derivados de uma decisão de expulsão do A, dado que tais factos se subsumem à previsão normativa dos artigos 483.º e 496.º, ambos do CC português, teria sido competente o tribunal comum (civil), *in casu*, da Relação de Coimbra, para dirimir este litígio.

¹²⁰² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 502 e bibliografia lá citada. De mencionar que, o CA de 1940 qualificava as irmandades da misericórdia como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, submetendo-as ao respetivo regime. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 503. Atualmente, tratam-se de associações canonicamente erectas e, por prosseguirem finalidades de solidariedade social, são reconhecidas como IPSS's. assim, tratam-se de associações privadas canonicamente erectas, mas esta não é a doutrina oficial acolhida pela Igreja Católica. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 503. Ademais, na nota 755, desta obra deste autor, e recitando aquele Manuel LEAL FREIRE, *As Misericórdias ... cit.*, p. 225: “com a aprovação do novo Código de Direito Canónico, de 1983, formou-se em diversos sectores da Igreja a doutrina que considera que as Misericórdias seriam associações públicas de fiéis, o que correspondia ficarem tais instituições submetidas à tutela administrativa da Hierarquia da Igreja, pois, segundo aquele Código, só as associações privadas de fiéis estão dispensadas de tal tutela. Esta posição veio a ser oficialmente assumida por todo Episcopado na decisão do Pontifício Conselho para leigos, emitida na cidade do Vaticano, em 30 de Novembro de 1992”. Porém, reveja-se a nossa posição acerca da qualificação das irmandades da misericórdia, no ponto 3., do Capítulo II, da Parte II, deste trabalho, ponto que intitulamos “O caso específico das Santas Casas da Misericórdia”.

¹²⁰³ Cfr. Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», in *Revista de Direito Público*, N.º 14, Diretor: Jorge Bacelar Gouveia, Secretária: Inês Braga, Instituto de Direito Público, CEDIS – Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, julho - dezembro de 2015, Lisboa, Almedina, 2015, p. 137.

Este autor, faz alusão nesta sua obra ao Acórdão do STJ de 22 de fevereiro de 2011, dado que, segundo tal Acórdão, entendeu aquele douto tribunal naquele douto Acórdão que era da competência da jurisdição do Estado português julgar determinados litígios, dado que, estando em causa uma associação privada de fiéis, não lhe seriam aplicáveis as regras de Direito Canónico invocadas, sendo que as confissões feitas em juízo pelos comissários nomeados pela autoridade eclesiástica seriam inválidas por serem

Aponta Licínio Lopes Martins que: “Na verdade, da circunstância de o art. 48.º reconhecer competência ao ordinário da diocese para a aprovação dos corpos gerentes e do relatório e contas não pode retirar-se um princípio geral de incompetência da jurisdição comum. O que se pretende com a previsão contida naquele artigo é tão só isto: identificar uma certa autoridade da Igreja que, no âmbito desta instituição, se repete mais idónea para praticar aqueles actos (¹²⁰⁴)”.

Voltando ao estudo/parecer de Jorge Bacelar Gouveia, «a diversa terminologia utilizada para designar o tipo de intervenção da autoridade eclesiástica não foi o fruto do acaso: as associações públicas de fiéis são “erectas”, enquanto as associações privadas de fiéis são “aprovadas” (¹²⁰⁵)». Ora, o CDC de 1917 e o CDC de 1983 não têm normas

decorrência de poderes de ordem canónica impertinentes na entidade em averiguação. Cfr. Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da «Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus»», cit., p. 167, e também, o Acórdão do STJ de 22 de fevereiro de 2011, Processo n.º 332/09.2TBPD.L1.S1, 6.ª Secção, cujo Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz SILVA SALAZAR, e os descritores foram: “Procedimentos Cautelares; Acção de reivindicação; Incompetência absoluta; Competência internacional; Conflito de jurisdição; Tribunais portugueses; Tribunal Eclesiástico; Concordata; Direito Canónico; Igreja Católica e Associação religiosa”, pesquisável em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2dd841766a9110e18025784e005a2988?OpenDocument> (acesso em: 15.09.2020).

¹²⁰⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ...* cit., p. 506.

¹²⁰⁵ Cfr. Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», ... cit., p. 151.

Ora, da nossa parte, apontamos aqui a relevância do Acórdão do STJ de 05 de dezembro de 2019, no sentido de que esta Acórdão refere que: “I. O Cód. de Direito Canónico de 1917 não estabelecia distinção entre as associações de fiéis, mas o Cód. de Direito Canónico de 1983 passou a distingui-las entre associações públicas ou associações privadas, distinção assente essencialmente em três elementos: natureza do ato constitutivo, iniciativa da constituição e fim prosseguido pela associação de fiéis (câns. 299º e 301º). II. O CDC de 1983 não contém, porém, qualquer norma transitória relativa à qualificação das associações de fiéis anteriormente constituídas como ocorria com a Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus que foi erigida como pessoa jurídica canónica em 1959; por outro lado, depois da entrada em vigor do CDC de 1983, não foram introduzidas modificações nos Estatutos da Pia União, pelo que a sua qualificação como associação pública ou como associação privada de fiéis deve ser feita a partir dos critérios definidos pelo CDC de 1983, para o que releva, no essencial, os seguintes elementos: - Foi erigida por Decreto Episcopal, em 1959, na vigência do CDC de 1917; - A sua constituição partiu da iniciativa dos seus membros; - Tinha o objetivo de “*santificação individual pelo cumprimento dos preceitos e conselhos evangélicos e normas da Igreja*” e de “*evangelização dos pobres pelo exemplo e prática das obras da misericórdia*”; - Consta dos seus Estatutos que, “*uma vez eleita, a Superiora deve apresentar-se imediatamente ao seu Prelado a quem prestará juramento de fidelidade absoluta às normas da Igreja*”. III. Face ao que agora dispõe no CDC de 1983, o facto de a Pia União ter sido constituída por iniciativa de fiéis (cân. 299º) e de a sua finalidade ser de natureza eminentemente particular concorrem para a qualificação como associação privada de fiéis, enquanto o ter sido erigida através de Decreto Episcopal (cân. 301º) e a relação com o Bispo Diocesano são típicos das associações públicas de fiéis. IV. A Conferência Episcopal Portuguesa publicou, em Abril de 1988, as “*Normas Gerais para Regulamentação das Associações de Fiéis*”, em cujo art. 116º §4, se previa, quanto às associações de fiéis constituídas antes da vigência do CDC de 1983, que seriam “*públicas todas as associações eretas em pessoas moral pela Autoridade eclesiástica, antes da entrada em vigor deste (CDC de 1983), em 27-11-1983, e nomeadamente as denominadas Irmandades e Confrarias*”. V. Porém, tais Normas não estavam sustentadas em qualquer autorização ou ratificação (“*recognitio*”) concedida pela Santa Sé (como veio a ocorrer com as “*Normas Gerais das Associações de Fiéis*” aprovadas pelo Decreto da CEP, de 4-4-2008), de modo que o seu teor e, mais concretamente, o teor daquele art. 116º

análogas aplicáveis às associações de fiéis, sendo que o CDC de 1917 não reconhecia de forma expressa as associações privadas de fiéis, ao passo que o CDC de 1983 introduziu tal categoria jurídica como uma relevante novidade, na rota do Concílio Vaticano II, em que se passou a vangloriar, de entre outras relevantes inovações introduzidas no Direito e na Doutrina Católicas, a função do laicado (¹²⁰⁶).

§4, não interfere na qualificação jurídica da Pia União reportada à data em que foi praticado o ato impugnado, em Novembro de 2005. VI. Considerando exclusivamente o que decorre do CDC de 1983, em conjugação com os aspetos relacionados com a constituição, objetivos e funcionamento da Pia União, o que se mostra mais relevante para a sua qualificação é o facto de ter sido constituída por iniciativa dos seus membros, tendo como objetivos essenciais “a santificação individual pelo cumprimento dos preceitos e conselhos evangélicos e normas da Igreja” e “a evangelização dos pobres pelo exemplo e prática das obras da misericórdia”, não se verificando, por outro lado, que visasse prosseguir “a prática do culto público, em nome da Igreja”, fator que seria característico de uma associação pública de fiéis (cân. 301º §1). VII. O facto de ter sido formalmente erigida por Decreto Episcopal, em 1959, ao abrigo do cân. 100º do CDC de 1917, não determina, por si, a qualificação como associação pública de fiéis, em face do que agora prescreve o CDC de 1983, uma vez que, naquela ocasião, essa forma de constituição era condição necessária para que as associações de fiéis (ou outras pessoas jurídicas) tivessem personalidade jurídica perante o CDC de 1917 e a Concordata de 1940, objetivo essencial que esteve na base do Decreto Episcopal de ereção. VIII. Sendo a Pia União uma associação privada de fiéis, embora a sua atuação estivesse sujeita à vigilância do Bispo da Diocese, tinha poderes para outorgar validamente na escritura pública de doação de um bem imóvel sem necessidade da licença Episcopal prevista no cân. 1291º do CDC de 1983, a qual, apesar disso, foi obtida antes da realização da escritura de doação. IX. A validade dessa doação não é posta em causa pelo facto de ter sido realizada em benefício de um sobrinho da Superiora da Pia União, uma vez que este aspeto, a que o cân. 1298º do CDC de 1983 atribui relevo, apenas teria interesse se estivesse em causa um bem eclesiástico, como são os bens pertencentes a associações públicas de fiéis, não sendo relevante quando está em causa a alienação de bens pertencentes a pessoas jurídicas privadas, como era a Pia União. X. Mas ainda que a Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus fosse qualificada, em face do atual CDC, como “associação pública de fiéis” e que, por esse motivo, o imóvel doado fosse classificado como “bem eclesiástico”, nos termos e para efeitos do cân. 1298º do CDC de 1983, improcederia o pedido de declaração de invalidade da doação formulado pela Diocese de Leiria-Fátima e pela Pia União doadora, uma vez que: a) A Superiora da Pia União era portadora de um documento subscrito pelo Bispo da Diocese de Leiria-Fátima no qual se declarava que aquela tinha “poderes necessários para proceder” à doação a favor do donatário que era identificado, documento que corresponderia, naquele pressuposto, à “licença especial” prevista no cân. 1298º; b) Nos termos do art. 11º da Concordata de 2004 entre Portugal e a Santa Sé, eventuais limitações à capacidade jurídica das pessoas jurídicas canónicas, com reflexos ao nível do direito civil, só são oponíveis a terceiros de boa fé quando resultem do CDC de 1983 ou de outras normas de Direito Canónico; c) Não existe qualquer disposição de Direito Canónico ou de Direito Civil que comine com a invalidade uma doação outorgada por uma associação pública de fiéis, precedida de licença subscrita pelo Bispo da Diocese, só pelo facto de não constar dessa licença a alusão à relação de parentesco até ao 4º grau existente entre a representante da associação de fiéis doadora e o donatário”. Cfr., o Acórdão do STJ, Processo n.º 208/11.3TBHRT.L1.S1, 2.ª Secção, de 05.12.2019, cujo Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz ABRANTES GERALDES, e os descritores foram: “Associações de fiéis; Associação pública ou privada de fiéis; Regime dos Cód. De Direito Canónico de 1917 e de 1983; Critérios de qualificação face ao novo regime; ato constitutivo; Iniciativa e objetivos da associação de fiéis; Bens eclesiásticos e bens não eclesiásticos; Exercício do poder de vigilância do Bispo da Diocese; Validade dos atos de alienação de bens; Licença Episcopal; Alienação a favor de um sobrinho da Superiora; Cânone 1298º do CDC de 1983; Pressupostos da invalidade da alienação face ao CDC de 1983; Pressupostos da invalidade face ao Direito Civil e Concordata de 2004”, pesquisável em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f95912804ded8c7c802584c7005d2e41?OpenDocument> (acesso em: 15.09.2020). Os itálicos estão assim colocados neste Acórdão.

¹²⁰⁶ Cfr., e para mais desenvolvimentos, Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», ... cit., p. 142 e ss.

Ora, dita o disposto nas alíneas *a)* e *b)*, do artigo 63.º do Código de Processo Civil Português (doravante CPC), artigo este com a epígrafe «Competência exclusiva dos tribunais portugueses», respetivamente, que: “Os tribunais portugueses são exclusivamente competentes: *a)* Em matéria de direitos reais sobre imóveis e de arrendamento de imóveis situados em território português; todavia, em matéria de contratos de arrendamento de imóveis celebrados para uso pessoal temporário por um período máximo de seis meses consecutivos, são igualmente competentes os tribunais do Estado-membro da União Europeia onde o requerido tiver domicílio, desde que o arrendatário seja uma pessoa singular e o proprietário e o arrendatário tenham domicílio no mesmo Estado-membro; *b)* Em matéria de validade da constituição ou de dissolução de sociedades ou de outras pessoas coletivas que tenham a sua sede em Portugal, bem como em matéria de validade das decisões dos seus órgãos; para determinar essa sede, o tribunal português aplica as suas regras de direito internacional privado; ⁽¹²⁰⁷⁾”.

Nas palavras de Jorge Bacelar Gouveia, “a análise do CDC permite concluir que a jurisdição eclesiástica tem uma delimitação territorial e hierárquica, mas pode sempre envolver instâncias jurisdicionais que transcendem o âmbito nacional ⁽¹²⁰⁸⁾”, acrescentando ainda este autor que: “os litígios que estão a ser apreciados - envolvendo a transferência de bens patrimoniais, além do reconhecimento de uma fundação - não suscitam qualquer hesitação quanto à competência internacional dos tribunais portugueses sobre aquelas situações perante a possibilidade de esses litígios poderem ser dirimidos com a intervenção de tribunais não portugueses, como seriam algumas das categorias dos tribunais eclesiásticos, cuja qualificação precisa não importa agora realizar ⁽¹²⁰⁹⁾”.

Defende Licínio Lopes Martins que sendo o Direito Estadual a adestrar tais matérias, a competência administrativa e jurisdicional para dirimir os eventuais conflitos pertencerá ao Estado. Julga ainda que, se as entidades canonicamente erectas se constituem para prosseguir fins sociais, se funcionam no âmbito do sistema de ação social, se integram uma rede social, e se auferem por tais razões do reconhecimento, apoio e

¹²⁰⁷ Cfr., o CPC Português, em vigor, ou seja, a Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, cuja versão mais atual é a da Lei n.º 117/2019, de 13/09, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1959&tabela=leis (acesso em: 15.09.2020).

¹²⁰⁸ Cfr. Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da «Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus»», cit., p. 168.

¹²⁰⁹ Cfr. Jorge BACELAR GOUVEIA, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da «Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus»», cit., p. 169.

proteção do Estado, este autor não avista motivos para que as instituições não devam obedecer aos requisitos das demais IPSS`s, abrangendo a sua sujeição à jurisdição comum ⁽¹²¹⁰⁾.

5. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a jurisprudência do Tribunal Constitucional Português

Neste *item*, vamos abordar a relevância que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante TJUE) ⁽¹²¹¹⁾ e a relevância que a jurisprudência do Tribunal

¹²¹⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 511. Posição esta, aliás, que compartilhamos da nossa parte. Argumenta ainda Licínio Lopes Martins que as IPSS`s canonicamente erectas não podem omitir-se à aplicação do regime comum com o subterfúgio de serem associações religiosas, dado que são associações ou fundações similares às outras. Por tal motivo, se pretenderem auferir da qualidade de IPSS`s, adquirindo de forma automática o estatuto de utilidade pública, com todas as consequências legais que daí derivam, então não poderão ser dispensadas dos requisitos que a lei determina para o efeito. As IPSS`s canonicamente erectas – assim como qualquer outra associação de cariz religioso – devem funcionar perante o Estado como qualquer IPSS. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 511. Acrescenta ainda este autor que: “Deste modo, devem ser garantidos, sob o ponto de vista organizatório e funcional, os requisitos e as exigências que o próprio Estado impõe às outras IPSS [Sendo que na nota 765, este autor evidencia que: «Sem prejuízo, repita-se, do respeito pelas particularidades das normas jurídicas da Igreja, que regem as instituições em causa. Mas uma coisa é o respeito por estas normas, outra bem diferente está em saber se as instituições, no âmbito da sua organização, devem também observar os requisitos organizatórios que a lei civil prevê para as IPSS»]; os direitos e deveres dos associados; os direitos e interesses dos beneficiários ou utentes; e devem ser reconhecidos e garantidos os direitos laborais e sindicais dos colaboradores/trabalhadores. A competência jurisdicional sobre esta matéria cabe naturalmente aos tribunais comuns. Isto, sob pena de também nestas paragens se tentar criar uma espécie de “ação social concordatária” (Conforme a nota 766, Licínio Lopes Martins adapta esta expressão usada por Vital MOREIRA no Jornal “O Público”, do dia 13-4-2000, em artigo intitulado “A ficção do “ensino concordatário”), em que haja a tentação de fazer valer o princípio da equiparação apenas ao nível do financiamento público, privilégios, regalias, isenções, funcionando tudo o resto à margem de qualquer controlo público, administrativo ou jurisdicional”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 511-512, e notas 765 e 766.

¹²¹¹ Para uma melhor compreensão acerca da evolução do TJUE, *vd.*, quanto ao antes, Paulo de PITTA E CUNHA, *Direito Europeu. Instituições e Políticas da União*, Coleção: Monografias, Almedina, 2006, pp. 82-83, sendo que este autor, na p. 83 desta sua obra refere que: «Com sede no Luxemburgo, o Tribunal de Justiça é composto por tantos juízes quantos os Estados-membros (...), nomeados, de comum acordo, pelos respectivos Governos “de entre personalidades que ofereçam todas as garantias da independência e reúnam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais, ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência” (artigo 223.º do Tratado CE)». E quanto ao presente, *vd.*, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt (acesso em: 19.09.2020). Criado no ano de 1952, atualmente o TJUE tem por função zelar por que o direito europeu seja interpretado e aplicado do mesmo modo em todos os países da UE e assegurar que as instituições e os países da UE respeitam o direito europeu. Quanto à constituição dos seus membros, o Tribunal de Justiça é constituído por um juiz de cada país da UE e 11 advogados-gerais, e o Tribunal Geral é formado por dois juízes por cada país da UE. Compete ao TJUE interpretar (estando em causa decisões prejudiciais) e aplicar a legislação (estando em causa ações por incumprimento), anular atos legislativos europeus (estando em causa recurso de anulação), está obrigada a decidir (estando em causa ações por omissão), e compete-lhe ainda aplicar sanções às instituições europeias (estando em causa ações de indemnização). O TJUE tem um *site* próprio que é https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/pt/. Cfr., e para mais desenvolvimentos, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt

Constitucional Português (doravante TC) exercem sobre as IPSS`s (¹²¹²). Porquanto, sendo Portugal (¹²¹³) Estado-Membro da União Europeia, desde 1 de janeiro de 1986, também em termos de solidariedade social, envolvendo (ou não) IPSS`s, aqui releva e/ou deve relevar a jurisprudência do TJUE.

Do Acórdão do TJUE de 11 de dezembro de 2014, Processo C-113/13, percebe-se que o fim geral de assegurar, no território de cada Estado-Membro, uma *acessibilidade* suficiente e permanente a uma gama equilibrada de *serviços sociais e de saúde* e, a necessidade de garantir o *equilíbrio e a sustentabilidade financeira dos serviços sociais e de saúde*, mediante um controlo de custos e a adoção de medidas evitem qualquer desperdício de recursos financeiros, técnicos e humanos justificam a derrogação às regras de cariz europeu da contratação pública, assim como da concorrência, em geral. Deste mesmo Acórdão do TJUE, também se apreende que num sistema de assistência social e de saúde à terceira idade, nas palavras de Licínio Lopes Martins, “*é legítimo que a admissão de operadores privados, na qualidade de prestadores de serviços de assistência social, dependa da condição de não terem fim lucrativo*”. Por definição, as organizações sociais sem fins lucrativos preenchem este (...) requisito (¹²¹⁴)”.

Neste tópico, emerge a necessidade de se atentar na Diretiva Comunitária 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 (¹²¹⁵) (a

(acesso em: 19.09.2020). Cfr., o disposto no Artigo 8.º, do Protocolo (N.º 2), respeitante à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, as Altas Partes Contratantes acordaram na disposição que transcrevemos *infra* anexa ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que: “O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para conhecer dos recursos com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade por um ato legislativo que sejam interpostos nos termos do artigo 263.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia por um Estado-Membro, ou por ele transmitidos, em conformidade com o seu ordenamento jurídico interno, em nome do seu Parlamento nacional ou de uma câmara desse Parlamento.

Nos termos do mesmo artigo, o Comité das Regiões pode igualmente interpor recursos desta natureza relativamente aos atos legislativos para cuja adoção o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia determine que seja consultado”. Cfr., “Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - Tratado da União Europeia (Versão consolidada) - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão consolidada) - Protocolos - Anexos - Declarações anexadas à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa assinado em 13 de dezembro de 2007 - Quadros de correspondência”, in *Jornal Oficial n.º C 326 de 26/10/2012 p. 0001 - 0390*, pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (acesso em: 19.09.2020).

¹²¹² Neste sentido, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015 e elenco bibliográfico lá mencionado.

¹²¹³ O Tratado de Adesão de Portugal à União Europeia, foi assinado a 12 de junho de 1985, no Mosteiro dos Jerónimos. Cfr. <https://eurocid.mne.gov.pt/portugal-na-europa> (acesso em: 09.08.2020).

¹²¹⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 145. Os itálicos são deste autor.

¹²¹⁵ *Vd*, Licínio LOPES MARTINS, “Regimes especiais de contratação pública”, in *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra: Cedipre, N.º 13, julho de 2016, pp. 211-246.

partir de então denominada por “Diretiva Comunitária 2014/24/EU”), concernente aos contratos públicos, e que vigora em Portugal desde 18 de abril de 2016 (¹²¹⁶). Ora, como destaca Licínio Lopes Martins, tendo em conta a “sua natureza, importância social e económica e *finalidades estratégicas* na perspectiva da *execução das políticas públicas* dos Estados-Membros e da própria União Europeia, as instituições particulares sem fins lucrativos são merecedoras de um regime autónomo e que, sem dúvida, surge como uma das novidades mais relevantes da Directiva 2014/24/EU: referimo-nos ao *regime especial de adjudicação de contratos para serviços sociais e de saúde e outros serviços específicos (equivalentes ou conexos)* (¹²¹⁷)”.

¹²¹⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 143, e nota 7. Cfr., ainda, acerca da Diretiva Comunitária 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, Pedro COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, Colaboração de Carla Machado e de José Azevedo Moreira, Almedina, junho, 2015, p. 57 e ss.

O teor, na íntegra, da Diretiva Comunitária 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que diz respeito aos contratos públicos e que, por sinal, revoga a transata Diretiva 2004/18/CE, é pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (acesso em: 09.08.2020).

Esta Diretiva Comunitária 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, prevê um regime procedimental especial/específico no âmbito da contratação pública para as organizações sem fins lucrativos (os designados “serviços à pessoa”). Neste dimensionamento, as atividades/tarefas cujo fim se baseie na prestação de “serviços à pessoa” e em que os contratos celebrados sejam de valor igual ou superior a 750 mil euros ficam adstritos ao regime da Diretiva Comunitária 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Esta Diretiva Comunitária 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, num título emancipado, empregue aos “regimes especiais de contratação pública” – mais especificamente abarcando os artigos 74.º a 82.º, do Título III – determina um “regime simplificado” de adjudicação para aqueles contratos públicos – contratos celebrados tendo valor igual ou superior a 750 mil euros. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 09.08.2020).

Em Espanha, expressa Santiago Muñoz Machado que acerca de “la Directiva 2014/23/UE, la 2014/24/UE y la 2014/25/UE; las tres del Parlamento Europeo y del Consejo, y las tres también de 26 de febrero de 2014. La primera se refiere a la adjudicación de los contratos de concesión. La segunda es general sobre la contratación pública y deroga la Directiva 2004/18/CE. Y la tercera es la referida a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y deroga la Directiva 2004/17/CE.

La operación de transposición de las Directivas de 2014 ha dado lugar a la aprobación de un texto nuevo de la Ley de Contratos, que es la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo XIII, *Contratos del Sector Público*, Segunda Edición, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, BOE (Boletín Oficial del Estado), Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, p. 28 e ss, pesquisável em: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-76 (acesso em: 19.09.2020).

¹²¹⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, pp. 143-144.

Note-se que, uma vez que já nos debruçámos, acerca da denominada «exclusão específica» de serviços prestados por organizações ou associações sem finalidades lucrativas (¹²¹⁸), aquando do estudo acerca da importância da LBSS, neste ponto, vamos essencialmente focar-nos na jurisprudência (nacional) do TC e na jurisprudência do TJUE. No entanto, antes de esmiuçarmos a dita jurisprudência, cabe-nos fazer umas notas antecessoras. Desta feita, e tendo em consideração a Diretiva Comunitária 2014/24/EU, há ainda a procrastinar que a previsão dos denominados “contratos reservados” para certos serviços é a de que os contratos reservados previstos no artigo 77.º da Diretiva Comunitária 2014/24/EU, ficam também englobados pelo regime procedimental simplificado. Porém, esta previsão legal concernente a estes “contratos reservados” terá de ser obediente aos seguintes pressupostos (¹²¹⁹): à prestação de serviços públicos ou

¹²¹⁸ Clareia o disposto na alínea *h*), do artigo 10.º da Diretiva Comunitária 2014/24/EU, artigo 10.º este com a epígrafe «Exclusões específicas para os contratos de serviços», que: «A presente diretiva não se aplica aos contratos públicos de serviços destinados “aos serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos que sejam prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos e que sejam abrangidos pelos seguintes códigos CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9; 85143000-3 exceto serviços de ambulância de transporte de doentes”».

¹²¹⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 21.07.2020).

Para além destes, existem outros contratos reservados consagrados nesta Diretiva Comunitária 2014/24/EU, desde logo, como se pode constatar ao longo do disposto no seu artigo 20.º, que passamos a transcrever. Assim, conforme o disposto nos n.ºs 1 e 2, do artigo 20.º da Diretiva Comunitária 2014/24/EU, artigo este com a epígrafe «Contratos reservados», respetivamente, apreendemos que: “1. Os Estados-Membros podem reservar o direito a participar em procedimentos de contratação pública a entidades e a operadores económicos cujo objetivo principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas, ou reservar a execução desses contratos para o âmbito de programas de emprego protegido, desde que pelo menos 30 % dos empregados dessas entidades, operadores económicos e programas sejam trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos. 2. O convite à apresentação de propostas deve fazer referência ao presente artigo”. Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (acesso em: 09.08.2020).

Quanto ao modo de adjudicação, no Título III, da Diretiva Comunitária 2014/24/EU, título que se dedica aos «Regimes Especiais de Contratação Pública», mais precisamente no seu Capítulo I, que tem por epígrafe «Serviços sociais e outros serviços específicos», especificamente mediante a leitura e interpretação do artigo 74.º desta Diretiva Comunitária 2014/24/EU, percebemos que quanto à adjudicação de contratos para serviços sociais e outros serviços específicos, é de referir que os contratos públicos para serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no Anexo XIV são adjudicados em conformidade com o capítulo aqui mencionado da Diretiva aqui referida quando o valor dos contratos for igual ou superior ao limiar indicado no artigo 4.º, alínea *d*), ou seja, a 750 mil euros.

Todavia, atentando no disposto no Capítulo II, que tem por epígrafe «Regras gerais», da dita Diretiva Comunitária 2014/24/EU, esta Diretiva, no disposto, respetivamente, nos n.ºs 1 e 2, do seu artigo 18.º, está aqui a consagrar os princípios da contratação pública a serem respeitados pelas autoridades adjudicantes, dali advindo que: “1 - As autoridades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação e atuam de forma transparente e proporcionada. Os concursos não podem ser organizados no intuito de não serem abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva ou de reduzir artificialmente a concorrência. Considera-se que a concorrência foi artificialmente reduzida caso o concurso tenha sido organizado no intuito de favorecer ou

prosseguimento de “missões de serviço público” pelas organizações sem finalidades lucrativas; à necessidade de assegurar ou de garantir o princípio da continuidade da prestação de tais serviços públicos; terá que haver uma obediência no sentido de que o objeto de atividade das organizações esteie-se, entre outros, na prestação de serviços de saúde, serviços sociais e serviços conexos, serviços ao domicílio e certos serviços de educação e formação; também, as instituições “candidatas” têm de reunir requisitos cumulativos relativamente ao objeto, à estrutura organizativa e ao fito - organizações que consistem na participação ou abraçamento ativo dos trabalhadores na respetiva administração, e que as organizações participem na prestação dos serviços aos utilizadores finais.

Desta feita, e muito embora Licínio Lopes Martins tenha analisado a nível jurisprudencial o Acórdão do TJUE de 11 de dezembro de 2014, Processo C-113/13 (daqui se depreendendo o traçado jurisprudencial que justifica a legitimidade da concessão de um estatuto especial às instituições sem finalidades lucrativas, que, embora estejam no ensejo global do Direito Europeu, podem, do mesmo modo, legitimar à adoção de medidas na esfera do Direito interino, ou seja, no domínio de cada um dos Estados-Membros), e também a nível nacional o Acórdão do TC n.º 612/2011, de 13 de dezembro de 2011 (¹²²⁰), a verdade é a de que nos propomos a analisar outra jurisprudência do TJUE

desfavorecer indevidamente determinados operadores económicos. 2 - Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que, ao executarem os contratos públicos, os operadores económicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo direito da União, por legislação nacional, por convenções coletivas ou pelas disposições de direito internacional em matéria ambiental, social e laboral constantes do Anexo X”.

Um comentário que aqui fazemos da nossa parte, prende-se com o facto de que o legislador europeu/comunitário agiu pertinentemente ao consagrar estes princípios da contratação pública, no artigo 18.º da Diretiva Comunitária 2014/24/EU, na medida em que, pela interpretação que fazemos, aquele legislador abarcou ali naquele artigo os princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação, o princípio da concorrência, parecendo-nos, porém, da leitura e interpretação que fazemos do disposto do n.º 1, do artigo 18.º da Diretiva Comunitária 2014/24/EU, que também ali ao referenciar que “as autoridades adjudicantes (...) atuam de forma transparente e proporcionada”, o legislador europeu/comunitário, embora que de forma um pouco camuflada e até tímida, se estava a referir aos princípios da transparência e da proporcionalidade em sentido amplo (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) – remetendo-nos no nosso Direito interno este princípio da proporcionalidade para o artigo 281.º do CCP, pelos quais aliás, se baseia inclusive a contratação pública em geral, consagrada no CCP português, mais precisamente no artigo 1.º-A do CCP português. Sublinhe-se que a Diretiva Comunitária 2014/24/EU foi transposta para o nosso ordenamento jurídico em matéria de Direito da contratação pública.

Na doutrina nacional, acerca dos princípios gerais da contratação pública, *vd.*, a título de exemplo, Cláudia VIANA, *Os princípios comunitários na contratação pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007; João CAUPERS, (Capítulo V) *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª ed., Lisboa, Editora Âncora, 2009, p. 294 e ss; Marcelo REBELO DE SOUSA / André SALGADO DE MATOS, *Contratos Públicos - Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª edição, Lisboa, Editora: Dom Quixote, 2009, 428 pp., p. 336 e ss; Pedro COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, Colaboração de Carla Machado e de José Azevedo Moreira, Almedina, junho, 2015, p. 135 e ss.

¹²²⁰ Neste sentido e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo*

e Economía Social (CES), N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 144 e ss, e bibliografia lá citada. Diz-nos este autor que o TJUE fixou esta jurisprudência, sendo a mesma generalizável a todos os serviços sociais e de saúde, assim como a serviços equivalentes ou conexos, tendo em consideração os artigos 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), na medida em que estes têm de ser interpretados no sentido de que não fazem oposição a uma regulamentação nacional onde se consagre que a prestação de tais serviços possa ser “*confiada prioritariamente e por ajuste directo*”, sem qualquer forma de publicidade, *a organizações sociais sem fins não lucrativos*, desde que o quadro legal e convencional ao abrigo do qual se desenvolve a actividade dessas organizações contribua efectivamente para a finalidade social e para a prossecução dos objectivos de solidariedade e de eficácia orçamental em que essa regulamentação se baseie”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, pp. 145-146. Os itálicos pertencem a Licínio Lopes Martins.

De realçar ainda o DL n.º 307/2007, de 31 de agosto (que «no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 20/2007, de 12 de Junho, estabelece o regime jurídico das farmácias de oficina»), pesquisável em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada-/lc/75667685/201704211604/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice (acesso em: 23.09.2020), na redacção que foi atribuída pelo DL n.º 109/2014, de 10 de julho, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/25345909/details/maximized> (acesso em: 23.09.2020), sendo de sublinhar que “no âmbito do quadro global e de enquadramento do sector farmacêutico, o Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto, estabeleceu o regime jurídico das farmácias de oficina e veio consagrar um novo regime de propriedade de farmácia de oficina, apenas permitindo que a ela acedam pessoas singulares ou sociedades comerciais”, e o DL n.º 109/2014, de 10 de julho vem fixar que se considera “assim que, à luz do princípio da proporcionalidade ínsito ao princípio do Estado de Direito, as entidades do sector social da economia não devem ser obrigadas a constituir sociedades comerciais e a alterar o respetivo regime de isenção fiscal para manterem a propriedade das farmácias de venda ao público de que já eram proprietárias à data da entrada em vigor do citado Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto”. Cfr., o diploma preambular do DL n.º 109/2014, de 10 de julho, pesquisável em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/25345909/details/maximized> (acesso em: 23.09.2020).

Como elucida Licínio Lopes Martins, «nos termos do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 109/2014, de 10 de Julho, as entidades do sector social da economia podem ser proprietárias de “farmácias abertas ao público, nos termos previstos no artigo 59.º-A do mesmo diploma, desde que cumpram o regime nele estabelecido e demais normas regulamentares que o concretizam». Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 156. Nos moldes do disposto nos n.ºs 1, 2, e 3, deste artigo 59.º-A (cuja epígrafe deste artigo é «Farmácias do sector social da economia»), respetivamente, constatamos que: “1 - O disposto no presente decreto-lei é aplicável às farmácias privativas que tenham sido abertas ao abrigo da 1.ª parte do n.º 4 da base ii da Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965, com as adaptações decorrentes do facto de as mesmas apenas poderem fornecer medicamentos em condições especiais às pessoas que, nos termos dos estatutos ou regulamentos das entidades a que pertençam, tenham essa prerrogativa e nas condições ali expressamente estabelecidas. 2 - As entidades do sector social que detenham farmácias abertas ao público, concorrendo com os operadores no mercado e em atividade ao abrigo do preceituado na 2.ª parte do n.º 4 da base II da Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965, mantêm-se abrangidas pelo regime legal e fiscal das pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social. 3 - Não é aplicável às farmácias referidas nos números anteriores o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º”. A alínea a), do n.º 1 do artigo 60.º (com a epígrafe «Revogação»), do DL n.º 307/2007, de 31 de agosto, revoga a Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965; Cfr., o DL n.º 307/2007, de 31 de agosto, alterado pelo/a Artigo 2.º do/a Decreto-Lei n.º 109/2014 - Diário da República n.º 131/2014, Série I de 2014-07-10, em vigor a partir de 2014-07-11, produz efeitos a partir de 2014-06-30, e aditado pelo/a Artigo 3.º do/a Decreto-Lei n.º 171/2012 - Diário da República n.º 148/2012, Série I de 2012-08-01, em vigor a partir de 2012-08-02”, pesquisável em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada-/lc/75667685/201704211604/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice (acesso em: 23.09.2020).

Vd, ainda, Licínio LOPES MARTINS, “O conceito de norma na jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume LXXV, Coimbra, 1999, pp. 599-648.

(mais atual) que consideramos relevante para a temática a nível europeu/comunitário. Assim, procedemos, da nossa parte, então à análise do Acórdão do TJUE, de 21 de março de 2019, Processo C-65/17 (¹²²¹).

Relativamente ao Acórdão do TC n.º 612/2011, de 13 de dezembro de 2011, ali “(re)afirma-se a *garantia institucional* da coexistência dos sectores público, privado e cooperativo e social, estabelecida no artigo 82.º da Constituição, adiantando-se que as organizações deste sector, enquanto coadjuvantes da acção estadual na prestação de serviços e fornecimentos de bens que efectivam direitos sociais, maxime os referidos no n.º 5 do artigo 63.º, são credoras do apoio do Estado. E reiterou-se a doutrina de que a *protecção do sector cooperativo e social* de propriedade dos meios de produção *está entre os princípios fundamentais da organização económica do Estado* (alínea f) do artigo 80.º da Constituição) (¹²²²)”.

Quanto à análise do Acórdão do TJUE, de 21 de março de 2019, Processo C-465/17, neste Acórdão, “o pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho,

¹²²¹ Este Acórdão do TJUE é pesquisável em: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=212006&text=&dir=&doclang=PT&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=10340506, cujas conclusões do Advogado-Geral Manuel Campos SÁNCHEZ-BORDONA, cuja apresentação data de 14 de novembro de 2018 podem ser pesquisadas em: <https://blook.pt/caselaw/EU/TJUE/551604/>, e em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207748&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10340506> (acesso em: 20.07.2020).

¹²²² Cfr., Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 153. Os itálicos estão assim colocados por este autor.

Diz-nos Licínio Lopes Martins que a nova redação do n.º 3 do artigo 14.º do DL n.º 307/2007, de 31 de agosto, foi introduzida no curso da jurisprudência do TC português – ocasionada por iniciativa da Provedoria de Justiça. Refere-se o autor ao Acórdão deste TC n.º 612/2011, de 12 de dezembro de 2011, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da redação originária dos artigos 14.º, n.º 1, 47.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 58.º do DL n.º 307/2007, de 31 de agosto, “*na medida em que aí se impunha às entidades do sector social que, no desempenho de funções próprias do seu escopo, constituíssem sociedades comerciais para manter ou ter acesso à propriedade das farmácias, por violação do princípio da proibição do excesso insito no princípio do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da CRP, conjugado com o artigo 63.º, n.º 5*”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 157. Aponta Licínio Lopes Martins que: «“...” não declarou a inconstitucionalidade, que também era requerida, do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de Agosto, nos termos do qual as “entidades do sector social da economia podem ser proprietárias de farmácias desde que cumpram o disposto no presente decreto-lei e demais normas regulamentares que o concretizem, bem como o regime fiscal aplicável às pessoas colectivas referidas no n.º 1” (isto é, às sociedades comerciais). Acerca do tema, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, “O regime da farmácia de oficina”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Guilherme de Oliveira*, Coimbra, 2015, *apud*, Licínio LOPES MARTINS, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 157, nota 19.

de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65)”, tendo este pedido sido apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Falck Rettungsdienste GmbH e a Falck A/S à Stadt Solingen (Cidade de Solingen, Alemanha) acerca da adjudicação direta do concurso «Serviços de socorro em Solingen — Projeto n.º V16737/128», lotes 1 e 2 (a seguir «concurso controvertido»), sem publicação prévia de um anúncio de concurso no Jornal Oficial da União Europeia (¹²²³). Do *Direito Alemão* extrai-se que: “O § 107, n.º 1 da Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Lei contra as restrições de concorrência), de 26 de junho de 2013 (BGBl. I, p. 1750), na sua versão aplicável aos factos do processo principal (a seguir «GWB»), dispõe: «Exceções gerais» “1. As disposições da [quarta] parte não são aplicáveis à contratação pública nem à adjudicação de contratos de concessão: [...] (4) destinados a serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos que sejam prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos e que sejam abrangidos pelos seguintes códigos CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 e 85143000-3, exceto serviços de ambulância de transporte de doentes. Para efeitos deste número, consideram-se organizações ou associações sem fins lucrativos, designadamente, as organizações de assistência reconhecidas como organizações de defesa e proteção civil ao abrigo do direito federal ou do *Land* (¹²²⁴)”.

Ora, o TJUE (Terceira Secção) , no Acórdão de 21 de março de 2019, Processo C-465/17 declara que: “1) O artigo 10.º, alínea *h*), da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, deve ser interpretado no sentido de que a exceção à

¹²²³ Cfr., o Acórdão do TJUE, de 21 de março de 2019, Processo C - 465/17, pesquisável em: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=212006&text=&dir=&doclang=PT&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=10340506 (acesso em: 23.09.2020). Tendo em conta o presente Acórdão do TJUE, de acordo com a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, com o objetivo de garantir a continuidade dos serviços públicos, esta diretiva deverá permitir que a participação nos procedimentos de contratação de determinados serviços nas áreas da saúde e serviços sociais e culturais possa ficar reservada às organizações baseadas na participação ou envolvimento ativo dos trabalhadores na administração, e que as organizações existentes, como as cooperativas, participem na prestação desses serviços aos utilizadores finais. Tal disposição aplica-se em exclusivo a certos serviços de saúde, serviços sociais e serviços conexos, determinados serviços de educação e formação, bibliotecas, arquivos, museus e outros serviços culturais, serviços desportivos e serviços ao domicílio, e não tem por finalidade contemplar qualquer das exclusões previstas nesta diretiva. Esses serviços deverão ficar abarcados pelo regime simplificado.

¹²²⁴ Cfr., o Acórdão do TJUE, de 21 de março de 2019, Processo C - 465/17, pesquisável em: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=212006&text=&dir=&doclang=PT&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=10340506 (acesso em: 23.09.2020).

aplicação das regras da contratação pública nele prevista abrange a prestação de assistência e de socorro a doentes em situação de emergência num veículo de emergência por socorristas/técnicos de emergência, abrangidos pelo código CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos)] 75252000-7 (serviços de socorro), bem como o transporte qualificado em ambulância, que inclui, além da prestação de transporte, a prestação de assistência e de socorro numa ambulância por técnicos de emergência e assistentes de emergência médica, abrangido pelo código CPV 85143000-3 (serviços de ambulância), desde que, no que se refere ao referido transporte qualificado em ambulância, o mesmo seja efetivamente assegurado por pessoal devidamente formado em primeiros socorros e esteja em causa um doente relativamente ao qual exista um risco de degradação do seu estado de saúde durante o referido transporte. 2). O artigo 10.º, alínea *h*), da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que, por um lado, se opõe a que as associações de utilidade pública reconhecidas pelo direito nacional, como as organizações de defesa e proteção civis, sejam consideradas «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção desta disposição, na medida em que o reconhecimento do estatuto de associação de utilidade pública não dependa, no direito nacional, da consecução de um objetivo não lucrativo e, por outro, as organizações ou associações que tenham por objetivo assumir missões sociais, sem finalidade comercial, e que reinvestem os eventuais lucros com vista à consecução do objetivo da organização ou associação, constituem «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção da referida disposição (¹²²⁵)”.

Quase que como uma nótula final, importa declarar, em sede de contratação pública, que existem algumas precauções substantivas e procedimentais condicionantes da validade dos acordos e protocolos. Ora, e tendo em consideração o aprendizado obtido através das ensinanças que nos são proporcionadas por Licínio Lopes Martins (¹²²⁶), e

¹²²⁵ Cfr., o Acórdão do TJUE, de 21 de março de 2019, Processo C - 465/17, pesquisável em: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=212006&text=&dir=&doclang=PT&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=10340506 (acesso em: 23.09.2020). O itálico está assim colocado neste Acórdão do TJUE. Este TJUE foi composto pelos Exmos, Senhores Drs Juízes: M. VILARAS, presidente da Quarta Secção, desempenhando funções de presidente da Terceira Secção, J. MALENOVSKÝ, L. Bay LARSEN, M. SAFJAN e D. ŠVÁBY (relator), e ainda, pelo advogado-geral: M. Campos SÁNCHEZ-BORDONA, e pelo secretário: K. MALACEK (administrador). Julgamos que o TJUE, tendo em conta este Acórdão, parece bastante firme e convicto da decisão por si tomada, *in casu*.

¹²²⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 09.08.2020).

perfilhando os exemplos nesta sede dados por este autor, convém destacar alguns exemplos comparando-os com o regime que o CPA determina para os órgãos públicos e que são: “i) A imparcialidade procedimental e decisória: o n.º 5 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25-2, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14-11, sobre o funcionamento dos órgãos de administração e fiscalização, determina que é nulo o voto de um membro sobre assunto que directamente lhe diga respeito e no qual seja interessado, bem como o seu cônjuge, pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges e respectivos ascendentes e descendentes, bem como qualquer parente ou afim em linha recta ou no 2.º grau da linha colateral. Para situações análogas, o CPA determina a mera anulabilidade (artigo 77.º) ⁽¹²²⁷⁾”; Ora, a este respeito, da nossa parte apontamos aqui uma crítica que é a de que pode concluir-se que o EstIPSS`s ainda é um Estatuto muito Administrativizante das IPSS`s; “ii) As causas de inelegibilidade para os órgãos sociais das instituições: só podem ser eleitos os associados que, entre outros requisitos cumulativos, tenham, pelo menos, um ano de vida associativa, salvo se os estatutos exigirem maior prazo, determinando a inobservância destes requisitos a nulidade da eleição (artigos 21.º e 64.º-B, n.º 2, do EstIPSS`s revisto) ⁽¹²²⁸⁾”; “iii) A nulidade das deliberações cujo conteúdo contrarie normas legais imperativas (artigo 21.º-D). No regime do CPA, a regra geral para vícios semelhantes é a mera anulabilidade (artigo 163.º, n.º 1) ⁽¹²²⁹⁾”; iv) A nulidade das deliberações que não estejam integradas e totalmente reproduzidas na respectiva acta (cfr., o disposto na alínea c), do n.º 1 do artigo 21.º-D do EstIPSS`s). O CPA determina a ineficácia das deliberações (cfr., o disposto no n.º 6 do artigo 34.º do CPA) ⁽¹²³⁰⁾;

¹²²⁷ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 09.08.2020).

¹²²⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 09.08.2020). No mesmo sentido, *vd.*, Licínio LOPES MARTINS, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017, p. 418.

¹²²⁹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 09.08.2020).

¹²³⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável

A nível nacional, procedemos, da nossa parte, à análise do Acórdão do Tribunal Constitucional Português (doravante TC) n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dra. Juíza Conselheira Maria José Rangel de Mesquita (¹²³¹). Assim: “Nos presentes autos de fiscalização concreta da constitucionalidade, vindos do TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA, em que é recorrente CASA DE REPOUSO DE COIMBRA (¹²³²) e recorrido A., a relatora proferiu decisão sumária de não conhecimento do objeto do recurso, com fundamento no não preenchimento do

em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 09.08.2020). Refere ainda Licínio Lopes Martins que: “Por força do artigo 22.º, são sempre anuláveis as deliberações de qualquer órgão contrárias à lei ou aos estatutos, seja pelo seu objecto, seja em virtude de meras irregularidades havidas na convocação ou no funcionamento do órgão (isto, se não forem nulas nos termos ante referidos)”; expondo o mesmo autor também que: e “Por último, uma inibição que não encontra paralelo: a proibição de executar obras por administração directa de valor superior a 25 mil euros, quando sejam financiadas por entidades públicas (artigo 23.º, n.º 1)”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 09.08.2020).

¹²³¹ Este Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) é pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html> (acesso em: 20.07.2020). Neste Acórdão decidiu-se que: “Para o Tribunal ora recorrido, a alegada interpretação normativa que constitui o objeto do recurso de constitucionalidade - «no sentido de não se encontrar a recorrente isenta de custas, como se invoca», por apelo à inclusão na previsão legal das atividades que os respetivos estatutos permitem desenvolver, embora não a título principal ou não incluídas no fim estatutário próprio da entidade - foi considerada tão só enquanto elemento tido por não verificado no caso concreto, não correspondendo, assim, a qualquer interpretação normativa que pudesse vir a ser sindicada por este Tribunal.

O Tribunal *a quo* procede, a partir da análise dos estatutos da instituição em causa, a uma qualificação das atribuições por esta prosseguidas, subsumindo na previsão das «especiais atribuições» aquelas que são desenvolvidas a título principal e constituem a finalidade para que a mesma foi criada, o que entende não ocorrer com a atividade também prosseguida pela instituição a título secundário. Isto, por apelo à previsão legal de isenção de custas das pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos quando atuam exclusivamente no âmbito das suas especiais atribuições. À qualificação da situação operada pelo Tribunal recorrido não pode, porém, o Tribunal Constitucional contrapor qualificação diversa, sob pena de se desvirtuar o sistema recursivo vigente”.

¹²³² Cfr., se pode extrair deste douto Acórdão do TC, a recorrente CASA DE REPOUSO DE COIMBRA, alegou que “ao decidir como decidiu, o despacho recorrido errou, s.d.r., na interpretação e na aplicação das competentes normas legais, designadamente, violando o disposto no artigo 4.º, n.º 1, al. f), do Regulamento das Custas Processuais”, alegando ainda que se encontra isenta de custas no presente processo do TRC, «de acordo, ademais, com decisão que se não pode deixar de considerar tomada previamente nesta ação e que, «conforme melhor resulta da declaração de registo, publicada no D.R., 3.ª série, n.º 293 (vd doc. n.º 1 junto com a contestação da ora Recorrente), "a fundação tem por objetivos facultar serviços do âmbito de ação social e de saúde"». Acrescenta ainda que “desde que afetas as respetivas receitas aos fins estatutários de ação e solidariedade social e desenvolvidas por causa deles, as "atividades que concorram para a sua sustentabilidade financeira" - que, de acordo com o entendimento assente nesta matéria, estas instituições podem prosseguir, ainda que de modo secundário - devem ser abrangidas pela isenção de custas legalmente consagrada, na justa medida em que, estando em causa, como está, o exercício de "funções públicas" e de "interesse público" que "ao Estado incumbe facilitar" (citações do despacho recorrido), e não podendo este mesmo Estado oferecer os meios financeiros suficientes para garantir a prossecução das sobreditas finalidades, convidando as instituições a financiá-las através de atividades instrumentais, as mesmas não podem, certamente deste ponto de vista do apoio do estado, ser desligadas dos objetivos a que se destinam”. Cfr., os pontos 1, 2, 3 e 12 do relatório deste Acórdão do TC aqui citado e pesquisável no *link* aqui referido nesta nota de rodapé: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html> (acesso em: 24.09.2020).

pressuposto de admissibilidade do recurso relativo à questão de constitucionalidade normativa (cfr. Decisão Sumária n.º 103/2015, fls. 479-489) (...) ⁽¹²³³⁾”. “«É certo que os seus Estatutos também lhe permitem prosseguir atividades de prestação de cuidados de saúde. A ré não foi, no entanto, formada para prestar cuidados de saúde» (cfr. Acórdão do TRC, ora recorrido, (fls. 96 verso). É deste acórdão que se recorre nos presentes autos, decorrendo a alegada inconstitucionalidade, segundo a Recorrente, da «interpretação a que o mesmo procedeu do artigo 4.º, n.º 1, al. f), do Regulamento das Custas Processuais, no sentido de se não encontrar a Recorrente isenta de custas» (cfr., requerimento de interposição de recurso para o Tribunal Constitucional, (fls. 107) ⁽¹²³⁴⁾”.

Ora, em prol da isenção de custas da recorrente e contra a decisão recorrida não vale a alegação de que a interpretação que esta fez do disposto na alínea *f)*, do n.º 1 do artigo 4.º [do Regulamento das Custas Processuais (doravante RCP) ⁽¹²³⁵⁾] viola o disposto no n.º 5 do artigo 63.º da CRP. Refere(iu) a recorrente que este preceito constitucional, ao garantir o apoio do Estado à atividade e ao funcionamento das IPSS`s visando a prossecução dos fins de solidariedade social, tanto garante o apoio às ações de solidariedade social como às ações que a instituição desenvolve para as conseguir realizar, o que era o caso da atividade da recorrente com a prestação de cuidados de saúde ⁽¹²³⁶⁾.

¹²³³ Cfr., o Acórdão do TC n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dra. Juíza Conselheira Maria José RANGEL DE MESQUITA, pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html> (acesso em: 23.09.2020).

¹²³⁴ Cfr., o Acórdão do TC n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dra. Juíza Conselheira Maria José RANGEL DE MESQUITA, pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html> (acesso em: 23.09.2020).

¹²³⁵ O Regulamento das Custas Processuais (RCP) é o DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro (cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 2/2020, de 31/03), pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=967&tabela=leis/ <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/116042192/201810161338/73599359/diploma/indice> (acesso em: 24.09.2020). A alínea *f)*, do n.º 1 do artigo 4.º do RCP (artigo este com a epígrafe «Isenções»), refere que: “1 - Estão isentos de custas: *f)* As pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos, quando actuem exclusivamente no âmbito das suas especiais atribuições ou para defender os interesses que lhe estão especialmente conferidos pelo respectivo estatuto ou nos termos de legislação que lhes seja aplicável”. Este artigo 4.º do RCP vigora desde 10.02.2019. Cfr., o RCP, pesquisável em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/116042192/201810161338/73599359/diploma/indice> (acesso em: 24.09.2020).

¹²³⁶ Cfr., o Acórdão do TC n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dra. Juíza Conselheira Maria José RANGEL DE MESQUITA, pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html> (acesso em: 23.09.2020). Extrai-se ainda do teor deste Acórdão do TC que: “É certo, como afirma a recorrente, que o n.º 5 do artigo 63.º da CRP, ao dispor que o Estado apoia, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, no artigo 63.º, na alínea *b)*, do n.º 2 do artigo 67.º [proteção da família], no artigo 69.º [infância], na alínea *e)*, do n.º 1 do artigo 70.º [aproveitamento dos tempos livres] e nos artigos 71.º e 72.º [respetivamente cidadãos portadores de deficiência e terceira idade], impõe ao Estado o dever de apoiar a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social. É igualmente certo que uma das formas que pode revestir esse apoio é a de conceder isenção de custas nos litígios relativos às ações de solidariedade social”. Neste

Segundo o teor do Acórdão do TC n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção, “quanto ao teor e fundamentos da Decisão Sumária n.º 103/2015, agora reclamados, não subsistem razões para concluir diversamente do decidido, já que se verifica que as questões de constitucionalidade, tal como colocadas pela recorrente, ora reclamante, no requerimento de interposição do recurso e perante o Tribunal da Relação Centro, ora recorrido - assim delimitando o objeto do recurso de constitucionalidade - incidem sobre matéria cujo conhecimento não cabe ao Tribunal Constitucional”. É ainda exposto neste douto Acórdão do TC que em sede de fiscalização concreta, o conceito funcional de “norma”, para efeitos da respetiva fiscalização de constitucionalidade, abarca não apenas o enunciado de determinado preceito, em si mesmo tomado, mas ainda a interpretação (normativa) que lhe foi dada pela decisão judicial de que se interpõe recurso, entendida como regra passível de aplicação a outros casos, mas tal não se constata(ou) na situação dos autos (¹²³⁷).

mesmo Acórdão do TC, é expresso que: “No que não se acompanha a recorrente é na interpretação do n.º 5 do artigo 63.º da CRP no sentido de que dele resulta para o Estado um dever de conceder isenção de custas às instituições de solidariedade de segurança social, mesmo nos litígios em que estejam em causa atividades das instituições que não dizem respeito à solidariedade social.

É que a apreciação do TRC, sob a aparência de um juízo de não inconstitucionalidade, não deixa de ser também dirigida à decisão judicial então recorrida, justificando o juízo subsuntivo de exclusão da concreta atividade em causa da requerente do âmbito da previsão da norma contida no artigo 4.º, n.º 1, alínea f) do Regulamento das Custas Processuais – juízo subsuntivo que o TRC perfilha em face das circunstâncias do caso, mantendo a decisão de 1ª instância”, tendo o TC concluído que, *in casu*, o pressuposto respeitante à questão de inconstitucionalidade normativa não se encontra preenchido. Cfr., o Acórdão do TC n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dra. Juíza Conselheira Maria José RANGEL DE MESQUITA, pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html> (acesso em: 23.09.2020).

¹²³⁷ Cfr., o Acórdão do TC n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dra. Juíza Conselheira Maria José RANGEL DE MESQUITA, pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html> (acesso em: 23.09.2020). A expressão “norma” está assim colocada neste Acórdão do TC. Este douto TC indeferiu a reclamação ora deduzida relativamente à questão de constitucionalidade submetida à apreciação deste TC considerando ocorrer a ausência de dimensão normativa do objeto do recurso de constitucionalidade interposto pela recorrente em termos que obstam ao seu conhecimento, pelo que decidiu este TC que é de manter a Decisão Sumária ora reclamada. Cfr., o Acórdão do TC n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção, cuja Relatora foi a Exma. Senhora Dra. Juíza Conselheira Maria José RANGEL DE MESQUITA, pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html> (acesso em: 23.09.2020). O que da nossa parte, julgamos tratar-se, *in casu*, de uma decisão acertada e coerente.

6. O papel do Tribunal de Contas

Tendo o Tribunal de Contas Português o papel de fiscalizar a atuação das IPSS`s (1238), aprez-nos, antes de mais, mencionar o que é o Tribunal de Contas Português. Assim, o Tribunal de Contas é um órgão essencial da AP em Portugal (1239).

Dotado de autonomia própria, não integrando nenhuma hierarquia de tribunais, em quesitos de cariz orgânico e orçamental, o Tribunal de Contas (1240) nacional é tido

¹²³⁸ As fundações de solidariedade social, nos termos do EstIPSS`s, são uma modalidade das IPSS`s. Como é sabido, as IPSS`s são pessoas coletivas privadas (particulares) mas que têm utilidade pública. *Vd*, neste sentido, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 175 e ss. *Vd.*, também, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Volume I, (11.^a Reimpressão da 2.^a Edição de 1994), Almedina, Janeiro, 2006, p. 566 e ss. Numa perspetiva mais sintética acerca do enquadramento jurídico das IPSS`s, *vd*, Maria Fátima BARROCO, *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997, pp. 59 - 74. *Vd*, ainda, Carla AMADO GOMES, “Nótula sobre o Regime de constituição das fundações particulares de solidariedade social em Portugal”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Volume XL, N.ºs 1 e 2, Coimbra Editora, 1999. No *item supra* já abordamos, de forma mais detalhada, as fundações de solidariedade social em Portugal.

¹²³⁹ Esta noção era defendida, em Portugal: pelo ilustre Diogo FREITAS DO AMARAL, no seu *Curso de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Volume I, (11.^a Reimpressão da 2.^a Edição de 1994), Almedina, Janeiro, 2006, p. 290. *Cfr.*, ainda, TRINDADE PEREIRA, *O Tribunal de Contas*, Lisboa, 1962. *Vd*, ainda na doutrina portuguesa, J. D. PINHEIRO FARINHA, “O Tribunal de Contas na administração portuguesa”, in *Democracia e Liberdade*, 11, 1979, p. 29, e *vd*, também no nosso ordenamento jurídico nacional, J. D. PINHEIRO FARINHA, “Tribunal de Contas”, in *Polis*, 5, c. 1333. *Vd*, também, a obra *Tribunais de Contas e instituições congéneres em diferentes países*, editada pelo Tribunal de Contas português, Lisboa, 1992. Porém, indicaremos aqui, ainda, bibliografia mais recente acerca do Tribunal de Contas nacional. Desta feita, *vd*, M. H. DE FREITAS PEREIRA, “Fundações de Solidariedade Social e Tribunal de Contas”, in *Revista do Tribunal de Contas*, N.º 40, julho a dezembro de 2003, pp. 156-178. *Vd*, também, José Luís PINTO ALMEIDA, “Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano I, N.º 3, Outono, 2008. *Vd*, também, Guilherme D’OLIVEIRA MARTINS / José F. F. TAVARES, “O Tribunal de Contas na ordem constitucional portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume V, Direito Internacional e Direito da União Europeia, Direito Internacional Privado e Direito Marítimo, Direito Financeiro e Direito Fiscal, Coordenação: Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Prof. Doutor Fausto de Quadros, Prof. Doutor Paulo Otero e Prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012. Para um aprofundamento acerca da sujeição das IPSS`s ao papel de fiscalização por parte do Tribunal de Contas português, *vd*, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 479 e ss.

À semelhança do que sucede em Portugal, em que o Tribunal de contas é um órgão essencial da Administração Pública, *vd*, também, num prisma de Direito Comparado, em Itália, os artigos de C. GHISALBERTI e F. CHIESA acerca de “Corte dei Conti”, in *EdD*, X, pp. 853 e 857.

¹²⁴⁰ Também no Brasil existe, e se fala, (n)um Tribunal de Contas. Neste sentido, e para maior aprofundamento da temática do Tribunal de Contas brasileiro, *vd*, Elenir Lúcia CERICATTO, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.^a edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011, pp. 67-68.

No Brasil, o Tribunal de Contas não se inclui no poder judiciário, embora possua a denominação de tribunal. *Cfr.* Elenir Lúcia CERICATTO, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.^a edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011, p. 67.

Contudo, no Brasil a Lei do seu Tribunal de Contas é a Lei N.º 8.443, de 16 de julho de 1992, lei esta que: «Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências». *Cfr.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm (acesso em: 08.08.2020).

Nos termos do disposto no artigo 38.º, artigo este com a epígrafe de «Fiscalização exercida por iniciativa do Congresso Nacional», inserido na Seção II, da Lei N.º 8.443, de 16 de julho de 1992, tomamos

como um organismo ligado ao Ministério das Finanças, mas não é um organismo dependente, ou seja, quando falamos do Tribunal de Contas Português estamos a reportar-nos a um verdadeiro tribunal (¹²⁴¹). Contudo, o Tribunal de Contas nacional não se encontra inserido na estrutura do poder judicial, sendo antes um tribunal autónomo, que existe de *per si*, não integrando nenhuma hierarquia de tribunais (¹²⁴²).

Como compreende Jorge Miranda, existe uma correlação evidente entre o Direito Público e as Finanças Públicas, contribuindo determinadamente para a evolução mútua do Direito e da Economia Pública (¹²⁴³).

conhecimento de que: “Compete, ainda, ao Tribunal: I - realizar por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal; II - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas; III - emitir, no prazo de trinta dias contados do recebimento da solicitação, pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida a sua apreciação pela comissão mista permanente de Senadores e Deputados, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 72 da Constituição Federal. IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade”. Cfr. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm (acesso em: 08.08.2020).

Ora, a função do Tribunal de Contas brasileiro é a de julgar as contas dos administradores e velar pelo correto destino do património e dos recursos públicos. A fundamental atribuição do Tribunal de Contas brasileiro é auxiliar o poder legislativo na fiscalização das contas do poder executivo. Cfr. Elenir Lúcia CERICATTO, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.ª edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011, p. 67. Explicita ainda esta autora que: “esse Tribunal tem funções mais amplas do que esta porque lhe cabe vigiar pela boa aplicação e bom uso do dinheiro, por quem quer que tenha a seu cargo a tarefa de lidar com contas e interesses do tesouro público”. Neste sentido, *id.*, Elenir Lúcia CERICATTO, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.ª edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011, p. 67.

¹²⁴¹ Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Volume I, (11.ª Reimpressão da 2.ª Edição de 1994), Almedina, Janeiro, 2006, p. 291.

¹²⁴² Isto é, o Tribunal de Contas nacional não integra nem a hierarquia dos tribunais judiciais, nem integra a hierarquia dos tribunais administrativos. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Volume I, (11.ª Reimpressão da 2.ª Edição de 1994), Almedina, Janeiro, 2006, p. 291.

¹²⁴³ Cfr. Guilherme D’OLIVEIRA MARTINS / José F. F. TAVARES, “O Tribunal de Contas na ordem constitucional portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume V, Direito Internacional e Direito da União Europeia, Direito Internacional Privado e Direito Marítimo, Direito Financeiro e Direito Fiscal, Coordenação: Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Prof. Doutor Fausto de Quadros, Prof. Doutor Paulo Otero e prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012, p. 691.

Transcrevendo estes dois autores: “Se as questões substanciais tinham de ser, e foram, consideradas na sequência da aprovação da Constituição de 1976 e suas revisões posteriores, o certo é que se tornava indispensável garantir o princípio substantivo de prestação de contas e de verificação da utilização dos dinheiros e valores públicos, o que”, (...) no entendimento de Guilherme D’Oliveira Martins e de José F. F. Tavares, “passava por uma reforma cirúrgica, mas profunda, assente nas seguintes premissas: a) na mudança de paradigma relativamente à jurisdição do Tribunal; b) na necessidade de evitar o exercício de poderes ou competências desprovidas de sentido útil face aos fins principais do Tribunal; c) na necessidade de assegurar a intervenção em áreas que, por força de mecanismos vários, tinham saído ilegitimamente do âmbito de acção do Tribunal, tantas vezes por força de uma prática incorrecta reiterada

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas (doravante denominado TdC) é a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 42/2016, de 28/12, sujeita os entes particulares financiados com fundos públicos derivados do Orçamento de Estado ou das autarquias locais, ou beneficiárias de dinheiros ou outros valores públicos, existindo além do fundamento constitucional, um fundamento legal, com vista à sujeição das IPSS`s à fiscalização do TdC (¹²⁴⁴). Esta fiscalização pode ser exercida pelo TdC, a todo o tempo, através da concretização de inquéritos, auditorias e demais ações de controle sobre a legalidade, inclusive do sistema de controle interno e da boa gestão financeira. As IPSS`s sujeitam-se a fiscalização sucessiva e concomitante do TdC, no que respeita aos fundos públicos auferidos pelas mesmas, não havendo sujeição daquelas entidades ao sistema de fiscalização prévia (a lei não o estabelece). Sendo o TdC soberano, pode a qualquer altura, determinar a apresentação de contas às IPSS`s (a denominada fiscalização sucessiva e concomitante).

Ora, quanto ao fim do controle, este é duplo, dado que, no âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal afere as contas das entidades constantes no artigo 2.º da Lei do TdC, avalia os respetivos sistemas de controlo interno, reverencia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e proporciona a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros provenientes da União Europeia (¹²⁴⁵). Sublinhe-se que, apesar do disposto no n.º 3 do artigo 33.º do EstIPSS`s explicar que: “As contas das instituições não estão sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas”, nada impede o TdC de fiscalizar

por parte das administrações públicas; d) na necessidade de reduzir a significativa percentagem de processos de efectivação de responsabilidades financeiras arquivados, combatendo as suas causas”. Cfr. Guilherme D’OLIVEIRA MARTINS / José F. F. TAVARES, “O Tribunal de Contas na ordem constitucional portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume V, Direito Internacional e Direito da União Europeia, Direito Internacional Privado e Direito Marítimo, Direito Financeiro e Direito Fiscal, Coordenação: Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Prof. Doutor Fausto de Quadros, Prof. Doutor Paulo Otero e prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012, pp. 708-709. Vd, ainda, o disposto na nota de rodapé n.º 20.

¹²⁴⁴ Em Portugal, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas – Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto parece ser clara (não ser confusa) relativamente à sujeição das entidades privadas financiadas com fundos públicos oriundos do Orçamento Geral do Estado ou das autarquias locais (caso das fundações – alínea g) do n.º 2, do artigo 2.º), ou beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos (n.º 3 do artigo 2.º). Disposição que inclui qualquer instituição, independentemente da forma da sua constituição (seja associação, seja cooperativa). Assim, apesar do fundamento constitucional invocado, há atualmente fundamento legal para a sujeição das IPSS`s à fiscalização do Tribunal de Contas português. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 482.

¹²⁴⁵ Para mais desenvolvimentos, vd, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 479 e ss, especialmente p. 483.

a verificação da legalidade e a eficiência económico-financeira dos gastos efetuados pelas IPSS`s (pois, o TdC apenas não pode julgar).

Ora, Licínio Lopes Martins defende que três ideias têm aqui que ser enaltecidas, desde logo, em primeiro lugar, há várias razões constitucionais justificativas da sujeição das contas das IPSS`s à jurisdição do TdC, na parte dos financiamentos públicos; em segundo lugar, o mesmo autor defende que nesta matéria deve vigorar um princípio fundamental que é o de que o instrumento definidor da competência do TdC é a respetiva Lei Orgânica, e não instrumentos legislativos avulsos; em terceiro lugar, o artigo 33.º do EstIPSS`s apenas menciona que as contas das IPSS`s não se encontram sujeitas a julgamento do TdC, não excluindo, desta feita, a prática da competência fiscalizadora concernente à verificação da legalidade e à eficiência económico-financeira das despesas efetuadas (¹²⁴⁶).

Pois bem! Quanto ao facto de haver várias razões constitucionais justificativas da sujeição das contas das IPSS`s à jurisdição do TdC, na parte dos financiamentos públicos, especificamente acerca da competência do TdC, Gomes Canotilho e Vital Moreira, sendo seguidos por outros autores, muito embora considerem o Tribunal de Contas como um órgão de julgamento das contas públicas, aceitam expressamente a possibilidade de alargar a competência deste Tribunal de Contas à apreciação das contas de entidades privadas, no caso de utilização de fundos públicos ou de serem beneficiários de privilégios ou vantagens públicas, dando relevo ainda ao facto da intensidade do controlo dever ser particularmente cuidada quando estiverem em causa vantagens gratuitas para determinados particulares, como as subvenções, «despesas fiscais», isenções, perdões, etc (¹²⁴⁷). Ainda para estes autores, a competência do Tribunal de Contas abarca quer o respeito das normas legais e da sua conformidade orçamental, quer o respeito das regras da boa gestão financeira dos recursos públicos. Por este motivo, um dos princípios fundamentais do Direito Financeiro - segundo Licínio Lopes Martins [“diremos mesmo do Direito Constitucional Financeiro (¹²⁴⁸)”] é a responsabilidade - accountability -, de todos os gestores e entidades pela gestão de dinheiros, recursos e valores públicos. A responsabilidade institui, assim, um dever ou uma sujeição daqueles a quem foram

¹²⁴⁶ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 479 - 480.

¹²⁴⁷ Neste sentido, *vd.*, a anotação ao artigo 216.º da CRP – atual artigo 214.º da CRP, J. J. GOMES CANOTILHO / Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. revista, Coimbra Editora, p. 818.

¹²⁴⁸ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 480.

confiados dinheiros públicos (¹²⁴⁹). Por tal razão, o dever de prestar contas tem de incluir todas as despesas públicas, tratando-se de uma exigência inerente ou como refere Licínio Lopes Martins “conatural a um Estado de direito, que compreende também a legalidade financeira (¹²⁵⁰)”. Porém, ainda segundo os ensinamentos de António L. de Sousa Franco, no domínio em análise, destinando-se o financiamento às IPSS`s a custear as despesas com a satisfação de uma necessidade pública, as despesas assim efetuadas assumem ainda natureza de despesa pública (¹²⁵¹).

Nesta ordem, a concreta aplicação do dinheiro público cuja gestão é confiada às IPSS`s manifesta-se na realização de uma despesa pública. Sendo que, por este meio, o próprio Estado, através do mecanismo do artigo 38.º da LBSS (¹²⁵²), acaba também por financiar as suas próprias atividades, isto é, o desempenho público da ação social (¹²⁵³). Este artigo 38.º da LBSS, cuja epígrafe é «Âmbito material», expressa no disposto nas alíneas a) a e), do seu n.º 1, respetivamente, que: “1 - O subsistema de solidariedade abrange as seguintes eventualidades: a) Falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social e profissional; b) Invalidez; c) Velhice; d) Morte; e, e) Insuficiência das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho ou da carreira contributiva dos beneficiários”.

Já o disposto no n.º 2 do artigo 38.º da LBSS revela que: “2 - O subsistema de solidariedade abrange ainda as situações de incapacidade absoluta e definitiva dos beneficiários do sistema previdencial, na parte necessária para cobrir a insuficiência da respectiva carreira contributiva em relação ao correspondente valor da pensão de invalidez”. O disposto no n.º 3 do artigo 38.º da LBSS revela que: “3 - O subsistema de solidariedade pode ainda abranger os encargos decorrentes de diminuição de receitas ou de aumento de despesas, sem base contributiva específica”.

¹²⁴⁹ Neste sentido, *vd*, António L. de SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 1992, pp. 468-469. Posição esta que adotamos da nossa parte.

¹²⁵⁰ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 480.

¹²⁵¹ Neste sentido, e para uma melhor explicitação e exposição do conceito de despesa pública, *vd*, António L. de SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 1992, p. 297.

¹²⁵² Lei esta pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0038&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo (acesso em 19.04.2020).

¹²⁵³ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 481.

Por conseguinte, as IPSS`s gerem, em seu próprio nome, os valores públicos que lhes são confiados, sendo responsáveis pelos atos concretos da sua gestão, quer sob o ângulo da legalidade, quer sob o ângulo económico-financeiro (¹²⁵⁴).

Nas palavras de Licínio Lopes Martins, “sendo o Tribunal de Contas o órgão constitucional e legalmente vocacionado para fiscalizar os actos de aplicação dos dinheiros públicos, então a sua competência há-de ser materialmente extensiva a todos esses actos, independentemente das entidades responsáveis pela sua prática ou pela gestão daquele dinheiro. Os recursos financeiros são públicos, independentemente da natureza privada ou pública da entidade que o gere ou aplica. Se a sua gestão é ou não feita em termos de contabilidade pública é, para o efeito, irrelevante (¹²⁵⁵)” .

No Brasil, Elenir Lúcia Cericatto faz duras críticas, e oferece soluções, relativamente à atuação e função do Tribunal de Contas do Brasil. Esta autora vocifera que: «O Tribunal de Contas é, teoricamente, um órgão da maior importância. Deveria zelar com tamanha eficiência pelo dinheiro que tornasse extremamente difícil os atos de corrupção, contudo, na prática, o Tribunal de Contas deixa muito a desejar, porque policia

¹²⁵⁴ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 481.

¹²⁵⁵ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 481. Tal exigência não constitui uma marca específica do Direito nacional. Em termos de Direito comparado, tendo como termo de comparação a Itália, a França e a Alemanha, constatamos que em Itália, a doutrina é praticamente unânime relativamente à necessidade de controlo, abarcando o controlo jurisdicional dos financiamentos públicos a entidades privadas ou das subvenções a atividades e entidades privadas, revelando também aí fundamento constitucional – conforme o disposto no n.º 2, do artigo 100.º, da Constituição Italiana -, e podendo tal fiscalização ser preventiva ou incidir sobre os resultados da atividade desenvolvida, circundando, desta maneira, um juízo sobre a boa gestão das subvenções. Tão-só se adianta que artigo 100.º da Constituição Italiana não se refere expressamente a entes privados, utilizando somente o termo “enti”, sem qualquer qualificação jurídica adicional, mas suscetível de ser interpretado no sentido de incluir quer entes públicos, quer entes privados, ou seja, entes criados pela iniciativa particular, desde que subvencionados pelos poderes públicos. Compreende-se que o artigo 100.º da Constituição Italiana proporciona o fundamento geral que legitima o controlo financeiro dos entes que, a qualquer título recebam subvenções públicas, defendendo-se inclusive a inconstitucionalidade da lei que isentasse de fiscalização ou de controlo as subvenções públicas (diretas ou indiretas). Porém, o legislador ordinário deveria ir mais longe ainda. Neste sentido, *vd.*, Francesco RIGANO, *La Libertà Assistita, Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema Costituzionale*, CEDAM, 1995, pp. 296 e ss., e particularmente, as pp. 298 e 302-303.

Por sua vez, em França, a sujeição das contas das instituições reconhecidas de utilidade pública – instituições que auferem também de regalias públicas – ao órgão jurisdicional competente é um dado adquirido no regime jurídico destes entes. Em França, basta que as instituições beneficiem de regalias parafiscais ou de outros benefícios por parte do Estado ou qualquer outro organismo público.

Na Alemanha, a lei sobre o Tribunal de Contas federal e sobre os Tribunais de Contas federados autoriza o controlo quanto a organismos não integrados na Administração federal, desde que recebam fundos públicos. Ora, o controlo, em respeito pelo disposto no n.º 2, do artigo 114.º, da Constituição, tem fundamentalmente por fim estabelecer se os fundos foram administrados com base em critérios de eficiência económica e se tiveram uma aplicação conforme às finalidades previamente determinadas. Cfr., e para maiores desenvolvimentos acerca do controlo das subvenções financeiras e dos benefícios fiscais no Direito Comparado, *vd.*, Eduardo PAZ FERREIRA, “O Controlo das Subvenções Financeiras e dos Benefícios Fiscais”, in *RTC*, n.º 1, jan-mar, 1989, pp. 23 e ss. *Vd.*, também, Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 482.

as contas e negócios públicos com a onipresença indispensável. A escolha dos membros dos Tribunais de Contas obedece a critérios de mera conveniência política e pessoal. Com a devida escolha responsável dos conselheiros, os Tribunais de Contas deveriam ter sua competência e poderes alargados. Assim, seriam verdadeiras “cortes de contas” a cercear todos os abusos que pudessem ser praticados contra o património coletivo (¹²⁵⁶).

Como não poderia deixar de ser, no plano financeiro público, a CRP determina os princípios fundamentais no que concerne ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais (¹²⁵⁷) - municípios, freguesias e regiões administrativas - (muito embora estas últimas ainda não estejam instituídas em concreto). Posto isto, no propósito financeiro público, a CRP estabelece os princípios fundamentais no que concerne ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais (¹²⁵⁸).

Quando nos referimos ao Tribunal de Contas, devemos fazer menção à sua previsão constitucional. Desta feita, no Capítulo II da CRP (cuja epígrafe é «Organização dos tribunais»), mais precisamente no disposto na alínea *c*), do n.º 1 do artigo 209.º da CRP, o Tribunal de Contas é designado como sendo uma categoria de tribunal.

Porém, também o disposto no artigo 214.º da CRP releva quando o assunto em causa é o Tribunal de Contas. Com a própria epígrafe «Tribunal de Contas», as alíneas *a*) a *d*), do n.º 1 do artigo 214.º da CRP dispõem, respetivamente, que: “1 - O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, nomeadamente (¹²⁵⁹): *a*) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social; *b*) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; *c*) Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei; *d*) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei”. Já o disposto no n.º 2 do artigo 214.º da CRP revela que: “2 - O mandato do Presidente do Tribunal de Contas tem a duração de

¹²⁵⁶ Cfr. Elenir Lúcia CERICATTO, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.ª edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011, pp. 67-68.

¹²⁵⁷ Desta maneira, relevam os artigos 105.º a 107.º da CRP, a alínea *d*) do artigo 162.º da CRP, e os artigos 199.º, 227.º e 238.º todos da CRP. Estes artigos encontram-se inseridos no Capítulo IV da CRP que tem por epígrafe «Sistema financeiro e fiscal».

¹²⁵⁸ Cfr., os artigos 105.º a 107.º, a alínea *d*) do artigo 162.º, o artigo 199.º, e os artigos 227.º e 238.º, todos da CRP.

¹²⁵⁹ Atente-se que a utilização da expressão “nomeadamente” aduz ao facto de as alíneas deste n.º 1 do artigo 214.º da CRP serem meramente exemplificativas, ou seja, não são taxativas.

quatro anos, sem prejuízo do disposto na alínea m) do artigo 133.^o” (¹²⁶⁰). Do disposto no n.º 3 do artigo 214.^o da CRP tomamos conhecimento de que: “3 - O Tribunal de Contas pode funcionar descentralizadamente, por secções regionais, nos termos da lei”. Já o disposto no n.º 4 do artigo 214.^o da CRP expressa que: “4 - Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com competência plena em razão da matéria na respetiva região, nos termos da lei”.

Em jeito de conclusão, a sujeição segundo os ditames expostos até aqui, das contas das IPSS's ao TdC poderá estabelecer um limite à autonomia de gestão das instituições (¹²⁶¹). No entanto, também aqui se impõe fazer uma ponderação de dois valores fundamentais que são: a exigência constitucional de transparência, legalidade e boa gestão dos fundos públicos com o princípio, também de cariz constitucional, da autonomia privada de gestão ou de autogoverno. Sendo que, Licínio Lopes Martins julga que o legislador foi ponderado: “por um lado, não sujeitou as IPSS ao sistema de fiscalização prévio, e, por outro, deixou nas mãos do Tribunal o poder de decisão relativamente ao exercício da fiscalização sucessiva e concomitante (¹²⁶²)”.

Note-se que, atualmente, e muito devido à evolução das novas tecnologias da informação e do acesso mais facilitado a meios informatizados, o próprio TdC dispõe de um *site*/sítio informático para disponibilização, de variadas informações que lhe digam respeito, mais precisamente da sua jurisprudência (¹²⁶³). Porém, na nossa linha de pensamento, uma vez que o TdC apenas fiscaliza e não julga (¹²⁶⁴), não consideramos o

¹²⁶⁰ A alínea *m*) do artigo 133.^o da CRP (artigo cuja epígrafe é: «Competência quanto a outros órgãos») dispõe que: «Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos: “*m*) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República”». Os itálicos são da nossa autoria.

¹²⁶¹ Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 483.

¹²⁶² Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 483. Ora, “à solução legislativa preside, assim, uma ideia de concordância entre valores em conflito, resolvida pela aplicação das regras constitucionais da justificação: a necessidade e a exigibilidade do controlo e a adequação do respectivo procedimento com vista a assegurar as finalidades que lhe estão subjacentes”. Cfr. Licínio LOPES MARTINS, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 483.

¹²⁶³ Neste sentido, *vd.*, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Jurisprudencia/Pages/Jurisprudencia.aspx> (acesso em 21.04.2020). Veja-se, a título de exemplo, a Sentença n.º 4/2019 – 3.^a Secção, Processo n.º 10/2018 – JRF / 3.^a Secção do Tribunal de Contas Português, cujo Juiz foi o Sr Dr. Juiz Conselheiro António Francisco MARTINS, e cujo conteúdo se encontra pesquisável em: <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st004-2019-3s.pdf> (acesso em: 21.04.2020).

¹²⁶⁴ Tenha-se em atenção que quando referimos que o Tribunal de Contas não julga, o que queremos dizer é que o Tribunal de Contas não julga nos mesmos termos do Tribunal Administrativo, nem dos Tribunais Comuns. Em abono da verdade: “O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente, o previsto no artigo 214.º/1 da Constituição”. Cfr. <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/tribunal-de-contas-0> (acesso em: 25.07.2020). Ou seja, por nossas palavras, o Tribunal de Contas apenas julga questões que envolvam dinheiro(s) de cariz público, ou seja, apenas faz “julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente, o

TdC como um autêntico Tribunal em sentido amplo, mas antes como uma espécie de Tribunal especializado que não atua nem jurisdicionalmente nem judicialmente aquando da sua atuação fiscalizadora. Mas, entendemos ainda que o TdC não se deve confundir, em circunstância alguma, com os Tribunais Arbitrais, na medida em que cada um tem as suas próprias competências.

Acrescentamos ainda aqui, alguma jurisprudência do TdC, mais precisamente, a Sentença n.º 4/2019 - 3.ª Secção, Processo n.º 10/2018 - JRF / 3.ª Secção do TdC (que incidiu sobre a SCML). Daqui se percebe que a configuração concreta do modo de exercício da função jurisdicional, no que concerne à responsabilidade financeira, *maxime* os artigos 65.º, 78.º e 79.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - (doravante LOPTC), consagram um processo justo e equitativo, designadamente na dimensão do direito a um tribunal independente e imparcial, estabelecido por lei prévia, não ocorrendo assim qualquer violação do disposto no n.º 4 do artigo 20.º, da nossa Lei fundamental (¹²⁶⁵).

Ora, e tendo em conta ainda o teor da mesma Sentença, facilmente se entende que a responsabilidade por infração financeira exige uma culpa concreta e efetiva de um agente de uma determinada ação, a apurar e a provar em função de outros factos, designadamente por não observância dos deveres do agente da ação, enquanto gestores ou funcionários (¹²⁶⁶). Porquanto, não se demonstrando nem justificando que as prestações objeto dos vários contratos de aquisição de serviços “só” podiam ser confiadas às entidades convidadas, por algum dos motivos ou fundamentos que o justificariam, isto é, por “motivos técnicos, artísticos, ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos”, os procedimentos adotados, de ajuste direto, com base nesse critério material, violaram (*in casu*) o disposto na alínea e), do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (¹²⁶⁷).

previsto no artigo 214.º/1 da Constituição”. Cfr. <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/tribunal-de-contas-0> (acesso em: 25.07.2020).

¹²⁶⁵ Neste sentido, *vd*, a Sentença n.º 4/2019 – 3.ª Secção, Processo n.º 10/2018 – JRF / 3.ª Secção do Tribunal de Contas Português, cujo Juiz foi o Sr Dr. Juiz Conselheiro António Francisco MARTINS, e cujo conteúdo se encontra pesquisável em: <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st004-2019-3s.pdf> (acesso em: 21.04.2020).

¹²⁶⁶ Neste sentido, *vd*, a Sentença n.º 4/2019 – 3.ª Secção, Processo n.º 10/2018 – JRF / 3.ª Secção do Tribunal de Contas Português, cujo Juiz foi o Sr Dr. Juiz Conselheiro António Francisco MARTINS, e cujo conteúdo se encontra pesquisável em: <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st004-2019-3s.pdf> (acesso em: 21.04.2020).

¹²⁶⁷ Neste sentido, *vd*, a Sentença n.º 4/2019 – 3.ª Secção, Processo n.º 10/2018 – JRF / 3.ª Secção do Tribunal de Contas Português, cujo Juiz foi o Sr Dr. Juiz Conselheiro António Francisco MARTINS, e cujo conteúdo se encontra pesquisável em: <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st004-2019-3s.pdf> (acesso em: 21.04.2020). Da análise desta Sentença verifica-se ainda que: “Não é admissível a adjudicação, por ajuste direto, em função do

Finalizando, defendemos da nossa parte que, sendo o TdC soberano, pode a qualquer altura, determinar a apresentação de contas às IPSS`s (a denominada fiscalização sucessiva e concomitante), dentro da legalidade que lhe é conferida e dentro do seu poder fiscalizador (que, julgamos que muito embora se trate de um verdadeiro tribunal, o TdC deverá fiscalizar respeitando os princípios da imparcialidade, da transparência e da boa-fé administrativa, não se aproveitando do seu poder quase que supremo para julgar de facto e de Direito os casos que são da sua responsabilidade, devendo apenas limitar-se ao seu poder fiscalizador não usurpando funções e/ou poderes de julgador. O TdC não é, nunca foi, e nunca deverá ser um julgador, mas sim um fiscalizador idóneo e exímio, em respeito pela lei e pelo Direito (assegurando, desta feita, o devido respeito e cumprimento pelo bloco de legalidade).

7. Breves considerações finais

Quanto às Misericórdias Portuguesas, na nossa linha de pensamento, defendemos que as Misericórdias estão mais próximas da figura das associações de solidariedade social do que da figura das IPSS`s, muito embora o EstIPSS`s as identifique como IPSS`s e as qualifique e classifique como tal, mas dada a sua atuação ampla, parece-nos mais pertinente que se lhes sejam aplicáveis (embora que temporária e transitoriamente) as disposições do CC Português no que respeita às associações de solidariedade social, aconselhando nós o legislador nacional a autonomizá-las em diploma legal próprio e a designá-las autonomamente por instituições de cariz religioso e solidário (designação por nós proposta) para evitar que sejam confundidas com as IPSS`s, defendendo nós, da nossa

critério do valor previsto no art.º 19º, n.º 1, al. a), do CCP, de uma empreitada a um consórcio, constituído por uma entidade convidada para o procedimento e uma outra não convidada, por tal constituir violação do disposto no art.º 117º, n.º 2, al. a), do CCP.

Estando o procedimento de ajuste direto, com convite a três entidades, sujeito à observância dos princípios da concorrência, transparência e igualdade, foram violados tais princípios e as normas legais relativas à contratação pública, ao não se proceder à exclusão de duas propostas, em que havia indícios de falseamento das regras de concorrência, sendo ilegal a subsequente adjudicação da aquisição de bens a uma empresa subscritora de uma daquelas propostas.

Não observando nem cumprindo as normas legais relativas à contratação pública, por não terem tido o devido cuidado na verificação da legalidade dos atos que praticaram, agiram os demandados com culpa, na modalidade de negligência. A ordem e a realização de pagamentos, em execução de contratos celebrados por ajuste direto e não publicitados no portal dos contratos públicos, são suscetíveis de integrar a previsão objetiva da infração tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º, por violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas.

A não interiorização e assunção da culpa são incompatíveis com a possibilidade de dispensa de multa ou relevação da responsabilidade”.

parte ainda, que o legislador deverá rever o EstIPSS`s na parte em que regula as Misericórdias como se tratando de IPSS`s. Sublinhamos que referimos que as Misericórdias se aproximam das associações de solidariedade social, e por tal razão as consideramos, da nossa parte, verdadeiras associações de solidariedade social, na medida em que pensamos que as associações de solidariedade social devem abranger também as instituições de cariz religioso, devendo aplicar-se de modo adaptável e por analogia o regime legal do CC Português relativo às associações de solidariedade social às Misericórdias nacionais, apenas enquanto o legislador nacional não colmatar a lacuna legislativa existente por falta de diploma legal idóneo que se aplique apenas às Misericórdias nacionais.

Como não poderia deixar de ser, e dada a relevância que a contratação pública reveste atualmente, e tendo em conta a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, procedemos à exposição e análise do recente Acórdão do TJUE, de 21 de março de 2019, Processo C-465/17, e a nível interino procedemos à exposição e análise do Acórdão do TC n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3.ª Secção.

No que ao TdC toca, este tem por função proceder à fiscalização da atuação das IPSS`s, conforme melhor explicitámos supra no *item* a si referente: «O papel do Tribunal de Contas», onde também tivemos em consideração perspetivas de Direito comparado, porém, nós não consideramos o TdC como um autêntico Tribunal em sentido amplo, mas antes como uma espécie de Tribunal especializado que não atua nem jurisdicionalmente nem judicialmente aquando da sua atuação fiscalizadora. Mas, entendemos ainda que o TdC não se deve confundir, em circunstância alguma, com os Tribunais Arbitrais, na medida em que cada um tem as suas próprias competências.

PARTE III

CAPÍTULO ÚLTIMO

Conclusões globais acerca da temática

Conclusões finais:

1. O tema da nossa tese de doutoramento é «O Regime Jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social: Contributo para o Estudo de Alguns dos Aspetos do seu Estatuto Jurídico», pelo que o objeto desta nossa tese de doutoramento é a análise de alguns dos aspetos do EstIPSS`s, pelo que as nossas conclusões finais incidem no nosso contributo para o estudo de alguns dos aspetos do EstIPSS`s.

2. Um dos aspetos, de entre outros, do EstIPSS`s prende-se com o facto de que, em Portugal, as IPSS`s vêm sofrendo gigantescos cortes de auxílio monetário por parte do Estado, tendo de encontrar em maior número e alternativas soluções para a satisfação das necessidades do seu público-alvo. Para tal, julgamos que se vislumbra apropriado recorrer-se quer a atividades lúdicas e recreativas com vista a apoios financeiros de empresas privadas, quer ao apelo dos particulares, para contribuírem, dentro do possível, para a prossecução das suas causas. Já não mais, aquelas poderão contar única e exclusivamente com o apoio do Estado, até porque, para agravar a situação, a atual situação pandémica de COVID-19 também obriga as IPSS`s a adotarem novas soluções com vista à sua sustentabilidade económico-financeira.

3. Ora, quanto ao EstIPSS`s, destacamos que, logo no disposto no seu artigo 2.º, o EstIPSS`s refere quais são as formas e agrupamentos das instituições. Desta maneira, as IPSS`s revestem, atualmente, uma das seguintes formas: *i)* Associações de solidariedade social; *ii)* Associações mutualistas ou de socorros mútuos; *iii)* Fundações de solidariedade social; *iv)* Irmandades da misericórdia.

4. Quanto às associações mutualistas ou de socorros mútuos e às fundações de solidariedade social, aceitamos nós pacificamente a sua natureza como IPSS`s.
5. Mas, em relação às associações de solidariedade social serem consideradas IPSS`s já temos algumas dúvidas.
6. Defendemos nós que atualmente as associações de voluntários de ação social não assumem a forma de IPSS`s. Antigamente, as associações de voluntários de ação social, tinham previsão legal, nos artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s (que se encontram revogados na atualidade). O que significa que, conforme da nossa parte defendemos, com a revogação dos artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s, as associações de voluntários de ação social deixaram de revestir a forma de IPSS`s.
7. Parece-nos que o legislador andou bem ao ter revogado os artigos 72.º a 75.º do EstIPSS`s, com o intuito de não considerar as associações de voluntários de ação social como IPSS`s (na medida em que, embora estas associações visassem a prática de fins solidários, a verdade é a de que e assim defendemos, já muitas outras IPSS`s existiam e existem para este fim, defendendo nós que a sua consagração no EstIPSS`s era manifestamente desnecessária e desproporcionada. Mas, vamos ainda mais longe, no sentido de que, qualquer pessoa pode praticar voluntariado sem haver a necessidade de existir qualquer IPSS para os devidos efeitos. Defendemos da nossa parte ainda que se as associações de voluntários de ação social foram revogadas do EstIPSS`s, parece-nos que, na nossa atualidade, não faz sentido que voltem a estar previstas e reguladas por este mesmo diploma legal, nem tão-pouco com uma denominação distinta. Uma vez revogadas do EstIPSS`s, consideramos nós, a sua plena e definitiva extinção do EstIPSS`s, pelo que não assumem na atualidade a forma de IPSS`s.
8. Da nossa parte, relativamente aos institutos de outras organizações ou confissões religiosas, admitindo aqui o seu substrato ser constituído por um

conjunto de bens, fundados, dirigidos ou sustentados por organizações religiosas, e que, dado o seu substrato patrimonial, são equiparados, para efeitos de regime, às fundações de solidariedade social, uma vez que é feita esta equiparação para efeitos de regime, às fundações de solidariedade social, e tendo em mente e em consideração de que as fundações de solidariedade social são consideradas ao abrigo do disposto na alínea *d*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s verdadeiras IPSS`s, defendemos nós que quer no sentido regulamentar (legal), quer no sentido formal e substancial, parece-nos bastante pertinente e aceitável que nos possamos reportar a estes institutos de outras organizações ou confissões religiosas, como se de IPSS`s se tratem, em termos práticos.

9. Entendemos, ainda, que temos um problema para resolver, na medida em que acrescentamos ao nosso texto que a tutela tal e qual como a conhecíamos foi revogada, havendo (ou podendo haver), julgamos nós, outros poderes administrativos que visem substituir o papel que era desempenhado pela tutela, na medida em que o artigo 79.º do EstIPSS`s se encontra atualmente em desuso, na medida em que foi revogado. Porém, julgamos que o artigo 34.º do EstIPSS`s em vigor, poderá ter, nesta sede, aplicabilidade, uma vez que prevê o poder de fiscalização, em termos que consideramos ser razoáveis, neste aspeto. Assim, o Estado, através dos seus órgãos e serviços competentes, nos termos da lei geral, pratica os poderes de inspeção, auditoria e fiscalização sobre as instituições incluídas no âmbito de aplicação do EstIPSS`s, podendo para o efeito ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias e inspeções. Estes poderes (administrativos) de fiscalização são desempenhados pelos serviços competentes do Ministério responsável pela área da Segurança Social, nos exatos termos definidos nos respetivos Estatutos, por forma a assegurar o efetivo cumprimento dos seus fins no respeito pela lei. Desta feita, parece-nos que a tutela (administrativa) é aqui substituída pelos poderes de fiscalização do Estado, previstos no disposto nos n.ºs 1 e 2, respetivamente, do artigo 34.º do EstIPSS`s atualizado.

10. Relativamente às casas do povo, da nossa parte, entendemos que esta qualificação de equiparação das casas do povo a instituições de solidariedade

social é bastante pertinente e adequada, na medida em que, em Portugal, principalmente nos meios mais pequenos e remotos do País, principalmente no Interior do País, estas casas do povo fazem todo o sentido no auxílio às pessoas mais necessitadas, principalmente em relação a pessoas da terceira idade, na medida em que a atuação das casas do povo dá-lhes uma certa vitalidade e renovação de energias que, por vezes, o isolamento doméstico não lhes faculta. Isto em circunstâncias ditas normais, na medida em que estando em causa a saúde pública, este convívio, diga-se físico, pessoal e próximo, é desaconselhável, mas com as novas tecnologias de informação poderá a atuação destas casas do povo ser eficaz e eficiente, acompanhando, estas pessoas, mesmo que à distância física. Deve investir-se mais no Interior de Portugal, uma vez que, estas regiões do Interior produzem riqueza que as regiões do Litoral não produzem.

11. Relativamente às uniões, federações e confederações, da nossa parte, uma crítica que aqui apontamos é a de que se as uniões, federações e confederações são consideradas, para todos os efeitos, associações de solidariedade social, defendemos e julgamos que então, neste caso, as uniões, federações e confederações não são verdadeiras IPSS`s, na medida em que temos sérias dúvidas acerca da classificação e qualificação como IPSS`s das associações de solidariedade social, defendendo ainda nós que o legislador não andou bem ao qualificar no disposto na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, as associações de solidariedade social como revestindo a forma de IPSS`s, sugerindo nós, da nossa parte, que o legislador nacional proceda a uma revisão do EstIPSS`s relativamente a esta problemática das associações de solidariedade social, excluindo-as do âmbito de qualificação como IPSS`s.

12. Mas, julgamos nós, que em situação alguma estas uniões, federações e confederações podem ser verdadeiras IPSS`s, pelos motivos que já aqui justificamos. Que tenham a posição de associações pertencentes ao setor social, até aceitamos nós, mas que se tratem de autênticas IPSS`s a par das mutualidades e das fundações de solidariedade social já nos parece inaceitável.

13. Da nossa parte, defendemos que tendo em conta os domínios das IPSS`s previstos no artigo 1.º-A do EstIPSS`s, parece-nos que o legislador ordinário andou menos bem, na escrita, ou seja, na positivação legislativa ao visar a concretização dos objetivos a serem prosseguidos pelas IPSS`s, na medida em que embora não façamos oposição ao elenco dos domínios de atuação das (e pelas) IPSS`s de forma meramente exemplificativa, a verdade é a de que defendemos que este artigo 1.º-A do EstIPSS`s, deverá ser objeto de revisão legal passando na sua formulação escrita a evidenciar-se que: Os objetivos referidos no artigo 1.º deste diploma concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo sempre em vista a prossecução do interesse público e de interesses meramente solidários, designadamente nos seguintes domínios: “*a*) Apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; *b*) Apoio à família; *c*) Apoio às pessoas idosas; *d*) Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; *e*) Apoio à integração social e comunitária; *f*) Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; *g*) Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; *h*) Educação e formação profissional dos cidadãos; *i*) Resolução dos problemas habitacionais das populações; *j*) Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos”. Defendemos esta posição, na medida em que, muito embora as IPSS`s sejam entidades de cariz particular, ou seja, não são pessoas coletivas públicas, a verdade é a de que, aquelas têm por obrigação legal, e acrescentamos até moral, prosseguirem finalidades altruísticas, de cariz social, que não visem jamais, em circunstância alguma o lucro, pelo que têm o dever de prestarem serviços sociais e solidários de utilidade pública, não privilegiando entes privados, visando o enriquecimento nem dos titulares dos seus órgãos nem de pessoas singulares alheias a estas instituições.

Relativamente ao caso à parte da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML):

14. Procedemos a um apanhado historicista acerca da SCML.

15. Constatamos que do disposto no artigo 2.º do diploma preambular do EstIPSS`s, resulta, desde logo, que o EstIPSS`s não é aplicável à SCML. No que à SCML é aplicável o disposto nos Estatutos aprovados pelo DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

16. Na atualidade, dada a sua revogação, o DL n.º 322/91, de 26 de agosto, já não tem qualquer aplicabilidade, sendo, nos nossos dias, aplicável à SCML, o DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

17. Da nossa parte, parece-nos que continua a ser aceitável a qualificação de pessoa coletiva de utilidade pública administrativa à SCML, mas, já não, servindo-se, das disposições do DL ora revogado e aqui citado para os devidos efeitos.

Relativamente ao Direito Financeiro e às IPSS`s:

18. Da nossa parte, em contexto de inovação social, acrescentamos que o ensino doméstico, em contexto de descentralização administrativa, e no sentido de evitar e/ou abrandar o abandono escolar ou o respetivo insucesso por parte das crianças e jovens, poderá ser uma solução adequada, levando os serviços públicos educacionais àqueles alunos, num contexto de proximidade populacional, evitando assim um acréscimo da pouca alfabetização populacional, ou, em situações extremas, evitando uma analfabetização da população infanto-juvenil residente nas zonas mais do Interior de Portugal Continental, onde foram, e têm vindo a ser, encerrados diversos estabelecimentos escolares, visando, desta feita, e dentro do possível, uma maior e melhor coesão territorial, num prisma igualitário de oportunidades (dentro dos limites possíveis e casuísticos).

19. Ademais, devemos ter em linha de conta ainda o princípio do Estado social na medida em que tal princípio pode formar uma génese quando se busca inserir a nível jurídico e principiológico a denominada inovação social. Contudo, denote-se que, têm-se aqui em forte consideração, essencialmente, os direitos à saúde, à habitação, à educação, à proteção na infância e na velhice, assim como defendemos ainda à proteção e auxílio aos portadores das várias modalidades de deficiência, à proteção e amparo dos vários usuários de substâncias psicotrópicas, tendo aqui a socialidade e o denominado terceiro setor um papel preponderante (mais precisamente mediante a interferência e devida atuação por parte de IPSS`s).

20. Julgamos que inovar é cada vez mais essencial na prestação de serviços de qualidade por parte do terceiro setor, através da prestação de auxílio de forma devida e adequada a todos os indivíduos que mais necessitam, combatendo desta feita a pobreza, a exclusão social, a pouca alfabetização ou até em casos extremos a analfabetização populacional, sendo que julgamos que cada vez mais a intervenção de ajuda monetária por parte de entes privados (sejam pessoas singulares ou pessoas coletivas) se torna cada vez mais necessária para assegurar a sustentabilidade da intervenção devida por parte das IPSS`s, que muito padeceram, e padecem, de cortes financeiros por parte do Estado devido às crises económico-financeiras.

21. Verificamos e defendemos que a socialidade anda lado a lado com a solidariedade social aliada a uma ideia de sustentabilidade quer por um lado económico-financeira, quer por outro lado social.

22. Acerca da correlação existente entre o Direito Financeiro e as IPSS`s em Portugal, consideramos que o artigo 11.º da LBES também releva em termos financeiros, uma vez que se refere ao «Estatuto Fiscal», e sendo as IPSS`s havidas como entidades da economia social, estas “beneficiam de um estatuto fiscal mais favorável definido por lei em função dos respectivos substrato e natureza”, isto por aplicação do disposto no artigo 11.º da LBES.

Quanto à Lei de Bases da Economia Social – LBES – (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio), concluímos que:

23. Da nossa parte concluímos que o facto de a LBES se aplicar às IPSS`s, não é razão impeditiva de se lhes serem aplicáveis os diplomas legais que lhes são próprios e específicos. Mas, estes diplomas legais próprios das IPSS`s, não nos parece que, salvo motivo e justificação em sentido oposto, façam oposição à aplicação da LBES às IPSS`s, dado que as IPSS`s também são consideradas entidades da economia social. Julgamos tratar-se daquilo a que nós denominamos por *dupla proteção legiferante das IPSS`s* (expressão e itálico da nossa autoria), na medida em que estas se encontram salvaguardadas quer pelos seus diplomas legais próprios, quer pela LBES, principalmente em termos principiológicos. O que não nos parece que impeça uma possível revisão do diploma, diga-se que de cariz geral, aplicável às IPSS`s na sua generalidade que é o EstIPSS`s nos aspetos aqui retratados e por nós propostos e explorados neste trabalho de investigação.

24. Ainda quanto ao mencionado artigo 1.º da LBES, defendemos que ao referir-se ao setor cooperativo, devem respeitar-se e abarcar-se aqui (em nossa observação) as cooperativas de solidariedade social que antes se equiparam às IPSS`s (IPSS`s estas que se regem por legislação própria – o EstIPSS`s), e atualmente são verdadeiras IPSS`s, mas cuja prossecução de finalidades visa a solidariedade social em prol da coletividade em geral e dos mais carenciados/necessitados e beneficiários efetivos (devendo nós tê-las aqui também em consideração). Relativamente à referência feita ao denominado setor social no artigo 1.º da LBES, julgamos que as IPSS`s propriamente ditas, também se consideram no âmbito deste artigo, na medida em que quer no caso do setor cooperativo, quer no caso do setor social, entendemos que estamos dentro do âmbito intervencionista do 3.º setor. Vamos ainda mais longe, ao defendermos que as cooperativas de solidariedade social, em bom rigor, nada mais eram do que verdadeiras IPSS`s camufladas, e atualmente são IPSS`s autênticas em sentido amplo, estando inclusive previstas e classificadas como IPSS`s, no disposto na alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s.

25. Ao aceitarmos que as uniões, federações e confederações tenham a posição de associações pertencentes ao setor social, defendemos que podemos enquadrá-las no disposto na alínea *h*), do artigo 4.º da LBES assumindo desta feita a qualificação como entidades da economia social. Não as enquadrámos na alínea *e*), do artigo 4.º da LBES, dado que não consideramos as associações de solidariedade social verdadeiras IPSS's, e ao assumirmos que as uniões, federações e confederações assumem a posição de associações (de solidariedade social), julgamos que apenas as podemos enquadrar no disposto na alínea *h*), do artigo 4.º da LBES.

Quanto à descentralização administrativa e à sua possível influência na temática:

26. O regime jurídico dos serviços públicos locais rege-se por princípios fundamentais, alguns dos quais são os de que o serviço público releva de uma pessoa coletiva pública, vinculando-se aquele na prossecução dos interesses públicos. De evidenciar, que é da competência legislativa a criação ou extinção dos serviços públicos, e a sua organização interna deve ser feita por Decreto-regulamentar. A modificabilidade do regime de organização e funcionamento de qualquer serviço público também constitui princípio fundamental. Em Portugal, há uma obrigatoriedade da manutenção da continuidade dos serviços públicos, existindo uma forte vinculação ao princípio da igualdade plasmado no artigo 13.º da CRP, no sentido de que a prestação de tratamento e de serviço, pelos serviços públicos, deve ser garantida de forma igualitária a todos os cidadãos. A utilização destes pelos particulares, é em princípio, onerosa, sendo que os serviços públicos apenas visam o lucro quando integrados em empresas públicas. Aliada à ideia de serviços públicos, está cada vez mais em voga a figura da descentralização administrativa, uma vez que quanto maior for a proximidade dos serviços públicos às comunidades locais, mais benefícios estas terão, tendo assim a descentralização administrativa um papel fulcral nas autarquias locais.

27. A cooperação dos municípios com as IPSS`s é relevante para a criação de um maior apoio aos idosos no seu conforto habitacional, sendo-lhes assim prestados todos os apoios de que estes necessitem, incluindo afetos, combatendo a solidão e a tristeza extrema. Também através da criação e manutenção de lares dedicados à terceira idade, e de centros de dia, será possível garantir um maior conforto e sociabilidade com os seus semelhantes, e não só, aos idosos, em coadjuvação com entidades públicas, IPSS`s ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos (cfr., o disposto na alínea g), do artigo 12.º da Lei-quadro). Julgamos ainda, e tendo em atenção tudo o que defendemos até então, que as autarquias locais devem promover a celebração de festas e romarias locais que, numa vertente lúdica ajudará à distração dos idosos, permitindo um maior convívio entre eles, e garantindo-lhes uma melhor qualidade de vida. Não nos referimos apenas ao conforto a um nível económico e de bem-estar patrimonial, mas também ao nível das relações humanas, sendo a inserção de idosos em lares, muitas vezes, um meio idóneo para colmatar tais situações referidas, possibilitando aos mesmos uma maior interação com os seus pares, evitando o isolamento e exclusão social.

28. No que ao modelo de repartição de competências concerne, quando as (novas) competências também sejam conferidas aos municípios, o modelo de repartição de competências entre os municípios e as freguesias fixa-se mediante celebração de contrato interadministrativo (que se figurar-se-á de forma flexível permitindo a viabilidade da harmonização entre os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade e as exigências de eficácia e de unidade da ação administrativa, respeitando os princípios da universalidade e da equidade), devendo autorizar uma melhor afetação de recursos humanos e financeiros.

29. Defendemos que a descentralização administrativa para ser mais eficiente e mais eficaz pode e/ou deve ser acompanhada por um processo de desconcentração administrativa. A desconcentração administrativa, trata-se de uma repartição de poderes do Órgão de topo para Órgãos subalternos na estrutura vertical da hierarquia de cada entidade administrativa. Desta maneira, reforçar-se-ão as competências próprias/delegadas havendo um

exponencial aumento da prossecução dos interesses públicos. Via de regra, cada órgão subalterno continuará a responder a todos acima de si.

30. Defendemos, da nossa parte que, embora a descentralização administrativa se distinga da desconcentração administrativa, a verdade é a de que nos parece aceitável que ambas se coadjuvem reciprocamente.

Apontando algumas medidas a seguir em contexto de descentralização administrativa em Portugal (Continental):

31. Descentralizar precisa-se, dado que, julgamos que a descentralização administrativa beneficia, e pode(rá) continuar a beneficiar, a sustentabilidade económico-financeira das IPSS`s, em Portugal, (em clima de crises), uma vez que através da descentralização administrativa para as autarquias locais e para as entidades equiparadas, julgamos que se torna possível e razoável a celebração de acordos de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s, assim como tal também se vislumbra possível ocorrer entre as entidades equiparadas e as IPSS`s, no sentido de auxiliar as IPSS`s a conseguirem manter a sua sustentabilidade económico-financeira (em contexto de crises), vislumbrando-se, ainda, o enriquecimento dos serviços públicos locais. Julgamos que tais fatores podem contribuir para a sustentabilidade (económico-financeira) das IPSS`s. Neste prisma, importa realçar que correlacionamos aqui a figura da descentralização administrativa com a temática apresentada, sendo que, desta feita, articulamos aqui a figura da descentralização no quadro de uma descentralização funcional, na medida em que funciona como um conceito mais funcional, fugindo ao paradigma clássico de descentralização.

32. Em termos de cuidados de saúde, apesar de já existirem IPSS`s para o efeito, deve investir-se num maior número de meios técnicos comparticipados pelo Estado no apoio aos idosos, crianças e pessoas carenciadas, ou seja, em vez de serem as pessoas a deslocarem-se aos serviços médicos nos grandes

centros urbanos, virem os serviços até elas (às suas localidades, às suas habitações gerando-lhes um maior conforto).

33. Com o elevado encerramento de escolas primárias nas aldeias, que muito se deveu à acentuada redução da taxa de natalidade local, agravada com o elevado número de emigração populacional, as crianças residentes nas localidades situadas mais no Interior do País, viram-se, e vêem-se, obrigadas a fazerem enormes sacrifícios para poderem ter acesso ao ensino, tendo de acordar a horas impróprias para chegarem a horas aos estabelecimentos de ensino situados muito longe das suas residências. Parece-nos aqui que o elevado encerramento de escolas nas zonas do Interior tem prejuízos graves para estas crianças, que devido ao encerramento daqueles estabelecimentos em grande aglomerado, podem(rão) abandonar a escola cedo de mais, tendo neste aspeto a descentralização administrativa um papel importantíssimo, na medida em que se forem criadas as condições devidas de empregabilidade nessas regiões, as famílias ao ali se estabelecerem criam lá as suas raízes familiares. Certo é, que ao nível do ensino superior, e respetivo acesso e frequência, já foram tomadas algumas medidas no sentido de se abrirem mais vagas de acesso ao ensino superior nas regiões mais interiores do País, procurando assim atrair mais população jovem para essas localidades, fomentando o desenvolvimento mercantil daquelas zonas, assim como consequentemente o aumento do nível de vida daquelas pessoas e daquela economia local.

34. Com a adoção de novas medidas de descentralização administrativa, também se poderá combater a solidão da população mais idosa (que é elevada em Portugal), criando uma maior dinamização entre as pessoas, através da criação de mais IPSS`s, centros recreativos com apoio do Estado, fomentando uma maior sociabilidade e integração entre as pessoas das variadas faixas etárias, criando assim um ambiente populacional equilibrado e salutar.

35. Julgamos que ainda é preciso adotar muitas soluções eficazes para que o País consiga evoluir, e de forma mais igualitária, tendo em vista a descentralização administrativa. Ainda há muita desigualdade, nos vários

setores registados em Portugal, pelo que cada vez mais a descentralização administrativa deve acontecer de forma progressiva, no sentido de proporcionar melhores condições, e de forma mais equitativa a toda a população, e não apenas a alguns, tentando assim assegurar-se a coesão social.

36. Relativamente às freguesias, autarquias locais cujos órgãos têm maior proximidade populacional, também aqui se pretende um desenvolvimento do Interior do País, tendo em conta a coesão territorial, com a criação de estabelecimentos de ensino público ou de reconstrução/reparação daquelas instituições. O que se pretende aqui também com a transferência de competências é o reforço das suas competências próprias, muito embora, de acordo com os casos especificamente retratados em diploma próprio, em articulação constante com os municípios.

37. No domínio da ação social, as IPSS`s têm aqui um papel fulcral nos domínios da educação e da ação social, na medida em que podem prestar cuidados/serviços sociais, auxiliadas financeiramente pelo Estado (e municípios que podem delegar naquelas funções sociais), mas também sugerindo e incentivando o contributo monetário e a cooperação por parte de privados.

38. Concluindo, descentralizar precisa-se, dado que, julgamos que a descentralização administrativa beneficia, e pode(rá) continuar a beneficiar, a sustentabilidade económico-financeira das IPSS`s, em Portugal, em clima de crises, uma vez que através da descentralização administrativa para as autarquias locais e para as entidades equiparadas, julgamos que se torna possível e razoável a celebração de acordos de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s, assim como tal também se vislumbra possível ocorrer entre as entidades equiparadas e as IPSS`s, no sentido de auxiliar as IPSS`s a conseguirem manter a sua sustentabilidade (económico-financeira em contexto de crise), vislumbrando-se, ainda, o enriquecimento dos serviços públicos locais. Julgamos que tais fatores podem contribuir para a sustentabilidade (económico-financeira) das IPSS`s.

Quanto à Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as posteriores alterações) e a sua correlação com a ação social:

39. Relativamente ao domínio educacional, os órgãos municipais são competentes para participarem no planeamento, na gestão e na realização de investimentos respeitantes às escolas públicas pertencentes ao 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, secundário, incluindo o profissional, designadamente na sua construção, equipamento e preservação. É ainda da competência dos órgãos municipais, no que concerne à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional auxiliar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar (cfr., o disposto na alínea *b*), do n.º 2 do artigo 11.º da Lei-quadro), tendo aqui a ação social, e podendo ter o terceiro setor, um papel relevante quer através da atribuição de subsídios, por parte dos municípios, aos alunos provenientes de famílias mais carenciadas para evitar o abandono escolar precoce, ou portadores de algum tipo de deficiência, quer através da delegação de competências por parte dos municípios em IPSS's que ajudem a assegurar o ensino e a manutenção de atividades recreativas a todos os alunos, garantindo assim uma igualdade de oportunidades no acesso ao ensino a todos e não apenas a alguns (cfr., o disposto nos artigos 13.º, 73.º, e 74.º, todos da CRP). Note-se que as competências são dos municípios. É vetado ao Estado, porém, programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas (o Estado é laico e o ensino também o deve ser). Porém, é garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas (cfr., o disposto no n.º 4 do artigo 43.º da CRP), sendo também garantida a liberdade de aprender e de ensinar (cfr., o disposto no n.º 1 do artigo 43.º da CRP). A própria LBSE, assevera que todos os cidadãos têm direito à educação e à cultura, nos moldes constitucionais (cfr., o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da LBSE).

40. O diploma setorial da educação é o DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro, que contém 76 (setenta e seis) artigos, contém várias novidades, e, em traços generalistas, o regime lá estabelecido redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, baseado nos

princípios e regras previstos na LBSE, e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário – DL n.º 75/2008, de 22 de abril, sendo de sublinhar a salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, tenramente reforçada pelo poder concedido às escolas para gerir parcialmente o currículo dos ensinos básico e secundário norteando-se pelas matrizes curriculares-base, e pela consideração dos direitos de participação dos docentes no processo educativo - consagrados no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário – DL n.º 139-A/90, de 28 de abril.

41. O Estado pode delegar nas IPSS's tarefas, mediante a celebração de acordos contratuais cooperativos, no sentido daquelas, o auxiliarem, desempenhando as tarefas a que se propõem. São verdadeiras entidades da economia social, regendo-se pelos princípios da LBES. São pessoas coletivas particulares, não visando o lucro, mas o exercício da ação social na educação. Têm funções colaborativas em centros especiais educacionais, atuando em ATL's, e em colégios privados, assim como em estabelecimentos de ensino público, e agrupamentos de escolas, tendo aqui um papel empreendedor.

42. Da nossa parte, defendemos, pois que se o acesso ao ensino (diga-se obrigatório) não fosse gratuito, mas sim oneroso haveria certamente uma desistência mais acentuada da escola pelas crianças e jovens dos 6 aos 18 anos, pelo facto das suas famílias, economicamente desfavorecidas, não poderem assegurar-lhes a formação educacional, o que parece-nos que induziria numa forte violação do princípio da igualdade e levaria a uma forte analfabetização da população. O que se pretende com as medidas adotadas de descentralização administrativa é assegurar o acesso equitativo de todos à educação num contexto de igualdade de oportunidades. Assim, se uma certa criança ou jovem pertencer a um meio familiar mais pobre, com poucos ou nenhuns recursos financeiros, o Estado terá em conta essa situação socioeconómica do aluno garantindo-lhe o acesso aos serviços de ação social educativa (cfr., o disposto no artigo 27.º da LBES), atribuindo-lhe subsídios de alimentação, escolares,

de transporte, bolsas de estudo, ou (apontamento nosso) pagando a IPSS`s para auxiliar (os alunos) nos estudos, na alimentação, no material escolar, tudo muito devido à possível delegação de competências dos municípios em IPSS`s para prestação de serviços sociais educativos.

43. Da nossa parte defendemos que as IPSS`s, também no que respeita à educação podem ser um excelente auxílio aos municípios e freguesias, na medida em que ao prestarem serviços públicos neste domínio estão a contribuir para o aumento de conhecimentos das crianças daquelas zonas e correspondente acesso ao ensino, evitando, muitas vezes, o abandono escolar precoce devido ao encerramento de imensos estabelecimentos escolares e à longa distância que percorre das suas habitações até aos estabelecimentos escolares mais circunscritos, garantindo assim uma maior proximidade dos serviços públicos àquelas pessoas. Tal medida pode efetuar-se através de instrumentos contratuais de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s. O papel das IPSS`s nunca será o de tomar o lugar daquelas, mas sim o de as auxiliar na prestação dos serviços públicos àquelas coletividades. Os serviços continuam a ser públicos, as entidades que os praticam é que são privadas (ou melhor dizendo, particulares), muito embora não visem o lucro, uma vez que não são empresas públicas, mas antes a solidariedade social e a entreaajuda entre as populações, permitindo um acesso igualitário de oportunidades de todos ao ensino pré-escolar, básico e secundário (não deixando de parte o ensino profissional — cfr., o disposto no artigo 19.º da LBSE), através da criação de creches para o efeito, ATL`s (permitindo aos pais lá deixarem as suas crianças para poderem trabalhar), colégios, centros de estudos de apoio ao saber ... apoio especial a crianças portadoras de algum tipo de deficiência — física, mental ou sensorial (atribuindo-lhes a Segurança Social um subsídio para que as IPSS`s possam operar, visando suprimir as carências daqueles menores incapacitados), o ensino continua a ser público, apenas será prestado por entes privados (ou melhor dizendo, particulares) (as IPSS`s). Parece-nos também que a criação de bibliotecas comunitárias será uma importante ajuda a estes alunos, na medida em que lhes possibilitará um maior acesso à leitura sem custos económicos, e o empréstimo de manuais escolares de uns alunos de anos anteriores para os outros também parece ser uma boa medida,

possibilitando aos alunos com recursos económicos mais fracos, o acesso ao material escolar essencial para a sua aprendizagem e formação escolar.

44. Contudo, existem escolas de cariz privado, e em princípio, estas escolas apenas serão frequentadas por alunos cujas famílias sejam provenientes de um médio/elevado estrato social-económico, permitindo-lhes a frequência nesses estabelecimentos de ensino privado, por sua escolha, ou seja, em regra, estas escolas não são de igual acesso a todas as crianças e jovens, não havendo aqui uma igualdade de oportunidades, mas são de acesso restrito a quem tem mais dinheiro. Porém, cremos novamente que até nestes casos a ação social pode ter um papel preponderante na medida em que o Estado pode atribuir subsídios às crianças e jovens de certas localidades em que se insiram essas escolas privadas para que estes tenham, em igualdade de oportunidades, o direito à frequência e a estudar nessas escolas, mas em situações muito peculiares, isto é, quando a deslocação para a escola pública se torne manifestamente inconveniente para aqueles alunos, obrigando-os a acordarem excessivamente cedo para conseguirem cumprir o horário escolar, o que notoriamente lhes causaria mais dificuldades de concentração e de aprendizagem.

45. Passando os municípios a terem a tarefa essencial na gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade, foi consagrado no Programa do XXI Governo Constitucional o alargamento da respetiva participação nos domínios da educação (diga-se ensino pré-primário, básico e secundário, e profissional, considerando a autonomia pedagógica dos estabelecimentos de ensino) e da ação social [em coordenação permanente com a rede social, e tendo em evidência a atuação das IPSS`s].

Quanto ao DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro: análise e referência das inovações introduzidas no setor da educação em Portugal Continental:

46. A gestão e o funcionamento das modalidades de colocação de alunos junto de famílias de acolhimento cedido por entes privados, através do estabelecimento de acordos de cooperação, passam a ser da competência dos

órgãos municipais da área do agrupamento de escolas, ou escolas não agrupadas em que os beneficiários estão matriculados, devendo os critérios de concessão de tais modalidades ser contemplados no mencionado diploma que vier a regular o regime jurídico aplicável à concessão e ao funcionamento dos apoios no domínio da ação social escolar (cfr., o disposto no artigo 38.º do DL setorial da educação, artigo este cuja epígrafe é: «Alojamento»).

Relativamente à (Nova) Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019, de 04 de setembro, e designada por NLBS) e à sua cooperação no domínio da ação social:

47. Tendo agora em linha de conta a Base 2 da NLBS, e que se refere aos «Direitos e deveres das pessoas», compreendemos que todas as pessoas têm direito à proteção da saúde com respeito pelos princípios da igualdade, não discriminação, confidencialidade e privacidade; têm também direito a aceder aos cuidados de saúde adequados à sua situação, com prontidão e no tempo considerado clinicamente aceitável, de forma digna, de acordo com a melhor evidência científica disponível e seguindo as boas práticas de qualidade e segurança em saúde; têm ainda direito a escolher livremente a entidade prestadora de cuidados de saúde, na medida dos recursos existentes, e, ainda a receber informação sobre o tempo de resposta para os cuidados de saúde de que necessitem; mas, também têm direito a ser informadas de forma adequada, acessível, objetiva, completa e inteligível sobre a sua situação, a finalidade, a natureza, as alternativas possíveis, os benefícios e riscos das intervenções propostas e a evolução provável do seu estado de saúde em função do plano de cuidados a adotar; têm direito, ainda, a decidir, livre e esclarecidamente, a todo o momento, acerca dos cuidados de saúde que lhes são propostos, salvo nos casos excecionais previstos na lei, a emitir diretivas antecipadas de vontade e a nomear procurador de cuidados de saúde; têm direito a aceder livremente à informação que lhes respeite, sem necessidade de intermediação de um profissional de saúde, salvo se por si solicitado; têm também direito a ser acompanhadas por familiar ou outra pessoa por si escolhida e a receber assistência religiosa e espiritual, e a apresentar sugestões, reclamações e a

obter resposta das entidades responsáveis; têm direito a intervir nos processos de tomada de decisão em saúde e na gestão participada das instituições do SNS, e também a constituir entidades que as representem e defendam os seus direitos e interesses, designadamente sob a forma de associações para a promoção da saúde e prevenção da doença, de ligas de amigos e de outras formas de participação que a lei preveja (sendo que, neste aspeto último, julgamos da nossa parte que as IPSS`s que atuam a nível da saúde terão aqui um papel fulcral com a sua atuação solidária e pertinente no âmbito do setor social); têm ainda direito à promoção do bem-estar e qualidade de vida durante o envelhecimento, numa perspetiva inclusiva e ativa que favoreça a capacidade de decisão e controlo da sua vida, através da criação de mecanismos adaptativos de aceitação, de autonomia e independência, sendo determinantes os fatores socioeconómicos, ambientais, da resposta social e dos cuidados de saúde (neste aspeto, e em tempos de muita incerteza devido ao surto de COVID-19 - pandemia a nível mundial - e que, também afeta Portugal, pretendemos e julgamos que a atuação consciente das IPSS`s, mais precisamente dos lares de idosos, é relevantíssima, no sentido em que é cada vez mais necessária no sentido de entreatajuda a idosos e de combate a eventuais problemas mentais, tais como, a título de exemplos, depressões e ansiedade, que esta pandemia pode causar nas pessoas da terceira idade. A verdade é a de que todo o cuidado é pouco, sendo, porventura necessário, promover mais qualificação profissional aos trabalhadores destas IPSS`s para que possam, face a esta situação atípica pandémica, auxiliar melhor os utentes dos lares em que laboram. Indo nós ainda mais longe neste aspeto, defendendo mesmo da nossa parte que deverá ser criada legislação específica no sentido de promover a legalidade de atuação e de qualificação profissional dos trabalhadores destes lares de idosos, também no sentido de se acautelarem os seus interesses enquanto seres humanos que são protegendo-os devidamente para evitar o eventual contágio e/ou transmissão de doenças a outrem, facultando-lhes gratuitamente todo o material necessário para que se possam proteger a si e aos outros indivíduos em geral, pelo que o interesse público deve sempre ser protegido, quer no texto positivo da lei, quer no quotidiano em geral). Porém, não há a pretensão de qualquer discriminação no que respeita aos direitos das pessoas, na medida em que as pessoas com deficiência têm direito às

adaptações necessárias para a efetivação de todos os direitos referenciados até aqui. Ora, ainda em respeito pelo disposto na Base 2 da NLBS, as pessoas cuidadas e os respetivos cuidadores informais têm direito a ser apoiados nos termos da lei, que deve prever direitos e deveres, a capacitação, a formação e o descanso do cuidador.

48. Posto isto, importa sublinhar que a Base 3 da NLBS, diz respeito aos “Cuidadores informais”. Neste âmbito, a lei deve promover o reconhecimento do importante papel do cuidador informal, a sua responsabilização e capacitação para a prestação, com qualidade e segurança, dos cuidados básicos regulares e não especializados que realizam. A lei estabelece o estatuto dos cuidadores informais de pessoas em situação de doença crónica, deficiência, dependência parcial ou total, transitória ou definitiva, ou noutra condição de fragilidade e necessidade de cuidados, os seus direitos e deveres e medidas de apoio aos cuidadores informais e às pessoas cuidadas. Quanto ao papel do Estado neste prisma, o Estado, através do Ministério responsável pela área da saúde, deve ainda assegurar a articulação entre a pessoa cuidada, o cuidador informal e os serviços de saúde e a implementação do plano integrado de prestação de cuidados de saúde de que a pessoa carece. Pelo que, e dada a relevância do cuidador informal no quotidiano de muitas pessoas, a verdade é a de que embora os cuidadores informais não estejam integrados em IPSS`s, tratam-se, do mesmo modo, de pessoas que se dedicam a prestar cuidados de saúde com sentido altruístico, visando a entajuda, pelo que julgamos que em comparação com as IPSS`s, também os cuidadores informais devem ser merecedores de auxílios monetários para as devidas prossecuções das suas tarefas, porque além de cuidarem das outras pessoas, têm de ter um sentido fortemente solidário para com as mesmas pessoas cuidadas por si. Ao que julgamos que a Base 3 da NLBS é deveras pertinente neste sentido de prever e de proteger os denominados cuidadores informais.

49. Não menos relevante, é a Base 6 da NLBS referente à «Responsabilidade do Estado». Neste prisma, nos termos do disposto no n.º 1 da Base 6 da NLBS, a responsabilidade do Estado pela realização do direito à proteção da saúde efetiva-se primeiramente através do SNS e de outros serviços públicos,

podendo, de forma supletiva e temporária, ser celebrados acordos com entidades privadas e do setor social (julgamos da nossa parte que estes acordos celebrados com entidades privadas e do setor social, a que esta Base 6 da NLBS se refere, são, ou/e podem ser IPSS`s, na medida em que também em termos protecionistas da saúde, o Estado deve ter o intuito de celebrar acordos com IPSS`s para que estas o auxiliem mediante a prestação dos seus serviços solidários, na medida em que, mesmo tratando-se de entidades de cariz particular, é de lembrar que as IPSS`s não têm por finalidade o lucro), bem como com profissionais em regime de trabalho independente, em caso de necessidade fundamentada. Também, nos termos do disposto no n.º 3 da Base 6 da NLBS, o Estado assegura o planeamento, regulação, avaliação, auditoria, fiscalização e inspeção quer das entidades que integram o SNS, quer das entidades do setor privado e social.

50. Um apontamento que não podemos deixar de fazer, é em relação à Base 8 da NLBS, que se reporta às «Autarquias locais», sendo que as autarquias locais participam na efetivação do direito à proteção da saúde, nas suas vertentes individual e coletiva, nos termos da lei, sendo que, no entanto, a sua intervenção se manifesta, nomeadamente, no acompanhamento aos sistemas locais de saúde, em especial nos cuidados de proximidade (tendo, em nosso entendimento a descentralização administrativa atuado bem, no sentido de que permite a toda, ou quase toda, a população residente no Interior do País aceder com mais facilidade aos serviços de saúde essenciais de que necessitem ou venham a necessitar num futuro próximo ou longínquo) e nos cuidados na comunidade, no planeamento da rede de estabelecimentos prestadores e na participação nos órgãos consultivos e de avaliação do sistema de saúde.

51. Ora, neste aspeto da descentralização administrativa na área da saúde, releva o DL n.º 23/2019, de 30 de janeiro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde.

Quanto à função da denominada rede de cuidados continuados integrados em relação às IPSS`s: a sua existência:

52. A Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), criada pelo DL n.º 101/2006, de 6 de junho, destina-se a pessoas em situação de dependência que precisam de cuidados continuados de saúde e de apoio social, de natureza preventiva, reabilitadora ou paliativa, prestados por unidades de internamento, unidades de ambulatório, equipas hospitalares e equipas domiciliárias prestadoras de cuidados continuados integrados.

53. Considerando a Portaria n.º 174/2014, 10 de setembro, relativa à RNCCI, cumpre-nos referir que nos moldes do disposto no seu artigo 1.º, esta Portaria define as condições de instalação e funcionamento a que devem obedecer as unidades de internamento e de ambulatório, doravante designadas por unidades, bem como as condições de funcionamento a que devem obedecer as equipas de gestão de altas e as equipas de cuidados continuados integrados da RNCCI, estas últimas designadas por equipas domiciliárias, previstas no disposto no artigo 12.º do DL n.º 101/2006, de 6 de junho. Esta Portaria regula ainda os vários níveis de coordenação da RNCCI. São também regulados os procedimentos respeitantes às adesões dos serviços e estabelecimentos integrados no SNS e das instituições do setor social e do setor privado que adiram à RNCCI após a entrada em vigor do presente diploma. Esta Portaria não se aplica às unidades de internamento e de ambulatório destinadas a cuidados pediátricos, as quais se regem por legislação própria, ou seja, pelas disposições da Portaria n.º 17/2020, de 24 de janeiro.

54. Quanto às «formas de articulação», releva o disposto no artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, mais precisamente o disposto nas alíneas *a)* a *c)* do seu n.º 1, respetivamente, que nos diz que “as IPSS intervêm na atividade do SNS mediante a realização de prestações de saúde traduzidas em acordos que revestem as seguintes modalidades: *a)* Acordo de gestão; *b)* Acordo de cooperação; *c)* Convenções”.

55. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, “o acordo de cooperação visa a integração de um estabelecimento de saúde pertencente às IPSS no SNS, o qual passa a assegurar as prestações de saúde nos termos dos demais estabelecimentos do SNS”.

56. Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, “a convenção visa a realização de prestações de saúde pelas IPSS aos utentes do SNS através de meios próprios e integração na rede nacional de prestação de cuidados, de acordo e nos termos do regime jurídico das convenções”.

57. Tendo ainda em conta o disposto nos n.ºs 5 e 6 (respetivamente), do artigo 2.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, “as formas de articulação previstas nos números anteriores não prejudicam outros modelos de contratualização das IPSS com fins de saúde, nos termos estabelecidos noutros diplomas legais (n.º 5)”, e o DL n.º 138/2013, de 9 de outubro “não se aplica à celebração de contratos no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (n.º 6)”. Contudo, nos termos do disposto nas alíneas *a)* a *d)*, do artigo 10.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, artigo este com a epígrafe «Deveres das entidades com acordos», tomamos conhecimento, respetivamente, de que “constituem deveres das IPSS que tenham celebrado acordos: *a)* Prestar cuidados de saúde de qualidade aos utentes do SNS, em tempo útil, nas melhores condições de atendimento, não estabelecendo qualquer tipo de discriminação; *b)* Prestar às entidades fiscalizadoras as informações e esclarecimentos necessários ao desempenho das suas funções; *c)* Facultar informações estatísticas, relativamente à utilização dos serviços, para efeitos de auditoria e fiscalização e controlo de qualidade, no respeito pelas regras deontológicas e de segredo profissional; *d)* Respeitar os protocolos, requisitos e especificações técnicas para recolha, tratamento e transmissão de informação clínica e administrativa, definidas contratualmente”.

58. Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, as ARS e a ACSS, I. P., ficam adstritas a manter atualizada toda a informação relativa aos acordos celebrados no sistema de informação único, a

ser operacionalizado pela ACSS, I. P., e nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 12.º deste mesmo DL (artigo este com a epígrafe de «Publicitação») as ARS e a ACSS, I. P., ficam adstritas a divulgar (sendo que esta divulgação da informação é feita nos trâmites definidos pela ACSS, I. P., nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 12.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro) e a manter atualizada a informação relativa às IPSS`s com as quais celebraram acordos. Ou seja, como podemos averiguar há uma obrigatoriedade de divulgação e de manutenção de atualização da informação respeitante às IPSS`s por parte da ARS e da ACSS, I. P., neste sentido. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 11.º do DL n.º 138/2013, de 9 de outubro, constatamos ainda que: “Para efeitos de acompanhamento da execução dos acordos a celebrar ao abrigo do presente decreto-lei, podem, por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde, ser constituídas comissões de acompanhamento”.

59. Por sua vez, o DL n.º 139/2013, de 9 de outubro (que revogou o DL n.º 97/98, de 18 de abril), “estabelece o regime jurídico das convenções que tenham por objeto a realização de prestações de saúde aos utentes do Serviço Nacional de Saúde no âmbito da rede nacional de prestação de cuidados de saúde”. Ora, é de declarar que o regime deste DL n.º 139/2013, de 9 de outubro, tem aplicação a todas as entidades, tenham estas entidades finalidades lucrativas ou não. Ou seja, do exposto aduzimos da nossa parte que este DL n.º 139/2013, de 9 de outubro é aplicável às IPSS`s (a todas as IPSS`s) na medida em que estas não prosseguem finalidades lucrativas, prosseguindo, ao invés, finalidades solidárias.

Relativamente à Segurança Social *versus* as IPSS`s, e à relevância da Lei de Bases da Segurança Social:

60. A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) é a Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, cuja versão mais atual é a da Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.

61. Quanto às IPSS`s, propriamente ditas, há a necessidade de se expor, que a Portaria n.º 380/2019, de 18 de outubro, procede(u) à primeira alteração ao

Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social, anexo à Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, e que dela faz parte integrante.

62. Tendo em linha de conta o EstIPSS`s relativamente ao registo das IPSS`s, é de salientar o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do EstIPSS`s (redação dada pelo DL n.º 127-A/2014, de 14 de novembro). Desta maneira, reluz o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do EstIPSS`s que: “O registo das instituições particulares de solidariedade social é obrigatório e deve ser efectuado nos termos regulamentados pelas respectivas portarias”.

63. Nos termos dos disposto no artigo 1.º da Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro - Regulamento do Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema da Segurança Social -, artigo este cuja epígrafe é «Objectivos e âmbito de aplicação», este Regulamento define as regras a que obedece o registo respeitante às IPSS`s, abarcadas pelo respetivo EstIPSS`s, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que prossigam, exclusiva ou principalmente, as seguintes finalidades do âmbito da ação social do sistema de Segurança Social: apoio a crianças e jovens; apoio à família; proteção aos grupos mais vulneráveis, designadamente pessoas com deficiência e idosos; integração e promoção comunitária das pessoas e desenvolvimento das respetivas capacidades, e, ainda, prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais.

64. A ação social estará sempre patente na temática (assuma a ação social a forma que assumir), estando em constante articulação com os DLG`s, constitucionalmente consagrados, e com os DS`s, também estes constitucionalmente abrangidos, não sendo, todavia, descabido fazermos menção à unidade e diversidade entre os DLG`s e os DS`s.

65. Entendemos que a violação de DLG`s pode aumentar as desigualdades sociais.

66. Da nossa parte, defendemos e verificamos que as IPSS`s, podem auxiliar o Estado no desempenho de funções de cariz altruístico e solidário, mas com auxílios monetários por parte do Estado para os devidos efeitos, isto é, a atuação é das IPSS`s, que são instituições particulares (e não instituições públicas), mas que também não são empresas comerciais, na medida em que não visam o lucro, visando apenas fins altruístico-solidários nos domínios a que o EstIPSS`s lhes dá autorização para atuarem. Os auxílios monetários que as IPSS`s recebem do Estado devem ter como destino a compra de medicamentos, de materiais e o pagamento dos funcionários afetos às IPSS`s, aquando das necessidades sentidas para uma boa atuação na prestação de serviços solidários. Concluindo, em síntese, quer a *prestação da Segurança Social de forma direta* (expressão e itálico da nossa autoria), quer a *prestação altruístico-solidária por parte das IPSS`s* (expressão e itálico da nossa autoria) são deveres relevantes para a prestação de apoio e cuidados de solidariedade, embora, por vezes, defendemos da nossa parte que se trata de uma solidariedade distinta, porque e a título de exemplo, se determinada pessoa ficar desempregada (quer tenha trabalhado no setor público, quer tenha trabalhado no setor privado/particular), tendo os devidos descontos feitos, esta pessoa terá direito a prestações de subsídio de desemprego, para evitar que passe necessidades e para evitar que possa entrar num estado de pobreza (ora esta solidariedade prestada mediante o pagamento das prestações do subsídio de desemprego é diferente dos cuidados prestados pelas IPSS`s, na medida em que o subsídio de desemprego apenas tem por função garantir que aquela pessoa não passe necessidades enquanto não conseguir um novo emprego. A pessoa que se encontre a receber subsídio de desemprego, deve procurar ativamente emprego, uma vez que o subsídio de desemprego não é vitalício). Porém, as IPSS`s combatem estas situações de pobreza e de desigualdades sociais, independentemente de a pessoa estar desempregada ou empregada, uma vez que uma pessoa pode estar empregada e auferir rendimentos insuficientes para fazer face às necessidades e despesas que tenha que suportar no seu dia a dia. Consideramos, assim, da nossa parte, que as IPSS`s podem/rão ter um papel solidário mais abrangente.

67. Defendemos que a Segurança Social tem um importante e forte papel no combate e (futura erradicação) da pobreza, combatendo as assimetrias sociais existentes, mediante o auxílio através de prestações sociais. As desigualdades sociais ainda são um flagelo em pleno Século XXI, e entendemos que, muito devido à pandemia de COVID-19, que afetou, e ainda afeta, gravemente a economia a uma escala mundial, as desigualdades sociais, a pobreza e a exclusão social, tendem e tenderão, a aumentar quer a nível nacional, quer a nível global. Consideramos ainda da nossa parte prudente que o legislador nacional atue, ainda mais no sentido de evitar que os pobres fiquem ainda mais pobres, no sentido de evitar a fome, no sentido de evitar que os seres humanos considerem até pôr termo às próprias vidas por considerarem estarem a viver em situações extremamente indignas em Portugal. Pensamos que a dignidade da pessoa humana deve ser acautelada, e deve prevalecer, na medida em que o valor vida é inviolável, como aliás se retira da letra da CRP, mais precisamente do disposto no n.º 1 do artigo 24.º da CRP: “A vida humana é inviolável”.

68. Há que dar principal destaque à Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que, por sua vez, “define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) e as IPSS`s ou legalmente equiparadas.

69. Norteando-se as IPSS`s pelos princípios basilares da LBES, assim como pelo regime previsto no EstIPSS`s, e tendo em consideração que o âmbito de aplicação da LBES está previsto no seu artigo 3.º, sendo as EES`s dotadas de autonomia, estas e aquelas também atuam no âmbito das suas atividades em conformidade com os princípios que as norteiam (cfr., o disposto no artigo 5.º da LBES) do primado, artigo este cuja epígrafe é «Direito à segurança das pessoas e dos objetivos sociais»; da adesão e participação livre e voluntária; do controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros; da conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral; do respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade; da

gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social, e da afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, consagrada à luz da CRP, as IPSS`s assumem, no nosso quotidiano, um papel essencial na prossecução de finalidades altruísticas, de solidariedade social, e sem fins lucrativos, isto é, ao contrário das empresas públicas, aquelas não visam nunca o lucro.

70. As IPSS`s estão previstas no DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e posteriormente, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho (6.ª alteração ao EstIPSS`s).

71. A ação social exercida pelas IPSS`s é legitimada através da celebração de acordos cooperativos contratuais entre aquelas e o Estado, sendo que o Estado apenas delega tais tarefas às IPSS`s, atingindo, da mesma forma a responsabilidade pela garantia da prestação de tais tarefas às pessoas que delas necessitam.

72. Os fins das IPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo em conta o estabelecido no disposto nas alíneas contidas no artigo 1.º-A do EstIPSS`s, mais precisamente nos domínios de apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; apoio à família; apoio às pessoas idosas; apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; apoio à integração social e comunitária; proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; educação e formação profissional dos cidadãos; resolução dos problemas habitacionais das populações e outras respostas

sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos.

73. O regime do EstIPSS`s tem aplicação subsidiária relativamente às instituições que se encontrem reguladas em legislação especial.

74. Munidas de um enorme espírito de ajuda, as IPSS`s podem assumir, segundo o disposto no EstIPSS`s, variadas formas, que vão desde as Misericórdias (sendo de frisar que a SCML se rege por legislação autónoma, sendo uma exceção à regra geral legislativa aplicável às demais Misericórdias) às Fundações de Solidariedade Social, muito embora, na nossa perspetiva, temos sérias dúvidas acerca da classificação das Misericórdias como IPSS`s.

75. O disposto no n.º 5 do artigo 63.º da CRP faz referência às IPSS`s, sublinhando, na sua primeira parte, que: “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social”. De facto, o Estado, ainda, apoia financeiramente aquelas, mas já não de forma tão generosa como outrora, sendo que: “O apoio do Estado não pode constituir limitação ao direito de livre atuação das instituições” (conforme o disposto no n.º 4 do artigo 4.º do EstIPSS`s).

76. Não podemos descurar o papel da União Europeia na problemática, mais precisamente o regime da Diretiva 2014/24/EU, uma vez que a alínea *h*) do artigo 10.º desta Diretiva Comunitária tem por função a «exclusão específica» de serviços prestados por organizações ou associações sem finalidades lucrativas.

77. Na nossa humilde perspetiva, o denominado Código dos Contratos Públicos (CCP) já não nos dá uma definição expressa do que é um contrato administrativo, sendo que deixou ainda de constar, em termos doutrinários, em parte, um elenco dos ditos contratos administrativos, na medida em que, na nossa modesta perspetiva, a Parte III do CCP somente se aplica aos contratos lá indicados, contratos tais que revistam, por direito próprio, a natureza de contrato administrativo. Ora, refere-se, neste prisma ideológico, aos contratos

que preencham os demais critérios do disposto no n.º 6 do artigo 1.º, do já referido CCP. Desta forma, conclui-se que o CCP não elencou exemplificativamente os contratos administrativos e o CPA não tomou proveito do ensejo legislativo para reintroduzir tal elenco correspondente à tradição histórica nacional, muito embora oscilando entre os dois tipos de elencos, ou seja, o taxativo e o exemplificativo.

78. As formas de cooperação são nomeadamente quatro, e são: o acordo de cooperação; o acordo de gestão; o protocolo e a convenção, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho.

79. Neste âmbito, incumbimo-nos de mencionar aqui a existência do «Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário – Protocolo para o Biénio 2019-2020». Este Compromisso de Cooperação 2019-2020 pretendeu reforçar a relação de parceria entre o Governo Português e o Setor Social e Solidário, baseado numa partilha de fins e interesses comuns e de repartição de deveres e responsabilidades entre cada uma das partes (cfr., o seu ponto I), estando dividido nas áreas estratégicas da Segurança Social, da formação profissional, da saúde, dos cuidados de saúde e de apoio social, da educação e da educação, Segurança Social e Saúde (cfr., o seu ponto II). Nos termos do disposto no artigo 9.º do DL n.º 120/2015, de 30 de junho, artigo este com a epígrafe de «Compromisso de cooperação», “para a determinação das prioridades a estabelecer no âmbito da cooperação, é celebrado um compromisso entre o Estado e as instituições, com vigência bienal, podendo ser celebrada adenda, sempre que se afigure necessário”.

80. Na nossa perspetiva, relativamente à atuação da ação social ser diferente da atuação do regime previdencial social, aceitamos de bom grado que assim o seja, mas, consideramos que a ação social não deve configurar um “verdadeiro subsistema de protecção social”, embora que dotado de um regime específico e autónomo relativamente ao sistema previdencial social, pensamos antes que a LBSS deverá ser reapreciada e revista pelo legislador no sentido de, e como respeita às «Bases Gerais do Sistema de Segurança Social», ser revogado o âmbito de atuação das IPSS`s nela previsto, passando

a ação social desempenhada unicamente pelas IPSS`s a ser regulada por legislação autónoma que não a LBSS. Dizemos isto, na medida em que temos consciência de que a ação social também é exercida pelas instituições de Segurança Social, devendo continuar em relação a estas a ser-lhes aplicável o disposto na LBSS. Quanto ao regime previdencial social, dúvidas não temos que compete, ou deve(rá) competir exclusivamente à Segurança Social, o seu modo de atuação e devido desempenho das suas funções, sendo-lhe também neste quesito aplicável o disposto na LBSS. Enfim, julgamos que deve existir legislação especial para regular o sistema de ação social cujo âmbito caiba em exclusivo às IPSS`s.

Relativamente ao contexto económico-financeiro e social das IPSS`s:

81. O artigo 1.º-B do EstIPSS`s, que tem por epígrafe «Fins secundários e actividades instrumentais», dispõe que as instituições podem também prosseguir de maneira secundária outras finalidades não lucrativas, desde que essas finalidades sejam compatíveis com as finalidades definidas no artigo 1.º-A do EstIPSS`s que se reporta às finalidades e atividade principais prosseguidas pelas IPSS`s.

82. Temos de nos debruçar acerca do disposto no n.º 2 do artigo 1.º-B do EstIPSS`s, uma vez que o que pretendemos tendo em vista a sustentabilidade das IPSS`s é a criação de financiamento. Desta feita, as IPSS`s podem ainda desenvolver atividades de cariz instrumental relativamente às finalidades não lucrativas, ainda que desenvolvidas por outras entidades por elas criadas, mesmo que em parceria e cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para o financiamento da concretização daquelas finalidades. As IPSS`s, obtêm o seu financiamento através da atribuição de subsídios do Estado e/ou participações financeiras por parte da Segurança Social, mas também mediante a cobrança de mensalidades aos seus utentes (ou aos representantes legais dos utentes), para prestarem os seus serviços e se manterem sustentáveis, assim como procedem à cobrança dos respetivos emolumentos para os devidos efeitos.

83. Mas, urge aqui uma problemática que é de sabermos se, se por alguma razão faltar financiamento às IPSS`s, poderão as mesmas recorrer a outras formas de financiamento para se manterem sustentáveis? Respondendo à questão colocada sugerimos da nossa parte que é necessário fomentar apoios monetários às IPSS`s (por parte de entes privados, sejam estas pessoas singulares e/ou pessoas coletivas) no intuito de se manter a sustentabilidade das IPSS`s em Portugal. E na nossa situação atual, pensamos que urge esta necessidade de se adotar a proposta por nós sugerida ainda mais, dado que as (algumas) IPSS`s, dada a atual situação pandémica que nos atinge devido à COVID-19, tendem ou/e tenderão a entrar em rutura, necessitando cada vez mais de apoios e financiamento extraordinários, ou seja, que não advenham apenas do Estado, nem das suas cobranças habituais aos seus utentes, até porque como a economia nacional está a entrar, e entrará num futuro próximo, numa situação difícil, julgamos que as nossas IPSS`s não ficarão alheias a esta (e futura nova) crise económico-financeira, pelo que é preciso atuar para se manter a sua sustentabilidade financeira atual e próspera.

84. Há que termos ainda em atenção que nos dias que correm, as (algumas) IPSS`s nacionais estão a ser alvos de ataques devido ao elevado número de idosos que estão lá a ser cuidados e que têm falecido por contágio de COVID-19, pelo que julgamos que ainda mais se torna necessário quer o reforço de auxílio de recursos humanos especializados em cuidados de saúde (por exemplo: médicos, enfermeiros, auxiliares de ação médica, cuidadores, etc), quer o reforço de equipamentos e de auxílios monetários, até porque pensamos que só desta forma se combaterá melhor o vírus e será possível manter, pelo menos alguma sustentabilidade financeira às IPSS`s nacionais. Logo, da nossa parte, fazemos esta crítica à imprensa, aos Ministros, e ao legislador até porque, neste momento (apesar da importância de se apurarem ou vir a apurarem-se responsabilidades) não é o momento idóneo de se atacar as IPSS`s, mas ao invés de as auxiliar.

85. Do Orçamento do Estado para 2020 - Lei n.º 2/2020, de 31 de março, advieram(êm) verbas reservadas ao setor social e solidário (incluindo aqui as IPSS`s). Mas, da nossa parte, pensamos que muito devido à panóplia

abrangente pelo setor social e solidário em Portugal, o Governo deveria ter disponibilizado mais verbas do que as que disponibilizou para apoiar mais todo este setor.

86. No intuito de “dar a mão” às IPSS`s numa situação tão difícil como é esta do surto de COVID-19, surge a Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho que: «Estabelece um sistema de incentivos à adaptação da atividade das respostas sociais ao contexto da doença COVID-19, designado Programa Adaptar Social +».

87. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º-B do EstIPSS`s, o regime estabelecido no EstIPSS`s não se aplica às instituições em tudo o que diga respeito exclusivamente aos fins secundários e às atividades instrumentais desenvolvidas pelas instituições.

88. Defendemos que se a população nacional está mais envelhecida, que está, são precisos mais cuidados de natureza assistencial para essa população, quer seja por parte da Segurança Social diretamente, quer seja mediante a intervenção de IPSS`s para os devidos efeitos. Mas, julgamos da nossa parte que, para que as IPSS`s possam atuar devidamente, estas precisam de financiamento responsável quer por parte do Estado (que dadas as circunstâncias tenderá a ser cada vez mais reduzido), quer por parte de particulares. Neste nosso pensamento, defendemos e propomos nós ainda que para manterem a sua sustentabilidade há que serem promovidas iniciativas no sentido de uma maior divulgação dos serviços prestados pelas IPSS`s para consciencializar os indivíduos, para que estes se consciencializem e colaborem com as IPSS`s, auxiliando-as através de donativos monetários, por exemplo. A verdade é uma, todos os seres humanos, em circunstâncias normais da vida, caminham para a velhice, e pese embora não serão todos, mas pensamos que uma grande fatia daqueles necessitarão em alguma fase das suas vidas de cuidados prestados por, e pelas, IPSS`s, daí a necessidade de se abrirem mais consciências, porque sem sustentabilidade financeira, estas poderiam/podem/poderão escassear a médio ou longo prazo, o que de todo, não é positivo para o setor social e solidário. Neste encadeamento, as próprias

empresas (tenham natureza civil ou comercial) também poderão contribuir monetariamente para a sustentabilidade das IPSS`s, prestando assim, claro que ficticiamente (porque as pessoas físicas que as integram é que agirão) auxílios solidários às próprias IPSS`s, contribuindo para a sua sustentabilidade financeira.

89. Atrevemo-nos a criar neste contexto uma expressão da nossa própria autoria que é a de que: *Solidariedade gera solidariedade, e conseqüentemente sustentabilidade* (expressão e itálico nossos).

90. Relembramos que os impostos podem também cumprir deveres de solidariedade, defendendo nós que, em situações limite, a canalização de parte da quantia dos impostos para auxiliar a sustentabilidade económico-financieira das IPSS`s, poderá ser uma mais-valia para evitar a rutura de algumas IPSS`s que se encontrem em situações de enormes dificuldades para assegurarem a sua sustentabilidade financeira. Mas, queremos sublinhar que este trabalho investigatório incide essencialmente acerca das matérias reguladas pelo Direito Administrativo nacional, o que, julgamos que não impede que outras vertentes do Direito possam ajudar com a sua aplicação (análoga ou/e não) para garantir a sustentabilidade das IPSS`s após uma crise económico-financieira. Outro aspeto que pretendemos focar, é o de que atualmente, devido à pandemia de COVID-19 que assola a população mundial, cremos que se torna ainda mais necessário apoiar as IPSS`s monetariamente para assegurar a sua sustentabilidade e as devidas prestações assistenciais e solidárias àqueles que delas mais necessitam, tentando, ao menos assim, evitar que determinados indivíduos caiam em pobreza extrema, ou/e até passem fome.

91. Uma crítica que da nossa parte aqui deixamos, é a de que não basta legislar, nem tão-pouco fazer conferências de imprensa abordando as problemáticas sociais e solidárias neste contexto pandémico, pensando nós que a legislação tem se ser aplicada no terreno (na prática) adequadamente, caso contrário de nada (e para nada) será útil. Parece-nos assentar aqui que nem uma luva o provérbio português «Olha para o que eu digo, não olhes para o que eu faço».

Esperemos que a legislação criada, tendo em conta as IPSS`s neste contexto pandémico não seja um mero “tapa olhos”.

92. Esperemos que a legislação criada, tendo em conta as IPSS`s neste contexto pandémico não seja um mero “tapa olhos”. Assim, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 10-J/2020, de 26 de março, (artigo 1.º este com a epígrafe «Objeto e âmbito»), o DL n.º 10-J/2020, de 26 de março estabelece medidas excecionais de apoio e proteção de famílias, empresas, IPSS`s, associações sem fins lucrativos e restantes entidades da economia social, por força dos impactos económicos e financeiros da contração da atividade económica decorrente da pandemia da doença COVID-19. Ora, parece que o legislador nacional nos está a dar razão (embora não o expresse diretamente) quando referimos que as associações de solidariedade social não são IPSS`s, embora o EstIPSS`s as considere como tal no disposto na alínea *a*), do n.º 1 do seu artigo 1.º, na medida em que no disposto no n.º 1 do artigo 1.º, do DL n.º 10-J/2020, de 26 de março, autonomiza as IPSS`s das associações sem fins lucrativos. Da nossa parte entendemos que quando o legislador se refere às associações sem fins lucrativos (está a referir-se, ou pelo menos, a englobar aqui, as associações de solidariedade social). Vemos aqui mais uma razão, da nossa parte, para que o legislador proceda à revisão do EstIPSS`s, mais precisamente da alínea *a*), do n.º 1 do seu artigo 2.º, removendo de lá as associações de solidariedade social, até para não vir a ser acusado daquilo a que chamamos da nossa parte por *bipolaridade legislativa* (a expressão e o itálico são da nossa autoria), ou seja, num diploma legal (regulamentar) que é o EstIPSS`s coloca as associações de solidariedade social lado a lado com as (autênticas) IPSS`s, considerando-as também IPSS`s, e agora mais recentemente neste DL n.º 10-J/2020, de 26 de março parece-nos vir a autonomizar as associações de solidariedade social (quando se refere às associações sem fins lucrativos) das IPSS`s. Pois bem! O legislador que se resolva de uma vez, e que não seja contraditório na elaboração dos seus diplomas legais. Que se decida: ou considera as associações de solidariedade social, em todos os diplomas legais como sendo IPSS`s (solução aliás que não acolhemos da nossa parte), ou, ao invés, as considera em todos os diplomas

legais que as abrangja como não sendo IPSS`s, isto para não ser acusado, ou não vir a ser acusado de ser contraditório relativamente ao mesmo assunto.

93. O próprio n.º 5 do artigo 63.º da CRP explana que: “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social”. De facto, julgamos que as IPSS`s podem ter um papel fulcral no combate à eliminação do elevado número de pessoas sem-abrigo nas ruas, quer através da sua inserção em lares habitacionais, quer fomentando ajudas para tratar as pessoas dependentes de vícios que os conduziram à qualidade de sem-abrigo. Note-se que os fins das IPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo em conta o estabelecido no disposto no artigo 1.º do EstIPSS`s.

94. Entendemos, da nossa parte, que a terceirização tem um papel fulcral na reintegração social destes seres humanos que vivem em condições indignas, e de forma injusta perante os demais cidadãos. Entendemos que há a necessidade da criação de centros de formação especializada para os (re)integrar no mercado de trabalho e na sociedade, sendo direitos que lhes assistem de forma condigna enquanto cidadãos e pessoas humanas, permitindo-lhes (re)construírem as suas vidas de forma salutar e dando-lhes a merecida dignidade e as oportunidades de se realizarem enquanto seres humanos quer a nível profissional, quer a nível pessoal, combatendo assim a pobreza e a exclusão social. Não podemos ficar alheios a esta problemática. Não é um problema apenas dos sem-abrigo, é um problema de todos nós enquanto Povo, na medida em que o Estado é o Povo, tendo todos nós a nossa quota-parte de responsabilidade para evitar este flagelo social.

95. A prática de voluntariado, principalmente nas fases iniciais de ajuda a estes sem-abrigo é essencial, e além de ser um problema que compete às leis solucionar, compete-nos também a nós, defendendo nós a existência da criação

de um diploma legal específico próprio que vise evitar e/ou combater a pobreza, a exclusão social e a marginalização (muitas vezes como única forma que os sem-abrigo encontram para garantirem a sua sobrevivência), chegando mesmo a cometer crimes tais como furtos, roubos, e por vezes, a indignidade é tal que podem mesmo cometer crimes mais graves como homicídios que abarque medidas a serem adotadas na prática, como foi o que aconteceu na Finlândia, para terminar de vez com esta indignidade social (e vergonhosa) em pleno Século XXI.

96. Na nossa perspetiva, estes sem-abrigo, por vezes, têm filhos ainda crianças e adolescentes (que mendigam) que vivem nas ruas com eles em condições degradantes e miseráveis, estando eles mesmos e as suas crianças sujeitas à prática de crimes contra si mesmos por parte de outros indivíduos, encontrando-se em situação de especial e grave vulnerabilidade. As mulheres, por vezes, “caem” na prostituição para sobreviverem, embora, muitas vezes, de forma indesejada, estando sujeitas inclusive a contraírem doenças sexualmente transmissíveis como o HIV-SIDA por exemplo, ou já sendo aquelas portadoras de tal vírus serem elas a transmitirem tal doença aos clientes que as procuram para práticas sexuais. Muitas também o fazem para “pagarem” os vícios das drogas ou/e do álcool, ou até para terem dinheiro para alimentarem os seus filhos.

97. A própria CRP, no disposto no n.º 1 do seu artigo 65.º [artigo este com a epígrafe «Habitação e urbanismo»] refere que: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”, referindo ainda no disposto no n.º 3 do seu artigo 65.º que: “O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria”.

98. Entendemos também que a orfandade de rua é um problema grave e a ser resolvido, porque estas crianças e adolescentes desprotegidos e abandonados por todos, estão sujeitos a imensos perigos, podendo ser envolvidos em redes pornográficas, serem vítimas de abusos sexuais, ou serem até assassinados

dada a sua vulnerabilidade. Defendemos, pois, que em Portugal há uma forte necessidade de ser criado um diploma legal próprio que se aplique diretamente e de forma eficaz e eficiente a estas situações, pondo as leis, contudo, na prática, não bastando apenas o Direito positivado (que se não for posto em prática, não terá utilidade nas vidas dos seres humanos).

99. Julgamos que muitas situações de pobreza e exclusão social devem-se, essencialmente, à desigualdade socioeconómica que muita da população portuguesa vivencia no seu quotidiano, muito devido às crises económico-financeiras que abalaram, e continuam a abalar, Portugal, e, também ao desemprego elevado gerado pelas mesmas o que, julgamos conduziu (e conduz ainda) uma grande fatia da população nacional a uma situação desoladora de pobreza, aumentando, desta feita, a pobreza na população portuguesa. Atrevemo-nos a afirmar até, que a (in)dignidade da pessoa humana enquanto tal em vez de padecer de uma evolução positiva no sentido da melhoria da qualidade e do nível de vida populacional, se tem vindo a degradar cada vez mais e mais, podendo, se nada for feito em sentido contrário, levar ao término da conhecida classe média, aumentando o fosso de riqueza tornando os ricos cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres. Tomara que Portugal não se venha a transformar numa segunda Venezuela (muito embora dentro da Europa).

100. Da nossa parte, chegamos à conclusão de que de facto as assimetrias sociais são um relevante fator a ter em consideração nas crises, precisamente porque as pessoas e/ou famílias mais carenciadas e necessitadas, via de regra, são aquelas que mais necessitam e/ou necessitarão de recorrer ao crédito, o que, em situações de impossibilidade de pagarem os créditos contraídos, conseqüentemente as farão recair no endividamento, que poderá mesmo conduzi-las a situações de pobreza e de necessidades extremas, em casos extremos podendo mesmo virarem sem-abrigo. Trata-se de um flagelo social, onde as IPSS's desempenham e/ou podem(rão) desempenhar um relevantíssimo papel social e solidário. Pensamos ainda, que deve ser aconselhada, cada vez mais, e, sempre que possível, a poupança aos indivíduos, em vez de lhes ser impingido aquilo que denominamos por «falso sonho do

crédito», que tende mais a colocar as pessoas num futuro próximo endividadas, do que realmente auxiliá-las em momentos mais difíceis. Pensamos e aconselhamos que não devemos (nem podemos) gastar mais do que o que está ao nosso alcance!

101. Julgamos que uma IPSS para ser sustentável, necessita de apoios monetário-financeiros e de entreaajuda humana, devendo esta última entrar em ação quer a nível institucional, quer em terreno de campo, ou seja, nas ruas.

Quanto àqueles que nós denominamos por princípios jurídico-solidários:

102. Decidimos, da nossa parte, criar/sugerir mais alguns princípios relacionados com, e, às IPSS`s, os quais denominamos por princípios jurídico-solidários (jurídicos porque incidem sobre a ordem jurídica nacional e solidários dada a sua aplicabilidade e relevância para a boa atuação, e, na boa atuação por parte das IPSS`s em Portugal, visando a solidariedade social).

103. Da nossa parte, sugerimos, integrando e abrangendo as IPSS`s no seu seio, e em articulação definida com o disposto no artigo 14.º do atual CPA, em vigor, que, aliás, tem por epígrafe «Princípios aplicáveis à Administração eletrónica», a criação daquele a que denominamos por *princípio jurídico-solidário das IPSS`s aplicável em exclusivo ao setor social e solidário* (expressão e itálico da nossa autoria), defendendo nós ainda que este princípio por nós criado e sugerido abranja a criação de plataformas eletrónicas específicas no sentido de que os entes particulares que assim desejem, possam fazer ou façam donativos monetários às IPSS`s para auxiliar as mesmas na sua sustentabilidade.

104. Propomos ainda a criação daquele a que designamos por *princípio solidário-cooperativo Europeísta no âmbito das IPSS`s* (expressão e itálico da nossa autoria), na medida em que, e em articulação definida com o disposto no artigo 19.º do CPA, artigo este que tem por epígrafe «Princípio da cooperação leal com a União Europeia», julgamos que as IPSS`s, assim como a sua atuação, e uma vez que Portugal é Estado-Membro da União Europeia, devem

respeitar o Direito da União Europeia, e sempre que possível, e caso tenham acordos quer de cooperação, quer de gestão com a AP, ou até ambos, assim como a AP, defendemos que também aquelas têm o dever de prestar informações, apresentar propostas ou de, por alguma outra forma, colaborar com a AP, e acrescentamos nós, quiçá com as IPSS`s de outros Estados-membros, devendo tal dever ser cumprido no prazo para tal fixado. Defendemos ainda que, na falta de prazo específico, o dever aqui mencionado é cumprido no quadro da cooperação leal que deve existir entre a AP e a União Europeia, assim como acrescentamos nós, entre as IPSS`s dos variados Estados-Membros da União Europeia e a União Europeia.

105. Acrescentamos ainda que o artigo 18.º do CPA atual, tem por epígrafe «Princípio da proteção dos dados pessoais» e espelha que: “Os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei”. Ora, embora em termos analógicos, e remetendo nós ainda para o disposto na LGPDP, mais precisamente para o disposto nas alíneas *a)* e *b)*, do seu artigo 13.º, artigo este cuja epígrafe é «Encarregados de proteção de dados em entidades privadas», estas disposições relatam, respetivamente, que: “O responsável pelo tratamento e o subcontratante designam um encarregado de proteção de dados sempre que a atividade privada desenvolvida, a título principal, implique: *a)* Operações de tratamento que, devido à sua natureza, âmbito e ou finalidade, exijam um controlo regular e sistemático dos titulares dos dados em grande escala; ou *b)* Operações de tratamento em grande escala das categorias especiais de dados nos termos do artigo 9.º do RGPD, ou de dados pessoais relacionados com condenações penais e contraordenacionais nos termos do artigo 10.º do RGPD”, parece-nos prudente que exista um princípio próprio aplicável quer à proteção de dados dos membros integrantes das IPSS`s, seus colaboradores e trabalhadores, assim como quer em relação à proteção de dados de entes privados que venham, ou, possam vir a pretender, contribuir financeiramente para o auxílio da sustentabilidade das IPSS`s, mantendo o seu anonimato sempre que assim o requeiram, princípio este criamos tendo em consideração a nossa fundamentação aqui exposta e que

designamos por *princípio privatístico-solidário da proteção de dados pessoais* (expressão e itálico da nossa autoria).

Quanto à delimitação das Associações de Solidariedade Social e das Fundações (de Solidariedade Social) no ordenamento jurídico Português:

106. Quanto às associações de solidariedade social, temos, da nossa parte, sérias dúvidas acerca da sua verdadeira admissibilidade como IPSS`s, muito embora o EstIPSS`s as qualifique como tal no disposto na alínea *a*), do n.º 1 do seu artigo 2.º. Quando nos referimos ao EstIPSS`s, da nossa parte, uma crítica que aqui apontamos é a de que se as uniões, federações e confederações são consideradas, para todos os efeitos, associações de solidariedade social, defendemos e julgamos que então, neste caso, as uniões, federações e confederações não são verdadeiras IPSS`s, na medida em que temos sérias dúvidas acerca da classificação e qualificação como IPSS`s das associações de solidariedade social, defendendo ainda nós que o legislador não andou bem ao qualificar na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, as associações de solidariedade social como revestindo a forma de IPSS`s, sugerindo nós, da nossa parte, que o legislador nacional proceda a uma revisão do EstIPSS`s relativamente a esta problemática das associações de solidariedade social, excluindo-as do âmbito de qualificação como IPSS`s.

107. Defendemos que não faz qualquer sentido, aplicarem-se as disposições dos Códigos Comercial e das Sociedades Comerciais às associações de solidariedade social, porque muito embora não as consideremos IPSS`s, aquelas também não são empresas comerciais. Defendemos que, são-lhes sim aplicáveis as disposições do CC Português a respeito das associações (onde também lá se devem incluir as associações de solidariedade social).

108. Por sua vez, o próprio CC Português dedica a Secção II, do Capítulo II, às «associações». Pois bem! Da nossa parte, entendemos que o legislador privatístico nacional dedica esta Secção II, do Capítulo II do CC Português às «associações» em sentido amplo, incluindo aqui as denominadas associações

de solidariedade social. Ora, o EstIPSS`s, mais precisamente no disposto na alínea *a*), do n.º 1 do seu artigo 2.º, qualifica as associações de solidariedade social como sendo IPSS`s, o que parece-nos que o legislador ao criar o EstIPSS`s se equivocou ao consagrar lá as associações de solidariedade social como IPSS`s, até porque o CC Português é que é o diploma legal que nos refere a forma como as associações adquirem personalidade jurídica, parecendo-nos ser o CC Português o diploma adequado e idóneo a aplicar-se às associações de solidariedade social, ao invés do EstIPSS`s, sugerindo nós ainda que o legislador revogue a alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, corrigindo assim a sua lacuna e fazendo desta feita uma revisão prudente ao EstIPSS`s, neste quesito.

109. Note-se, todavia que, não nos causa estranheza, nem tão-pouco nos choca que as associações de solidariedade social prossigam o interesse público, mas também não nos choca que estas mesmas associações de solidariedade social também prossigam finalidades lucrativas, cobrando alguns emolumentos aos seus utentes, visando a manutenção dos equipamentos de que necessitem para trabalhar, para o pagamento e/ou compra do(s) prédio(s) físico(s) onde prossigam as suas atividades, visando o pagamento de remunerações aos seus trabalhadores, e inclusive despesas de manutenção que tenham e/ou possam vir a ter com deslocações, automóveis para laboração, combustíveis, abastecimento de automóveis elétricos que utilizem e/ou possam utilizar para a normal prestação da(s) atividade(s) por parte das associações de solidariedade social, não sobrecarregando, desta forma, o Estado com solicitações de ajudas monetárias (e/ou subsídios) que podem, e devem reverter a favor das verdadeiras IPSS`s.

110. Referimos, ainda, que não nos choca que estas associações de solidariedade social possam prosseguir o lucro, na medida em que, e porque não, estas associações de solidariedade social podem e/ou poderão criar atividades lucrativas para os seus utentes que estejam ainda em condições para trabalhar, criando ainda desta maneira atividades ocupacionais para os seus utentes que estejam em tais condições e, ainda, fazendo esses utentes sentirem-se úteis enquanto seres humanos psiquicamente, inclusive.

111. Ainda no sentido de reafirmação do *supra* exposto, aqui por nós defendido, defendemos que também têm aplicabilidade às associações de solidariedade social, os artigos 167.º e 168.º (ambos do CC Português).

112. Concluindo, defendemos que às associações de solidariedade social devem ser-lhes aplicáveis as disposições do CC Português referentes às «associações», e não lhes devem ser aplicáveis as disposições do EstIPSS`s que se referem às associações de solidariedade social, na medida em que ao consagrá-las no EstIPSS`s parece-nos que o legislador cometeu uma lacuna regulamentar, sugerindo da nossa parte, que todas as partes do EstIPSS`s referentes às associações de solidariedade social sejam revogadas, mediante revisão do EstIPSS`s nas matérias respeitantes às associações de solidariedade social. Esta é a nossa posição, adotem ou não as associações de solidariedade social a denominação de instituições. A verdade é a de que defendemos que a estas associações de solidariedade social é-lhes aplicável o CC Português.

113. Entendemos que o legislador andou e anda um pouco equivocado ao mencionar termos típicos de Direito Comercial tais como “fusão” e “cisão”, na medida em que tal terminologia é mais utilizada nas legislações de Direito Comercial, e não consideramos as associações de solidariedade social IPSS`s, mas pensamos que o âmbito das associações de solidariedade social também não se enquadra no Direito Comercial, mais especificamente nas empresas comerciais, o que pode e/ou poderá causar algumas dificuldades interpretativas. Mas, a verdade é a de que, como não consideramos as associações de solidariedade social IPSS`s, o EstIPSS`s não lhes devia ser aplicável, pelo menos em termos diretos, ou seja, ao eventualmente poder ser-lhes aplicável, tal aplicação do EstIPSS`s apenas deveria atuar a título excecional e subsidiário.

114. Chegados aqui, concluímos, com os fundamentos e argumentos desenvolvidos por nós *supra*, pela não consideração das associações de solidariedade social como IPSS`s. Embora as associações de solidariedade social estejam contempladas na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s,

sugerimos que seja feita uma revisão ao EstIPSS`s no sentido de retirar da sua previsão regulamentar as associações de solidariedade social como IPSS`s, devendo este preceito, em relação àquela alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s ser revogado.

115. Quanto às mutualidades portuguesas, dúvidas não temos de que são verdadeiras IPSS`s, sendo que as associações mutualistas, ao abrigo do disposto no artigo 76.º do EstIPSS`s, artigo este cuja epígrafe é «Legislação aplicável», regem-se pelas disposições constantes de legislação especial e, subsidiariamente, pelas disposições do EstIPSS`s.

116. O Código das Associações Mutualistas (CAM), é o DL n.º 59/2018, de 2 de agosto (que já sofreu alterações introduzidas pelo DL n.º 37/2019, de 15/03).

117. Quanto às fundações de solidariedade social, do artigo 77.º-A do EstIPSS`s retira-se que as fundações de solidariedade social regem-se pelo disposto na Lei-quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, e, subsidiariamente, pelas disposições do EstIPSS`s.

118. Relativamente às cooperativas de solidariedade social, entendemos que em termos de matéria administrativista regulamentar, o legislador nacional parece “andar” um pouco inquieto no que respeita ao EstIPSS`s, na medida em que procedeu quase que de “rajada” a duas reformas regulamentares no EstIPSS`s, uma em 2014 e outra em 2015, sendo que em 2015 institui na alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s as cooperativas de solidariedade social, como sendo autênticas IPSS`s.

119. Recordemos que anteriormente a alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s era dedicada às associações de voluntários de ação social (que entretanto fora revogada pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. As associações de voluntários de ação social já não são mais consideradas IPSS`s, desde novembro de 2014.

120. As cooperativas de solidariedade social são reguladas pelo Código Cooperativo (CCooP), aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, que entrou em vigor em 30 de setembro de 2015 (e cuja versão mais recente é a da Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto), e são IPSS`s.

Quanto à substituição da clássica tutela administrativa e à influência dos poderes administrativos no domínio das IPSS`s:

121. Substituída a tutela, e consequentemente tendo sido revogado o artigo 32.º do EstIPSS`s pelo DL n.º 89/95, de 1 de abril, como enaltece o disposto no artigo 34.º do EstIPSS`s, artigo este cuja epígrafe é «Fiscalização», mais especificamente o seu n.º 1: “O Estado, através dos seus órgãos e serviços competentes, nos termos da lei geral, exerce os poderes de inspeção, auditoria e fiscalização sobre as instituições incluídas no âmbito de aplicação do presente Estatuto, podendo para o efeito ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias e inspeções”. Ora, da leitura e interpretação que da nossa parte fazemos da letra do EstIPSS`s, mais precisamente do disposto no n.º 1 do artigo 34.º do EstIPSS`s, defendemos e entendemos que atualmente os poderes administrativos de mera legalidade (cremos que quer administrativamente, quer jurisdicionalmente) exercem-se mediante a atuação fiscalizadora financeira por parte do Tribunal de Contas Português, e os poderes inspetivos competem ao Estado.

122. Quanto aos poderes de inspeção e de mérito, o que da nossa parte defendemos e nos parece ser mais pertinente e adequado é de que o Estado não exerce apenas poderes inspetivos nem tão-pouco exerce apenas poderes de mérito relativamente à fiscalização que desempenha perante as IPSS`s. Parece-nos que exerce ambos os poderes.

123. Da nossa parte defendemos que o Estado, nesta conjuntura, exerce poderes de legalidade (acrescentando, da nossa parte, ainda, que embora de uma legalidade regulamentar), porque tais poderes de legalidade resultam do EstIPSS`s, mas não só, dado que defendemos que o Estado também exerce

poderes inspetivos, fiscalizadores e de mérito [sendo que parece-nos que os poderes de mérito apenas podem ser exercidos dentro do seio da AP, dado que o mérito apenas pode ser apreciado pela AP e já não pelos Tribunais Administrativos - que apenas podem apreciar da legalidade das questões e não do mérito das questões] sobre as IPSS`s, ou seja, julgamos que o Estado exerce uma amplitude de poderes perante as IPSS`s.

124. Quanto aos seus pressupostos, da nossa parte, julgamos que o disposto nos n.ºs 2, 3 e 4, respetivamente, do artigo 34.º do EstIPSS`s, nos dá a resposta a esta questão. Do EstIPSS`s retiramos que “os poderes de fiscalização são exercidos pelos serviços competentes do ministério responsável pela área da segurança social, nos exactos termos definidos nos respectivos estatutos, por forma a garantir o efectivo cumprimento dos seus objectivos no respeito pela lei (cfr., o disposto no n.º 2 do artigo 34.º do EstIPSS`s)”. Por seu turno, o disposto no n.º 3 do artigo 34.º do EstIPSS`s, explica que: “Para além da notificação em sede de audiência prévia, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, os serviços competentes devem comunicar ao órgão de administração da instituição os resultados das acções de fiscalização e de inspecção desenvolvidas, incluindo as recomendações adequadas à supressão das irregularidades e deficiências verificadas”. De referir ainda que, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 34.º do EstIPSS`s: “Os mecanismos adequados à articulação entre o ministério responsável pela área da segurança social e os outros Ministérios são definidos por portaria dos respectivos membros do Governo, com competência para o efeito”.

Relativamente a alguns problemas constitucionais do EstIPSS`s, cumpre-nos dizer que:

125. O EstIPSS`s, tem imperfeições, sendo que é inconstitucional sob o ponto de vista formal, sendo também de destacar o facto de o EstIPSS`s conter algumas normas que, sob o ponto de vista material, são de dúbia constitucionalidade.

126. Tendo em linha de conta o texto Constitucional Português atualizado, mais especificamente o disposto na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 198.º da CRP (artigo este que tem por epígrafe «Competência legislativa») facilmente se verifica que é da competência do Governo, no desempenho de funções legislativas: “*a*) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República;”. Pois bem! Parece que o legislador não estudou bem Direito Constitucional aquando da feitura do DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprova os estatutos das IPSS`s, parecendo-nos, que apesar de já ter decorrido imenso tempo desde a sua aprovação, ainda vai a tempo de corrigir este erro e lacuna do passado, revendo, e/ou até revogando mais precisamente, este EstIPSS`s quanto à sua forma. Outra crítica que ainda apontamos ao legislador é a de que os estatutos são regulamentos e como regulamentos que são, não defendemos que se tratem de regulamentos de natureza interna, mas antes de regulamentos de natureza externa que ao abrigo do disposto no n.º 7 do artigo 112.º da CRP (artigo este cuja epígrafe é «Actos normativos»), têm de indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão. Note-se que o disposto no n.º 7 do artigo 112.º da CRP se refere a leis e não a decretos-leis.

Relativamente à arbitragem e à sua influência na temática:

127. Na nossa atualidade nacional, no âmbito das associações de solidariedade social, o artigo 64.º do EstIPSS`s, artigo este com a epígrafe «Comissão provisória de gestão», apresenta que caso a assembleia geral convocada para eleições nos termos do disposto no artigo 63.º do EstIPSS`s (artigo este dedicado à «Convocação da assembleia geral pelo tribunal»), as não realizar na data ou no prazo que lhe tenham sido marcados, é possível recorrer a Tribunal Arbitral, o qual nomeia uma comissão provisória de gestão com a competência dos titulares dos órgãos de administração estatutários.

128. Aceitamos, da nossa parte que tanto as associações de solidariedade social, como as irmandades da misericórdia possam aderir à arbitragem, na medida em que não nos causa qualquer confusão o facto dos Tribunais Arbitrais serem

competentes para dirimir extrajudicialmente os seus litígios emergentes. Bem pelo contrário, até nos parece ser uma solução bastante eficiente, na medida em que *a priori* os Tribunais Arbitrais decidem os litígios de forma mais célere, e menos dispendiosa para as partes. Admitimos ainda, que em conformidade com o por nós defendido neste âmbito, faz todo o sentido que lhes sejam aplicáveis as disposições da Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro (que é a Lei da Arbitragem Voluntária, a qual designamos nós por LArbVol). Ora, suscitamos aqui uma quezília, na medida em que se os Tribunais Arbitrais são competentes para a resolução alternativa (extrajudicial) de litígios emergentes de associações de solidariedade social e de irmandades da misericórdia (que da nossa parte nem sequer consideramos ambas como IPSS`s, embora cada uma com as suas peculiaridades), será que os Tribunais Arbitrais também não poderão ser competentes para dirimir litígios emergentes de cooperativas de solidariedade social, de fundações de solidariedade social e de associações mutualistas ou de socorros mútuos (que consideramos as três autênticas IPSS`s)? Respondendo à questão colocada e por razões de não discriminação e de equidade (igualdade nos termos do disposto no artigo 13.º da CRP, sendo que nos referimos a equidade porque consideramos, da nossa parte, a expressão mais correta e mais abrangente), defendemos que os Tribunais Arbitrais também devem ser competentes para dirimir litígios extrajudiciais emergentes de cooperativas de solidariedade social, de fundações de solidariedade social e de associações mutualistas ou de socorros mútuos, inserindo assim as IPSS`s no quesito da arbitragem. Se repararmos bem, a LArbVol não impõe qualquer restrição a que tal suceda ou possa suceder, sendo a mesma aplicável, em nosso entendimento também às IPSS`s.

129. Da nossa parte, ainda propomos que o legislador proceda a uma revisão do EstIPSS`s, consagrando expressamente no EstIPSS`s a competência dos Tribunais Arbitrais em relação às irmandades da misericórdia por um lado, e às cooperativas de solidariedade social, de fundações de solidariedade social e de associações mutualistas ou de socorros mútuos, para evitar a permanência destas lacunas legislativas por um lado, e por outro para salvaguardar legalmente esta possibilidade de se recorrer aos Tribunais Arbitrais, evitando algumas dúvidas interpretativas que possam surgir a respeito, e deixando de ser necessária uma

interpretação extensiva a respeito. Ora, o próprio n.º 1 do artigo 1.º da LArbVol, artigo este respeitante à «Convenção de arbitragem» diz que: “1 - Desde que por lei especial não esteja submetido exclusivamente aos tribunais do Estado ou a arbitragem necessária, qualquer litígio respeitante a interesses de natureza patrimonial pode ser cometido pelas partes, mediante convenção de arbitragem, à decisão de árbitros”. Quanto aos árbitros, releva o disposto no artigo 9.º da LArbVol, devendo “ser pessoas singulares e plenamente capazes” (cfr., o disposto no n.º 1 do artigo 9.º da LArbVol). Dispõe ainda o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da LArbVol que: “2 - É também válida uma convenção de arbitragem relativa a litígios que não envolvam interesses de natureza patrimonial, desde que as partes possam celebrar transacção sobre o direito controvertido”, havendo a obrigatoriedade de a celebração da convenção de arbitragem ser efetuada por escrito (cfr., o disposto n.º 1 do artigo 2.º da LArbVol), sendo nula caso não respeite os ditames previstos nos artigos 1.º e 2.º da LArbVol. Porém, o artigo 6.º da LArbVol, referente à «Remissão para regulamentos de arbitragem», explica que: “Todas as referências feitas na presente lei ao estipulado na convenção de arbitragem ou ao acordo entre as partes abrangem não apenas o que as partes aí regulem directamente, mas também o disposto em regulamentos de arbitragem para os quais as partes hajam remetido”. Na sua redação transata, o n.º 1 do artigo 64.º do EstIPSS`s dispunha que: “1. Se a assembleia geral convocada para eleições nos termos do artigo anterior as não realizar na data ou no prazo que lhe tenham sido marcados, o tribunal nomeará uma comissão provisória de gestão com a competência dos corpos gerentes estatutários”.

Quanto à relevância e influência dos bons costumes no contexto das IPSS`s:

130. Consideramos aqui que relativamente ao disposto na alínea *c*), do n.º 2 do artigo 66.º do EstIPSS`s, isto parece ser uma norma geral. A imoralidade de um juízo religioso não pode ser um critério para o Tribunal. Tem de ser um(a) imoral(idade) puramente civil.

131. Apesar do costume (não) ser considerado uma fonte de Direito, os bons costumes são de uma importância extrema no contexto das IPSS`s. Mas, afinal o que se pode entender por bons costumes? Defendemos que por bons costumes podemos entender toda e qualquer conduta praticada, tendo em conta a boa-fé, o Direito aplicável, os princípios, a moral, e o que se deva entender como socialmente defensável e aceitável para a comunidade em geral. Não há uma definição específica do que se deve entender por bons costumes.

Relativamente à (in)competência dos Tribunais Eclesiásticos e às Santas Casas da Misericórdia:

132. As irmandades da misericórdia, em geral, também conhecidas como Santas Casas da Misericórdia, em geral, tratam-se de instituições constituídas na ordem jurídica canónica com a finalidade de satisfazer carências sociais e de desempenhar atos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional.

133. As disposições do EstIPSS`s são aplicáveis diretamente em tudo quanto diga respeito às atividades de solidariedade social, embora sem prejuízo das sujeições canónicas que lhes são próprias, relevando, assim, o disposto nos artigos 40.º, e 68.º a 71.º, todos do EstIPSS`s. Pois bem! A própria alínea e), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s, revela-nos que as IPSS`s revestem a forma de irmandades da misericórdia.

134. Na nossa linha de pensamento, defendemos que as misericórdias estão mais próximas da figura das associações de solidariedade social do que da figura das IPSS`s, muito embora o EstIPSS`s as identifique como IPSS`s e as qualifique e classifique como tal, mas dada a sua atuação ampla, parece-nos mais pertinente que se lhes sejam aplicáveis (embora que temporária e transitoriamente) as disposições do CC Português no que respeita às associações de solidariedade social, aconselhando nós o legislador nacional a autonomizá-las em diploma legal próprio e a designá-las autonomamente por instituições de cariz religioso e solidário (designação por nós proposta) para evitar que sejam confundidas com as IPSS`s, defendendo, da nossa parte ainda, que o legislador deverá rever o

EstIPSS`s na parte em que regula as misericórdias como tratando-se de IPSS`s. Sublinhamos que referimos que as misericórdias se aproximam das associações de solidariedade social, e por tal razão as consideramos, da nossa parte, verdadeiras associações de solidariedade social, na medida em que pensamos que as associações de solidariedade social devem abranger também as instituições de cariz religioso, devendo-se aplicar de modo adaptável e por analogia o regime legal do CC Português relativo às associações de solidariedade social às misericórdias nacionais, apenas enquanto o legislador nacional não colmatar a lacuna legislativa existente por falta de diploma legal idóneo que se aplique apenas às misericórdias nacionais (este é o nosso pensamento).

135. Na nossa linha de pensamento, entendemos que o legislador andou um pouco confuso quanto à verdadeira natureza e aceção das entidades que podem e devem ser havidas como verdadeiras IPSS`s, atrevendo-nos mesmo a afirmar que o legislador colocou tudo no mesmo saco, ao identificar as misericórdias como IPSS`s, na medida em que defendemos que a figura das irmandades se aproxima mais da figura das associações de solidariedade social do que da verdadeira e autêntica natureza de IPSS`s.

136. Porém, há aqui outro problema. Se nos parece que as irmandades se aproximam mais da figura das associações de solidariedade social do que da figura das verdadeiras IPSS`s, a verdade é a de que o legislador também identifica, ao abrigo do disposto na alínea *a*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s as associações de solidariedade social como tratando-se de IPSS`s.

137. Parece-nos que o legislador ao revestir as formas de IPSS`s andou um pouco baralhado, na medida em que a disposição e interpretação do disposto nas várias alíneas constantes no n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s torna-se confusa e, quiçá, por vezes, incoerente. Concluimos assim que o disposto no n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s deve ser revisto no sentido de colmatar estas lacunas e de identificar com a devida clareza as verdadeiras formas de IPSS`s existentes, ou seja, parecendo-nos que apenas as cooperativas de solidariedade social (cfr. o disposto na alínea *b*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s), as associações mutualistas ou de socorros mútuos (cfr., o disposto na alínea *c*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s)

e as fundações de solidariedade social (cfr., o disposto na alínea *d*), do n.º 1 do artigo 2.º do EstIPSS`s) é que têm verdadeira legitimidade para serem consideradas verdadeiras IPSS`s, ao abrigo e por aplicação do EstIPSS`s.

138. Consideramos que os tribunais comuns são os competentes para dirimir litígios relacionados com as Misericórdias.

Quanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e à jurisprudência do Tribunal Constitucional Português:

139. Da leitura da jurisprudência do TJUE, percebemos que a alínea *h*), do artigo 10.º da Diretiva 2014/24/EU, deve ser interpretada no sentido de que, por um lado, se opõe a que as associações de utilidade pública reconhecidas pelo Direito nacional, como as organizações de defesa e proteção civis, sejam consideradas «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção desta disposição, na medida em que o reconhecimento do estatuto de associação de utilidade pública não dependa, no Direito nacional, da consecução de um objetivo não lucrativo e, por outro, as organizações ou associações que tenham por objetivo assumir missões sociais, sem finalidade comercial, e que reinvestem os eventuais lucros com vista à consecução do objetivo da organização ou associação, constituem «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção da mencionada disposição.

140. Quase que como uma nótula final, importa declarar, em sede de contratação pública, que existem algumas precauções substantivas e procedimentais condicionantes da validade dos acordos e protocolos.

141. O disposto no n.º 5 do artigo 17.º do EstIPSS`s acerca do funcionamento dos órgãos de administração e fiscalização, ao determinar que é nulo o voto de um membro sobre assunto que diretamente lhe diga respeito e no qual seja interessado, bem como o seu cônjuge, pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges e respetivos ascendentes e descendentes, bem como qualquer parente ou afim em linha reta ou no 2.º grau da linha colateral, leva-nos,

da nossa parte a apontarmos aqui uma crítica que é a de que pode concluir-se que o EstIPSS`s ainda é um Estatuto muito Administrativizante das IPSS`s.

Quanto ao papel do Tribunal de Contas:

142. Compete ao Tribunal de Contas Português fiscalizar a atuação das IPSS`s.

143. Note-se que, atualmente, e muito devido à evolução das novas tecnologias da informação e do acesso mais facilitado a meios informatizados, o próprio Tribunal de Contas Português dispõe de um *site/sítio* informático para disponibilização, de variadas informações que lhe digam respeito, mais precisamente da sua jurisprudência. Porém, na nossa linha de pensamento, uma vez que o Tribunal de Contas apenas fiscaliza e não julga (mas, tenha-se em atenção que quando referimos que o Tribunal de Contas não julga, o que queremos dizer é que o Tribunal de Contas não julga nos mesmos termos do Tribunal Administrativo, nem dos Tribunais Comuns), não consideramos o Tribunal de Contas como um autêntico Tribunal em sentido amplo, mas antes como uma espécie de Tribunal especializado que não atua nem jurisdicionalmente nem judicialmente aquando da sua atuação fiscalizadora.

144. Mas, entendemos ainda que o Tribunal de Contas não se deve confundir, em circunstância alguma, com os Tribunais Arbitrais, na medida em que cada um tem as suas próprias competências.

145. Finalizando, defendemos da nossa parte que, sendo o Tribunal de Contas soberano, pode a qualquer altura, determinar a apresentação de contas às IPSS`s (a denominada fiscalização sucessiva e concomitante), dentro da legalidade que lhe é conferida e dentro do seu poder fiscalizador (que, julgamos que muito embora se trate de um verdadeiro tribunal, o Tribunal de Contas deverá fiscalizar respeitando os princípios da imparcialidade, da transparência e da boa-fé administrativa, não se aproveitando do seu poder quase que supremo para julgar de facto e de Direito os casos que são da sua responsabilidade, devendo apenas limitar-se ao seu poder fiscalizador não usurpando funções e/ou poderes de

juizador). O TdC não é, nunca foi, e nunca deverá ser um juizador, mas sim um fiscalizador idóneo e exímio, em respeito pela lei e pelo Direito (assegurando, desta feita, o devido respeito e cumprimento pelo bloco de legalidade).

146. Este é o nosso contributo acerca da análise de alguns dos aspetos do Estatuto Jurídico das IPSS's.

Referências bibliográficas

Doutrina

A

A.A.V.V., *As Fundações na Europa – Aspectos Jurídicos / Foundations in Europe - Legal Aspects*, Rui CHANCERELLE DE MACHETE / Henrique SOUSA ANTUNES (Coordenação / Editors), Fundação Luso-Americana, Lisboa, janeiro de 2008.

A.A.V.V., *Direito de Associação – O Controlo da Legalidade*, Coleção Formação Inicial, Diretor do CEJ: João Manuel da Silva Miguel – Juiz Conselheiro, Diretores Adjuntos: Paulo Alexandre Pereira Guerra – Juiz Desembargador e Luís Manuel Cunha Silva Pereira – Procurador-Geral Adjunto, Coordenador do Departamento da Formação: Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento de Relações Internacionais: Helena Leitão – Procuradora da República, Jurisdição Civil, Centro de Estudos Judiciários (doravante CEJ), abril de 2018, pesquisável em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_associacoes2018.pdf (acesso em 24.07.2020).

A.A.V.V., *Economía colaborativa y derecho: aspectos civiles, mercantiles y laborales*, directores: Xosé Manuel CARRIL VÁSQUEZ, Rafael GARCÍA PÉREZ, Marcos A. LÓPEZ SUÁREZ, 1.ª ed., Cizur Menor: Aranzadi: Thomson Reuters 2019.

A.A.V.V., *L'arbitrage en droit public*, Tome 31, sous la direction de David RENDERS, Pierre DELVOLVÉ et Thierry TANQUERE, Préface de Bernard HANOTIOU, Editeur: Bruylant, Parution: 04.2010.

A.A.V.V., *Les cahiers de l'Arbitrage*, Editeur : L.G.D.J, Parution : 11/2019, 180 pp.

A.A.V.V., *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos - Bloomsbury, 2015.

A.A.V.V., MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL – GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO, in *Sociedade e Trabalho 41*, Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social, Publicação Co-financiada pelo Fundo Social Europeu, Edição GEP (Gabinete de Estratégia e Planeamento), Directora: Director - Geral do GEP: José Luís Albuquerque, Conselheiro Técnico: António Oliveira das Neves, Coordenação Editorial: Júlia Costa, Planeamento Editorial: Açucena Olivença Cotrim e Cristina Cabaço da Mata, Pesquisa Documental e Tradução: CID (Centro de informação e Documentação), maio/agosto de 2010, 316 pp., pesquisável em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/67990/rst41.pdf/5460aaf7-4d38-4ee7-b0ef-df5ee0e0a5c7> (acesso em: 04.09.2020).

A.A.V.V., *Monografías de Gobiernos Locales, Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, Director / Dirección: Federico A. Castillo Blanco, Coordinación: Javier E. Quesada Lumbreras / Fatima E. Ramallo López, UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas, IUT – Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Granada, España, Imprime: Gráficas Alhambra. Granada, 2008.

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de, *Da empresarialidade (As empresas no direito)*, Coimbra, Almedina, 1996 (reimpr. 1999).

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de, “Empresas sociais”, *CES* 37 (2014-2015).

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de, *Curso de Direito Comercial*, Volume I, 11.^a Edição, Almedina, setembro de 2018.

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de, *Curso de Direito Comercial – Das Sociedades -*, 6.^a Edição, Volume II, Almedina, março de 2020.

“Acórdão de 10 de Fevereiro de 1922”, publicado na *Revista dos Tribunais*, Ano 40, n.ºs 955 e 956, p. 296 e ss.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22 de Abril de 1924, in *RT*, ano 43.º, 1924-1925, n.ºs 1009 a 1032, p. 21.

ALARCÃO, Rui de, “Fundações: que Reforma?”, in *Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, Tomo LI, N.º 294 – Setembro / Dezembro, Universidade do Minho, 2002.

ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino, *Economia Solidária: o dilema da institucionalização*, São Paulo: A&C (Arte & Cultura) Editora, 2005.

ALMEIDA, André FERRAND DE, *História de Portugal – No Alvorecer da Modernidade* – obra elaborada sob a direção de José MATTOSO, Editorial Estampa, p. 169.

ALMEIDA, António Ribeiro da Costa e, *Elementos de Direito Público e Administrativo*, Porto-Livraria Portuense, 1885.

ALMEIDA, António Ribeiro da Costa e, *Elementos de Direito Público e Administrativo Portuguez*, Livraria Portuense, 1985.

ALMEIDA, Fortunato de, *História da Igreja*, Tomo II, Coimbra, 1915.

ALMEIDA, José Luís Pinto, “Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano I, N.º 3, Outono, 2008.

ALMEIDA COSTA, *História do Direito Português*, Almedina, Coimbra, 3.ª ed., 1996.

ALVES, João, “Ministério Público na área cível: a extinção judicial de fundações (art. 192.º, n.º 3, do C. Civil)”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 34, I 33, Director: José Manuel Ribeiro de Almeida, Conselho de Redacção: Ana Marinho de Castro; Carlos Adérito Teixeira; Carolina Durão Pereira; João Cardoso Alves; Jorge Dias Duarte; José António Branco; José Manuel Ribeiro de Almeida; José Manuel Santos Pais; Lucília Morgadinho Gago; Vítor Cruz Melo, SMMP – Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Jan-Mar de 2013.

ALVES, Patrícia Pinto, «“Novo” Código do Procedimento Administrativo: “novas soluções?”», in *O Novo Código do Procedimento Administrativo – Para o Professor Doutor António Cândido de Oliveira – uma oferta singela dos jovens investigadores de Direito Público da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Coordenação: Isabel Celeste M. Fonseca, elsa – The European Law Students` Association UMINHO, NEDip – Núcleo de Estudos de Direito Ius Publicum, Braga - julho de 2015.

ALVES, Patrícia Pinto, “Os Serviços Públicos Locais e a descentralização administrativa em Portugal. Que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa / Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

ALVES, Patrícia Pinto, “Concurso Público e Causas Legítimas de Inexecução de Sentença: Dever de Indemnizar por parte da Entidade Adjudicante?”, in *Direito e Política, Revista Eletrónica de Direito Público (e-pública)*, Volume V, n.º 3 (edição especial), Editorial de Miguel Nogueira de Brito, Luís Pereira Coutinho e Jorge Silva Sampaio, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Dezembro de 2018, e bibliografia lá elencada, pesquisável em: http://www.nektarbrand.com/maquetes/e-publica/volumes/v5n3a10.html?fbclid=IwAR2WvQMMXpz0xw3Xud3wzJccX0Xr_vvLigyRVVVSIS8RYC1UxU4sRb4S71aE; acesso em: 15.08.2019.

ALVES , Patrícia Pinto *et al*, "A Dignidade da Pessoa Humana diante a problemática dos sem-abrigo: como solucionar?"/“The Dignity of the Human Person in the face of homelessness: how to solve it?”, in *6.º Congresso de Direito da Lusofonia - UNIFOR - Brasil*, 2019, pesquisável em : <https://www.unifor.br/documents/392178/2741248/Congresso-Internacional-da-Lusofonia-GT4-A+dignidade+da+pessoa+humana+diante+a+problematica.pdf/39822588-7546-302f-d4ef-23c0342e2eb0> (acesso em: 01.10.2019).

ALVES, Patrícia Pinto, “O Acesso à Educação e a Influência Empreendedora do Domínio da Ação Social na Educação em Portugal”, in *Educação de Qualidade e Desenvolvimento na Lusofonia*, Coordenação: Francisco Pereira Coutinho, Maria João Carapêto e Emellin de Oliveira, Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 – Educação de qualidade, Edição: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito, CEDIS (Centro de I & D sobre Direito e Sociedade), Lisboa, abril, 2020, pp. 159-173, pesquisável em: http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2020/04/Educa%C3%A7%C3%A3o-de-Qualidade-e-Desenvolvimento3-min.pdf?fbclid=IwAR0H-Uwy1ayvCuKY_lvwKtsGf1wZaZ2J23ZKBvtactkfezDcpLXwIAco1UM (acesso em: 21.04.2020).

ALVES, Patrícia Pinto, “As agências reguladoras: uma problemática administrativista num contexto de escassez e de (pós) crise: o caso da ANACOM”, in *JULGAR online*, julho de 2020, pesquisável em: <http://julgar.pt/author/patricia-pinto-alves/> (acesso em: 15.08.2020).

ALVES, Patrícia Pinto / PINHEIRO, Paulo Roberto Meyer, «Os acordos cooperativos entre o Estado Português e as Instituições Particulares de Solidariedade Social: verdadeira natureza de contratos administrativos?», in *Anais da VI Jornada de Direitos Fundamentais*, Volume II, Brasil, Fortaleza, UNIFOR, 2019, pesquisável em: <https://www.unifor.br/web/pos-graduacao/jornada-de-direitos-fundamentais/atu> (acesso em: 01.05.2020).

AMARAL, Diogo Freitas do, *A Utilização do domínio público pelos particulares*, 1965.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 1986.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 1.^a ed., 1992.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.^a ed, Coimbra, Almedina, 1996.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.^a edição. Almedina, 1997.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.^a edição, 11.^a reimpressão da 2.^a edição de 1994), janeiro, 2006.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2006.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Volume I, (11.^a Reimpressão da 2.^a Edição de 1994), Almedina, Janeiro, 2006.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Reimpressão da 4.^a edição de 2015, Almedina, 2018.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, Volume II, 4.^a Edição, Almedina, 2018.

AMARAL, Diogo Freitas do / SILVA, Jorge Pereira da, (Doutores em Direito Público), *Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização*, Volume I – Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização, Apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, Lisboa, 9 de julho de 2019, pp. 9-350, pesquisável em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf (acesso em: 04.08.2020).

AMORIM, J. Eduardo, «A “Armadilha da Pobreza” e a “Armadilha do desemprego” e seus efeitos negativos para a sustentabilidade da Segurança Social / The “Poverty Trap” and the “Unemployment Trap” and its adverse effects on the sustainability of Social Security», in *Revista de Direito de Língua Portuguesa*, Ano V, N.º 9, Diretor: Jorge Bacelar Gouveia, Diretores-Adjuntos: José João Abrantes, Cristina Nogueira da Silva e Francisco Pereira Coutinho, IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, janeiro-junho de 2017.

AMORIM, João Pacheco de, “Associações Públicas e Liberdade de Associação”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume I, Coordenação: Jorge Miranda, Edição: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2011.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 1987.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Interesse Público”, *DJAP*, Volume V, 1993.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *As Novas Regras da Actividade Administrativa*, Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), 1993.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Direito Administrativo*, Sumários ao Curso de 1995/96

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Direito Administrativo*, Sumários ao Curso de 1996/97.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Os Novos Estatutos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa”, in *Estudos de Direito Público – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, org., de Jorge Bacelar Gouveia, Coimbra, Santa Casa, Almedina, julho, 2003.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, “A propósito do regime do Contrato Administrativo no «Código dos Contratos Públicos»”, in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Volume I, Coordenação: Diogo Freitas do Amaral, Carlos Ferreira de Almeida e Marta Tavares de Almeida, Almedina, julho de 2008.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *O ordenamento jurídico administrativo português*, in *Contencioso Administrativo*, Braga, pp. 58-68.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, “Interesse Público”, *DJAP*, Volume V, p. 279.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 2.^a edição, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2012.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, «O papel do Estado na Sociedade e na Socialidade», in *A Economia Social e Civil: Estudos*, Volume I, (Coord. João Carlos Loureiro/Suzana Tavares da Silva), (Coordenação Editorial SPES – Socialidade, Pobreza (s) e Exclusão Social), Edição Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5.^a ed., Coimbra Jurídica, Imprensa da Universidade de Coimbra / Coimbra University Press, dezembro 2017.

ANDRADE, José Carlos Vieira de [et al], A.A.V.V, *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa – Lições*, 18.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2020.

Anuário Estatístico de Portugal – 2018, Ano de Edição: 2019, pesquisável em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOE_Spub_boui=381689773&PUBLICACOESmodo=2 (acesso em: 02.05.2020).

Apostolado da Oração – Braga, 1983, pesquisável em: http://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/portuguese/codex-iuris-canonici_po.pdf (acesso em: 02.09.2020).

ARCHAMBAULT É., *Le Secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Paris, Economica, 1996.

ARROYO, Luis / UTRILLA, Dolores (org.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número*, Marcial Pons, Madrid, 2015.

ars IVt - Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P., “Enquadramento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)” , pesquisável em: <https://www.arslvt.min-saude.pt/pages/217> (acesso em: 18.08.2020).

ATKINSON, Rob / SMITH, Ian / SWEETING, David, “A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais (RCCS) [Online]*, N.º 77, junho 2007.

AVILÉS, María Del Carmen Barranco, *La Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales*, Madrid, 2000.

AZAM G., *Le Spectre de la pauvreté et le retour de l'utopie libérale*, Gresoc, université Toulouse Le Mirail, 7e colloque international Karl Polanyi, Lyon, 26, 27, 28 mai. 1999.

B

BALEYNAUD, Patrick, “Chroniques Administratives – La culture: L'oubliée de la décentralisation?”, in *Revue du Droit Public (ReDP)*. Tome 107, 1, Jan./Fév. 1991.

BANCO DE PORTUGAL: *Relatório do Conselho de Administração – 2001*, Lisboa, ed. conjunta do Departamento de Estudos Económicos e do Departamento de Contabilidade do Banco de Portugal, 2002.

BANCO DE PORTUGAL: *Relatório do Conselho de Administração 2002*, Lisboa, ed. conjunta do Departamento de Estudos Económicos e do Departamento de Contabilidade do Banco de Portugal, 2003.

BANCO DE PORTUGAL: *Relatório do Conselho de Administração – 2003*, Lisboa, ed. conjunta do Departamento de Estudos Económicos e do Departamento de Contabilidade do Banco de Portugal, 2004.

BANCO DE PORTUGAL: *Relatório do Conselho de Administração – Atividade e Contas 2018*, Lisboa, BANCO DE PORTUGAL – EUROSISTEMA, 2019, pesquisável em: www.bportugal.pt (acesso em: 02.05.2020).

BAPTISTA, Cristina Paula Casal, *As Fundações no Direito Português*, 2.^a Edição, Almedina. 2016.

BARROCO, Maria Fátima, *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997.

BARROS, Carlos Pestana, “O financiamento da acção social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997.

BARROSO, Luís Roberto, “Princípio da Dignidade da Pessoa Humana: Uma Contribuição para a Densificação do seu Conteúdo”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim GOMES CANOTILHO*, Volume III – Direitos e Interconstitucionalidade entre Dignidade e Cosmopolitismo, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, STVDIA IVRIDICA 104 – AD HONOREM – 6, Comissão Redatora Almeida Costa, Ehrhardt Soares, Castanheira Neves, Lopes Porto, Faria Costa e João Loureiro, Redator Delegado João Carlos LOUREIRO, Organizadores: Fernando ALVES CORREIA, Jónatas E. M. MACHADO e João Carlos LOUREIRO, Coimbra Editora, 2012.

BÁSCONES, Jesús López-Medel, *Autonomía y Descentralización Local*, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2003.

BASTO, A. Magalhães, *A Santa Casa da Misericórdia do Porto*, Porto-1934.

BASTOS, Filipe Brito, “A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao Direito nos tribunais portugueses”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla AMADO GOMES, Domingos SOARES FARINHO e Ricardo PEDRO, Lisboa, AAFDL Editora, 2015.

BENTO, Inês Pisco, “Da descentralização administrativa à «fragmentação funcional»: contributo para a análise da provisão pública da Educação”, in *Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, n.º 327, Tomo LX, Setembro-Dezembro 2011.

BERGO, Monica, (Capitolo Secondo), “Il Diritto Sociale Frammentato. Principio di Sussidiarietà e Assistenza Sociale”, in *Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico Internazionale e Comunitario*, 12, UNIVERSA UNIVERSIS PATAVINA LIBERTAS, Università degli Studi di Padova, CEDAM, pp. 63-131.

BIDET, Eric, *L'économie sociale*, [S.L], Le Monde-Editions, 1997.

BLANCO, Federico A. Castillo, “Reflexiones sobre los Procesos de Descentralización en América Latina y el Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales Iberoamericanos”, in *Monografías de Gobiernos Locales, Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, Director / Dirección: Federico A. Castillo Blanco, Coordinación: Javier E. Quesada Lumbreras / Fatima E. Ramallo López, UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas, IUT – Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Granada, España, Imprime: Gráficas Alhambra. Granada, 2008.

BLANCO, Federico A. Castillo, “Las Competencias Provinciales: ¿ Resultan la Solución Adecuada a los Problemas de Nuestra Planta Local?”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo,

Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

BEERMANN, Jack M., “The Law and Politics of Local Government in the United States”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, Organização: Escola de Direito a Universidade do Minho, Coordenação: António Cândido de Oliveira, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Governo Civil do Distrito de Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, Cejur – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Edição: Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2006, 08 de março de 2007.

BETHENCOURT, Francisco, *História de Portugal*, sob a direção de José Mattoso, Vol. III, p. 141.

BIGOTTE, J. Quelhas, *A Situação Jurídica das Misericórdias Portuguesas*, Tese de Doutoramento em Direito Canónico, p. 5.

BORELLA, François, “Le concept de dignité de la personne humaine”, in *Ethique, Droit et Dignité de la Personne*, (sous la direction de Philippe PEDROT), (mélanges Christian Bolze), Ed. ECONOMICA, 1999.

BORGETTO Michel / LAFORE, Robert, *Droit de L'aide et L'action Sociales*, Domat Droit Public, Montchrestien, 1996.

BROWN e JACKSON, *Public Sector Economics*, 4.^a ed., Blackwell, Oxford, 1978.

C

CABRAL, Francisco Sarsfield, “A Economia Social | Civil – Comentário aos dados da socialidade em Portugal e na EU”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015.

CAETANO, Marcello, in BAS, n.º 11-Janeiro-1944.

CABRAL, Nazaré da Costa, “A desigualdade económica e a pobreza em Portugal (breves notas)”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Coordenação de Eduardo Paz Ferreira, Ano 1, N.º 3, Outono, Almedina, outubro de 2008.

CAÇÃO, Rogério, “A importância das cooperativas de solidariedade social”, in *Jornal de Negócios*, publicado em 27 de dezembro de 2017, pesquisável em: <https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/economia-social/detalhe/a-importancia-das-cooperativas-de-solidariedade-social--> (acesso em: 14.10.2019).

CAETANO, Marcello, *História do Direito Português – Fontes – Direito Público*, (1140-1495), 3.ª ed., Editorial Verbo, págs. 502 e 503.

CAETANO, Marcello “Corporações Administrativas – Notas sobre o seu conceito e regime jurídico”, in *O Direito*, Ano 66, n.º 2, Fevereiro de 1934.

CAETANO, Marcello, “Das Fundações, Subsídios para Interpretação e Reforma da Legislação Portuguesa”, in *Colecção Jurídica Portuguesa*, Edições Ática, 1961.

CAETANO, Marcello, “As pessoas colectivas no Código de 1867”, in *OD*, Ano XCIX, 1967.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, 10.ª ed., 1969.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10.ª ed., Lisboa, 1973, (há reimpressões).

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.^a edição, 9.^a reimpressão da 10.^a edição (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, Almedina, 2008.

CALIENDO, Paulo, *Direito tributário e análise econômica do Direito. Uma visão crítica*, Editora Campus/Elsevier, Rio de Janeiro, 2008.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio / CALIXTO, Angela Jank, “Notas acerca dos Direitos Humanos de Solidariedade”, in *Direito & Solidariedade*, Coordenadoras: Elisaide Trevisam e Livia Gaigher Bósio Campello, Organizadores: Yuri Nathan da Costa Lannes, Eudes Vitor Bezerra e Angela Jank Calixto, Curitiba, Juruá Editora, 2017.

CAMPENHAUSEN, Axel V., *Das Bonner Grundgesetz Kommentar* (org. Mangoldt / Klein), III, München, 2001.

CANAS, Vitalino, “Os acordos religiosos ou a generalização da fórmula concordatária”, in *Estudos em Memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*, p. 317.

CANOTILHO, J. J. Gomes, “Anotação ao acórdão n.º 174/93 do Tribunal Constitucional”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 126.º, 3832 a 3834, 1994.

CANOTILHO, J. J. Gomes, “Revisar o romper com la Constitution dirigente?”, in *REDC*, 1995.

CANOTILHO, J. J. GOMES, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes, “O direito constitucional passa, o direito administrativo passa também”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Comissão Redactora de Almeida Costa, Ehrhardt Soares, Castanheira Neves, Lopes Porto e Faria Costa, *STVDIA IVRIDICA* 61, AD HONOREM – 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, J. J. GOMES, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.^a edição, Coimbra, Almedina, julho de 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, Almedina, Coimbra, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição (reimpressão), Coimbra, Almedina, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes / MACHADO, Jónatas, “Igrejas e Sindicatos e o Dia do Senhor”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, “Anotação ao artigo 63.º”, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 2.^a ed., Coimbra Editora, 1984.

CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed. revista, Coimbra Editora, p. 818.

CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.^a edição revista, Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, «Comentário ao artigo 63.º», in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007.

CARNEIRO, Bernardino da Silva, *Elementos do Direito Eclesiástico Português*, Coimbra, 1896.

CARRILHO, João, *Reflectir “Misericórdias”*, Santa Casa da Misericórdia de Campo Maior, 2006.

“Carta de Cascais para a Economia Social”, in *Conselho Nacional para a Economia Social (CNES)*, Cascais, 28 de junho de 2013.

Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, Nações Unidas, Nova Iorque, Departamento de Informação Pública, Nações Unidas, NY 10017, 112 pp., p. 45, pesquisável em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>

CARVALHO, Orlando de, *Teoria Geral do Direito Civil*, Sumários, Coimbra, Centelha, 1981.

CASUSCELLI, Giuseppe, “Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?”, in *Il Diritto Ecclesiastico*, CXVIII, 3-4, 2007.

CATARINO, Luís Guilherme, *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros - Fundamento e Limites do Governo e Jurisdição das Autoridades Independentes*, Coleção: Teses de Doutoramento, Almedina, 2010.

CAUPERS, João, *Direito Administrativo I*, Guia de Estudo, Notícias Editorial, 4.^a ed., 1999.

CAUPERS, João, (Capítulo V) *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.^a ed., Lisboa, Editora Âncora, 2009.

CERICATTO, Elenir Lúcia, *Estado, Constituição e Cidadania - A Construção da Justiça Social Via Educação*, 1.^a edição, Florianópolis, DIOESC (Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina), 2011.

CHAPUS, René, *Droit Administratif Général*, Tomo I, Paris, 1992.

CHEVALLIER, Jacques, “L` association entre public et privé”, *RDPSP*, 1981, Ano 97.

CLARO, João Martins, “A arbitragem no anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa (CJA) – Reforma da Justiça Administrativa*, N.º 22, julho/agosto de 2000.

Código de Direito Canónico (de 1983), Promulgado por S.S. O Papa João Paulo II, Versão Portuguesa, 4.^a edição revista, Conferência Episcopal Portuguesa – Lisboa, Editorial

Código de Processo Civil Português: CPC português, em vigor, a Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, cuja versão mais atual é a da Lei n.º 117/2019, de 13/09, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1959&tabela=leis

COELHO, Camilo Silva, “Lei da liberdade religiosa (CC) - O que ficou por dizer, no programa hora H”, in *Jornal da Marinha Grande*, Marinha Grande, 12.06.1998, pesquisável em: <http://www.estudos-biblicos.net/liberdade.html> (acesso em: 15.09.2020).

COMISSÃO PARA A CIDADANIA E A IGUALDADE DE GÉNERO (CIG), *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, Relatório Voluntário Nacional – Portugal*, 2017, informação publicada em 20.07.2017, 89 pp., e pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/2017/07/relatorio-nacional-sobre-a-implementacao-da-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel/> (acesso em 07.09.2020). Este relatório aqui referido é pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

COMUNICADO DO PRIMEIRO-MINISTRO DE PORTUGAL de 2020-06-04 às 19h59, « Governo aprova programa para estabilizar economia e sociedade até final do ano», in Primeiro-Ministro António Costa na conferência de imprensa do Conselho de Ministros, 4 de junho de 2020, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-programa-para-estabilizar-economia-e-sociedade-ate-final-do-ano> (acesso em: 24.08.2020).

CONCEIÇÃO, Apelles J. B., *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.^a Edição, Almedina, maio de 2015.

CONCEIÇÃO, Apelles J. B., «Anotação ao artigo 48.º do Estatuto», in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.^a Edição, Almedina, 2015.

CONCEIÇÃO, Apelles J. B., «Anotação ao artigo 63.º do Estatuto», in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.^a Edição, Almedina, 2015.

CONCEIÇÃO, Apelles J. B., “Anotação ao artigo 77.º do Estatuto das IPSS”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.^a Edição, Almedina, 2015.

CONCEIÇÃO, Apelles J. B., “Anotação ao artigo 93.º-A”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.^a edição, Almedina, maio, 2015.

CONCEIÇÃO, Apelles J. B., “Anotação ao artigo 3.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro”, in *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social Anotado – Regime Jurídico das Entidades da Economia Social*, 2.^a edição, Almedina, maio, 2015.

CONCEIÇÃO, Apelles J. B., *Segurança Social*, 11.^a edição, Almedina, 2019.

CONCEIÇÃO, Apelles J. B., *Legislação da Segurança Social*, Almedina, 2019.

Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 2004 (doravante Concordata), constituída por 33 artigos, encontra-se disponível para consulta *online* em: <https://agencia.ecclesia.pt/portugal/a-concordata-de-2004/> (acesso em: 10.08.2020).

Concordato tra la Santa Sede e la Spagna, Secretariato di Stato, Stato della Città del Vaticano,

http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19530827_concordato-spagna_it.html (acesso em: 15.09.2020).

CONFRARIA, João, “Estado regulador, regulação independente e a Lei-quadro”, in *Estudos de Regulação Pública – II* (org. Pedro Costa Gonçalves), 1.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, Maio 2015.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, European Court of Human Rights/ Cour Européenne des Droits de L`Home, Council of Europe, Conseil de L`Europe, p. 11, pesquisável em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf (acesso em: 21.09.2020).

CORDEIRO, A. Menezes, *O Levantamento da Personalidade Colectiva no Direito Civil e Comercial*, Almedina, 2000.

CORREIA, Fernando Alves, “Le point sur ... Le Portugal, une régionalisation sans régions administratives?”, in *Revue française d`administration publique*, N.º 156, 2015.

CORREIA, Fernando Alves, “Os Memorandos de Entendimento entre Portugal, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a Reforma do Poder Local”, in *As Reformas do Sector Público: (Perspectiva Ibérica no Contexto Pós-crise)*, coord. José Carlos Vieira de Andrade / Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015.

CORREIA, Fernando Alves, *Justiça Constitucional*, Almedina, 2016.

CORREIA, Fernando da Silva, *Origens e Formação das Misericórdias Portuguesas*, Henrique Torres-Editor, 1944.

CORREIA, Fernando da Silva, “Estudos Sobre a História da Assistência”, in *Boletim da Assistência Social*, nºs. 10, 11 e 12, 1944.

CORREIA, Jorge Alves, *Contrato e Poder Administrativo — O Problema do Contrato sobre o Exercício de Poderes Públicos*, GESTLEGAL, Coimbra, 2017, pp. 555-568, publicação esta que resultou da sua tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CORREIA, Jorge Alves, “O problema da substituição do ato pelo contrato administrativo”, in *Atas do XI Encontro de Professores de Direito Público, Direito Público e Direitos Públicos: Pontes, Diálogos e Encruzilhadas*, 26 e 27 de janeiro de 2018, Coordenação: Ana Gouveia Martins, Anabela Leão, Benedita Mac Crorie e Patrícia Fragoso Martins, U. Porto – Faculdade de Direito - Universidade U. Porto – Reitoria Universidade do Porto, 2018, pp. 155-176, e referências bibliográficas lá citadas, pesquisável em: https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_gessi_docs.download_file?p_name=F-1760264582/Livro%20-%20Actas%20-%20Encontro%20Prof.%20Dto.%20P%20FAblico.pdf (acesso em: 21.07.2020).

CORREIA, José Manuel Sérvulo, “Natureza jurídica dos organismos corporativos”, in *ESC*, ano II, n.º 8, p. 9 e ss.

CORREIA, José Manuel Sérvulo, “Teoria da Relação Jurídica do Seguro Social”, Vol. I, in *Estudos Sociais e Corporativos*, Ano VII, N.º 27, p. 26.

CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa, 1985.

CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987.

CORREIA, José Manuel Sérvulo, “A revisão das disposições gerais sobre o âmbito de aplicação do código dos contratos públicos”, *Revista Eletrónica de Direito Público (e-pública)*, Volume IV, n.º 2, Lisboa, Novembro de 2017, pesquisável em: <http://www.scielo.mec.pt> (acesso em: 15.08.2019).

CORTEZ, Francisco, “A arbitragem voluntária em Portugal: dos ricos homens aos tribunais privados”, *O Direito*, n.º 4, 1992.

COSCIANI, *Scienza delle Finanze*, 8.^a ed., Utet, Turim, 1977.

COSTA, António Firmino da, *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, Coleção Desigualdades, Editora: Mundos Sociais, Lisboa, 2015.

COSTA GOODOLPHIM, *As Misericórdias*, Lisboa, 1897.

COUTINHO, Juliana Ferraz, “Fundações municipais: uma verdadeira alternativa de organização?”, in *Questões Atuais de Direito Local*, Publicação trimestral – N.º 13, Diretor: António Cândido de Oliveira, Conselho de Redação: António Cândido de Oliveira, Carlos Abreu de Amorim, Fernanda Paula Oliveira, Isabel Celeste M. Fonseca, Joaquim Freitas da Rocha, José Melo Alexandrino, Juliana Ferraz Coutinho, Marcos Almeida Cerredá, Marta Portocarrero, Ricardo Hermany, AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local, janeiro / março de 2017.

COUTINHO, Luís Pedro Pereira, *A Autoridade Moral da Constituição, Da Fundamentação da Validade do Direito Constitucional*, Coimbra Editora, novembro de 2009.

CRUZ, Sebastião, “Associações, Religiosas Católicas”, in *DJAP*, Vol. I, 2.^a ed., p. 563 e ss.

CUNHA, Paulo Olavo, *Direito Empresarial para Economistas e Gestores*, 2.^a Edição, Almedina, 2016.

CUNHA, Paulo de Pitta e, *Direito Europeu. Instituições e Políticas da União*, Coleção: Monografias, Almedina, 2006.

D

DAMIANI, Saverio Sticchi, *I Consorzi fra società cooperative nel Diritto dei contratti pubblici: nodi, sfide, prospettive*, Saverio STICCHI DAMIANI / Massimo MONTEDURO, Torino: G. Giappichelli, 2018.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, UNIC/ Rio/ 005. Janeiro 2009 (DPI/ 876), p. 4, pesquisável em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> (acesso em: 20.09.2020).

DEFOURNY, Jacques, «The origins, Forms and Roles of a third Major Sector», in AAVV, *Économie sociale - Entre économie capitaliste et économie publique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1995.

DEFOURNY, Jacques / DEVELTERE, Patrick, «Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud», in AAVV, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Jacques Defourny, Patrick Develtere e Bénédicte Fonteneau (eds.), Bruxelles, De Boeck Université, chapitre 1, 1999.

DENTE, Graziamaria, “Les associations «religieuses» en Itália”, estudo feito tendo em conta o programa acerca das association et religion du Cerdic, em colaboração com G. BARBERINI, tradução de Michèle JARTON, in *Praxis Juridique et Religion*, 5, 1988.

DENNINGER, Erhard, «Der Menschenwürdesatz im Grundgesetz und seine Entwicklung in der Verfassungsrechtsprechung»: manuscrito que não se encontra publicado, 2009.

Department of Health. Health and Social Care Act of 2012. London: Department of Health; 2012.

DIAS, Paulo Linhares, “A Supervisão da Atividade Financeira no Terceiro Setor — O Caso das Associações Mutualistas”, *Publicações CEDIPRE Online* - 32, <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, fevereiro de 2018, pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_31_.pdf (acesso em: 27.07.2020).

Dicionário Enciclopédico da História de Portugal, publicações Alfa, Vol. I.

DO, Van Dai, “Le rôle de la volonté des parties dans les recours à l’encontre des sentences arbitrales internationales”, in *Revue internationale de droit économique*, t. XXXIII, 2019/2.

DRAPERI, Jean-François, *Comprendre l’économie sociale: fondements et enjeux*, Paris: Dunod, 2007, 264 pp

DUARTE, David, *A norma de legalidade procedimental administrativa - A teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionabilidade instrutória*, Coimbra, Coimbra Editora, 2006.

DUARTE, Feliciano Barreiras, *Regime Jurídico e Fiscal das Fundações com apêndice legislativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2008.

DUPERYOUX, Jean-Jacques / BORGETTO, Michel / LAFORE, Robert, *Droit de la Sécurité Sociale*, 17th Ed. (Paris: Dalloz-Sirey, 2011).

DYMSKY, Gary A., *The Bank Merger Wave - The Economic Causes and Social Consequences of Financial Consolidation*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 1999.

E

ENTERRÍA, Eduardo García de, “Constitución, fundaciones y sociedad civil”, in *RAP*, N.º122, 1990.

ESTORNINHO, Maria João, *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1990.

EZCURRA, José Luís VILLAR, *Servicio Público y Técnicas de Conexión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

F

FABRE-MAGNAN, Muriel, “La Dignité en Droit: Un Axiome”, in *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques* 58, n.º 1 (1 February 1 2007).

FABRE-MAGNAN, Muriel, “Dignité Humaine”, in Joël Andriantsimbazovina *et al.* (eds), *Dictionnaire des Droits de l'Homme* (Paris: Presses Universitaires de France – PUF, 2008), 226 ff.

FACCENDINI, Anibal Ignacio, “La ilegalidade de la pobreza y el derecho público al bien común”, in *Revista Derecho Público*. Directores: Eduardo S. Barcesat, Arístides H. Corti, Editorial: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ministerio de Justicia y derechos Humanos, Argentina, Año III, N.º 8, Ediciones Infojus, agosto de 2014, 6 pp., pp. 95-100, 97 e 100, pesquisável em: <http://www.saij.gob.ar/anibal-ignacio-faccendini-ilegalidad-pobreza-derecho-publico-al-bien-comun-dacf140590-2014-08/123456789-0abc-defg0950-41fcanirtcod> / <http://www.saij.gob.ar/derecho-publico-8-ministerio-justicia-derechos-humanos-nacion-rv000089-2014-08/123456789-0abc-defg9800-00vrsatsiver> (acesso em: 19.09.2020).

FARINHA, J. D. Pinheiro, “Tribunal de Contas”, in *Polis*, 5, c. 1333.

FARINHA, J. D. Pinheiro, “O Tribunal de Contas na administração portuguesa”, in *Democracia e Liberdade*, 11, 1979.

FARINHO, Domingos Soares, “Para além do bem e do mal: as fundações público-privadas”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano – No centenário do seu nascimento*, Volume I, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2006.

FARINHO, Domingos Soares, “As fundações como entidades adjudicantes”, in *Revista dos Contratos Públicos*, N.º 4, 2012.

FARINHO, Domingos Soares, “Brevíssimo balanço do regime jurídico das pessoas colectivas de utilidade pública: uma perspectiva fundacional”, in *Estudos em*

homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda, IV Volume, Coimbra, Coimbra Editora, 2012.

FARINHO, Domingos Soares, “Empresa e fundações: uma união mais forte?”, in *Revista de Direito das Sociedades*, Ano IV, N.º 1, Coimbra, Almedina, 2012.

FARINHO, Domingos Soares, “A propósito do recente Decreto-Lei n.º 138/2013, de 9 de Outubro: a escolha dos parceiros do Estado para prestações do Estado Social - em particular o caso das IPSS na área da saúde” / “Regarding the recent Decreto-Lei n.º 138/2013, from October 9th: the choice of private partners to provide Welfare State services - in particular the case of charities in the health área”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Pensões, emprego público e Troika”, Volume I, N.º 1, janeiro de 2014, pp. 244-256, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.09.pdf> (acesso em: 27.07.2020).

FARINHO, Domingos Soares, *Fundações e Interesse Público, Direito Administrativo Fundacional, Enquadramento Dogmático*, Almedina, maio de 2014, (obra esta resultante da escrita da sua Dissertação de Doutoramento em Direito, com especialização em Ciências Jurídico-Políticas).

FAVREAU, Louis, «Économie sociale et mondialisation: une perspective globale», in AAVV, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Jacques Defourny, Patrick Develtere e Bénédicte Fonteneau (eds.), Bruxelles, De Boeck Université, chapître 11, 1999.

FERNANDES, Luís Carvalho, *Teoria Geral do Direito Civil*, Volume I, 2.^a ed, Lisboa, Lex, 1995.

FERNANDES, Luís Carvalho, “Pessoa Colectiva”, in *DJAP*, Volume VI, 1994.

FERNANDES, Luís Carvalho, *Teoria Geral do Direito Civil*, I, 2.º Tomo, AAFDL, 1983.

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás de la Quadra-Salcedo, “Derecho Público tras la crisis económica en el Estado social y democrático: Estado de bienestar y servicios de interés general”, in *Cuadernos y Debates – Crisis y Constitución*, N.º 241, XIX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional, Centro de Estudos Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

FERRARA, Leonardo, “Enti pubblici ed ente privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del critério sostanziale di distinzione?”, in *RTDP*, ano XL, 1990.

FERRÃO, Alfredo Mendes de Almeida, *Serviços Públicos no Direito Português*, Coimbra Editora, 1962.

Ferreira, Eduardo Paz, “O Controlo das Subvenções Financeiras e dos Benefícios Fiscais”, in *RTC*, n.º1, jan-mar, 1989.

FERRER – CORREIA, A., “Le Régime Juridique des Fondations Privées, Culturelles et Scientifiques – Droit Portugais”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume XLVI, Coimbra, 1970.

FICI, Antonio, «Italia», in *International Handbook of Cooperative Law*, ed. Dante CRAGOGNA/ Antonio FICI/ Hagen HENRY”, Heidelberg: Springer 2013.

FILHO, Willis Santiago Guerra / CANTARINI, Paola, “Solidariedade entre Direito e Religião: um vínculo (pelo) sagrado”, in *Direito & Solidariedade*, Coordenadoras: Elisaide Trevisam e Lívia Gaigher Bósio Campello, Organizadores: Yuri Nathan da Costa Lannes, Eudes Vitor Bezerra e Angela Jank Calixto, Curitiba, Juruá Editora, 2017.

FILLIPPON, Jonathan / GIOVANELLA, Ligia / KONDER, Mariana / POLLOCK, Allyson M., «A “liberalização” do Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde”, in *Cadernos de Saúde Pública*, N.º 8, Volume XXXII, Rio de Janeiro, 2016, e referências bibliográficas lá feitas, pesquisável em:

Jonathan FILLIPPON / Ligia GIOVANELLA/ Mariana KONDER / Allyson M. POLLOCK, «A “liberalização” do Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde”, in *Cadernos de Saúde Pública*, N.º 8, Volume XXXII, Rio de Janeiro, 2016, e referências bibliográficas lá feitas, pesquisável em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2016000802001&script=sci_abstract&tlng=pt / <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716>

FONSECA, Carlos Dinis da, *História e Actualidade das Misericórdias*, Editorial Inquérito, 1996.

FONSECA, Isabel Celeste M., “A descentralização em curso: reforço (ou esforço) das Autonomias Locais”, in *Estudos de Democracia e Poder Local: a descentralização em curso*, Coleção Estudos Jurídicos – Mestrado em Direito Administrativo, Coordenação: Isabel Celeste M. Fonseca, NEDip (Núcleo de Estudos de Direito Ius Publicum), AEDUM (Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho), 2019.

FONSECA, Rui Guerra da, “Le modèle portugais”, in *Concorrenza e Sussidiarietà nei Servizi Pubblici Locali. Modelli europei a confronto – Atti del Convegno A.I.D.E.*, Siena, 2 dicembre 2005, a cura di Laura Ammannati e Fabiana Di Porto, Giuffrè Ed., Milano.

FONSECA, Rui Guerra da, “Sobre uma hipotética harmonização europeia ao nível dos campos de aplicação da descentralização territorial”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Volume V, 2008.

FRANCO, António L. de SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4.^a edição, Coimbra, Almedina, 1992.

FRANCO, António de Sousa [et al], *Estudos de Direito Público – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, org. de Jorge Bacelar Gouveia, Coimbra, Santa Casa, Almedina, Julho, 2003.

FREITAS, Justino António de, *Instituições de Direito Administrativo Portuguez*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1857, o mesmo sucedendo na sua ed. 2.^a, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1861.

G

GALGANO, Francesco, *Diritto Commerciale, Le società. Contratto di società di persone. Società per azioni. Altre società di capitali. Società cooperative*. Quattordicesima edizione, aggiornata al febbraio, Zanichelli Bologna, 2004.

GALLASTEGUI, Maria Carmen, “The Decentralization of the Public Sector in Spain: the Case of the Basque Country / La décentralisation du secteur public: le cas du Pays basque”, in *Révue d'économique politique*, Directeur da la publication: Ch. VALLÉE, 106 année (1), Éditions Dalloz, Paris, janv.-févr. 1996.

GAMA BARROS, *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV*, Tomo II, p. 165

GARRICANO, Luís / LASTRA, Rosa, “Towards a New Architecture for Financial Stability: Seven Principles”, in *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, 2012.

GARRY, Patrick M., “The Myth of Separation: America`s Historical Experience with Church And State”, in *Hofstra Law Review*, n.º 33, 2, 2004.

GHISALBERTI C / CHIESA F., “Corte dei Conti”, in *Edd*, X, pp. 853 e 857.

GIACOMUZZI, José Guilherme, em “Dignidade Humana e Direito Administrativo no STF: uma breve crítica”.

GIANNINI, M. Severo, *Diritto Administrativo*, Volume I, 3.^a ed., Giuffrè, 1993.

GIORGI, Raffaele de, “Modelos jurídicos de la igualdad y de la equidad”, in *Los Derechos Sociales en el Estado Constitucional*, Coordinadores: Javier Espinoza de los Monteros y Jorge Ordóñez, Valencia, t TEORÍA, tirant lo blanch, 2013.

GOMES, Carla Amado, “Nótula Sobre o Regime de Constituição das Fundações Particulares de Solidariedade Social em Portugal “, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (RFDUL)*, Volume XL – N.ºs 1 e 2, Coimbra Editora, 1999.

GOMES, Carla Amado, “Descentralização, autonomia e garantia da qualidade de ensino nas escolas do ensino básico e secundário portuguesas”, in *Separata da Revista O Direito*, Ano.º 140.º, I, Almedina, 2008.

GONÇALVES, Diogo Costa / PEREIRA, Rui Soares (Org.), *Colectânea de Direito das Fundações*, AAFDL, 2018.

GONÇALVES, Pedro Costa / MARTINS, Licínio Lopes, “Nótulas sobre o novo regime das entidades independentes da regulação económica”, *Textos de Regulação da Saúde, Entidade Reguladora da Saúde*, 2013.

GONÇALVES, Pedro Costa / MARTINS, Licínio Lopes, “Nótulas sobre o novo regime das entidades independentes de regulação da actividade económica”, in *Textos de Regulação da Saúde / ano de 2013*, n.º 4, 2014, Entidade Reguladora da Saúde, Porto, 2014.

GONÇALVES, Pedro Costa, *Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1998.

GONÇALVES, Pedro Costa, *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, Almedina, 1999.

GONÇALVES, Pedro Costa, “Administração Pública e arbitragem – em especial, o princípio legal da irrecorribilidade de sentenças arbitrais”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro de 2013.

GONÇALVES, Pedro Costa, *Direito dos Contratos Públicos*, Colaboração de Carla Machado e de José Azevedo Moreira, Almedina, junho, 2015.

GONÇALVES, Pedro Costa, *Direito dos Contratos Públicos*, com a colaboração de Carla Machado e de José Azevedo Moreira, Volume I, 3.^a Edição, Almedina, novembro de 2018.

GONÇALVES, Pedro Costa, “Serviços Públicos Locais e Regulação Económica”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

GONZÁLEZ, Luis Henrique Hernández, *Una empresa de personas: Arizmendiarieta y las cooperativas de Mondragón*, Madrid: Fundación Emmanuel Mounier, D.L. 2016.

GONZÁLEZ, Rossana González/ LÓPEZ, Fátima E. Ramallo/ LUMBREERAS, Javier E. Quesada, “Exclusión Social y Procesos de Descentralización”, in *Monografías de Gobiernos Locales, Análisis de los procesos de Descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, Director / Dirección: Federico A. Castillo Blanco, Coordinación: Javier E. Quesada Lumbreras / Fatima E. Ramallo López, UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas, IUT – Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Granada, España, Imprime: Gráficas Alhambra. Granada, 2008.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, «As Associações Privadas de Fiéis no Direito Canónico e no Direito Português da Religião: o caso da “Pia União das Escravas do Divino Coração de Jesus”», in *Revista de Direito Público*, N.º 14, Diretor: Jorge Bacelar Gouveia, Secretária: Inês Braga, Instituto de Direito Público, CEDIS – Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, julho - dezembro de 2015, Lisboa, Almedina, 2015.

GOUVEIA, Rodrigo, “As cooperativas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, in *Cooperativas de las Américas – Región de la Alianza Cooperativa*

Internacional, Eje 3: «Contribución de las Cooperativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible», IV Cumbre Cooperativa de las Américas, Cooperativas: asociatividad para el desarrollo Sostenible, 14-18 Noviembre 2016, Montevideo – Uruguay, 10 pp., e elenco bibliográfico lá citado, pesquisável em: https://www.aciamericas.coop/squelettes/ivcumbre/documentos/Eje3_RodrigoGouveia.pdf (acesso em: 04.09.2020).

GOVERNO DE PORTUGAL, in *Solidariedade Social: Um Caminho de Parceria na Construção de Um Novo Paradigma*, 1114 pp.

Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, vol. XVII, p. 378.

GUESLIN, André, *Le crédit agricole*, Paris, Editions La Découverte, 1985.

GUIMARÃES PEDROSA, *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, 2.^a ed., Imprensa da Universidade, Coimbra, 1908.

GUIMARÃES PEDROSA, *Exposição das Lições Sobre Tutela*, coligidas por João Maria de Magalhães COLAÇO, Livreiros-Editores, Coimbra, 1912.

H

HABERMAS, Jürgen, *Die Zukunft der menschlichen Natur: auf dem Weg zur liberalen Eugenik?*, Frankfurt am Main, 2002, (tradução Portuguesa: *O futuro da natureza humana: a caminho de uma eugenia liberal?*), Coimbra, 2006.

HABERMAS, Jürgen, *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa / Essay zur Verfassung Europas*, Prefácio de José Joaquim Gomes Canotilho, Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy, Revisão: Pedro Bernardo, Edições 70, Lda, Suhrkamp Verlag, 2011.

HANSMAN, H., “Economic Theories of Nonprofit Organizations”, in W. Powell, *The Nonprofit Sector – a Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, pp. 27-42.

HARTEN, Gus Van, *Investment Treaty Arbitration and Public Law*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2008, 214 pp.

HEINIG, Hans Michael, *Der Soziaalsstaat im Dienst der Freiheit*, Tübingen, 2008.

HESPANHA, Pedro, *Os caminhos e os descaminhos do terceiro sector – A propósito da experiência portuguesa recente*, comunicação ao Seminário de Sociologia e Antropologia, integrada na Mesa IV / “Consolidação Democrática, Democracia Participativa e Terceiro Sector”, Recife, 28-30 de setembro, 1999, 31 pp.

HESSE, Konrad, *A Força Normativa da Constituição (Die normative Kraft der Verfassung)*, Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, Procurador da República e Doutorado pela Universidade de Münster, Alemanha, SERGIO ANTONIO FABRIS EDITOR, Porto Alegre, 1991.

HESSE, Konrad, (Capítulo Primero): “Constitución y Derecho Constitucional”, in BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Presentación de Konrad HESSE, Edición, prolegomena y traducción de Antonio LÓPEZ PINA, Instituto Vasco de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 1996.

HIEZ, David, «France», in *Coopératives. Création, Organisation, Fonctionnement*, Paris: Éditions Delmas, Daloz, 2013.

HÖRSTER, Heinrich Ewald, *A Parte Geral do Código Civil Português – Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra, Coimbra Editora, Outubro, 2005.

HÖRSTER, Heinrich Ewald, *A Parte Geral do Código Civil Português, Teoria Geral do Direito Civil*, Almedina, outubro de 2005.

HUDSON, Mike, *Managing Without Profit - the art of managing third sector organisations*, London, Penguin Books, 1999.

I

IHEI CEJI, *Arbitrage et droit de l'Union européenne : perspectives*, Rapport de recherche: Anne-Cécile BING, Année 2014-2015, 34 pp.

Internet da rede britânica de notícias "BBC" (em inglês): http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82358.stm , acessada em 22 de novembro de 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras - 1995*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras - 1996*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras - 1997*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras - 1985*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras - 1999*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas Monetárias e Financeiras - 2000*, Lisboa, ed. do Instituto Nacional de Estatística, 2002.

ISENSFE / KIRCHOF, Staatsrecht, Volume V, p. 189 e ss; STERN, Staatsrecht, III/I, p. 931 e ss.

Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2012,
constituteproject.org,
https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en.

J

JACQUIER, Christian, «L'épargne et le crédit solidaire dans les pays en développement», in AAVV, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Jacques Defourny, Patrick Develtere e Bénédicte Fonteneau (eds.), Bruxelles, De Boeck Université, chapitre 2, 1999.

JOAQUIM, Cláudia, “Proteção Social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?”, in Cadernos do observatório, # 3, CES – Centro de Estudos Sociais | Laboratório Associado, Observatório sobre Crises e Alternativas, Universidade de Coimbra, fevereiro de 2015, 72 pp, pesquisável em: https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_III_fevereiro2015.pdf (acesso em: 04.09.2020).

JOHNSTONE, C. / WHITEHEAD, M; (2004), “Horizons and Barriers in British Urban Policy”, in C. Johnstone; M. Whitehead (orgs.), *New Horizons in British Urban Policy*. Aldershot: Ashgate.

JUSTO, A. Santos, “Direito Privado Romano – I”, in *BFD*, *Studia Iuridica*, 50, Coimbra Editora, 2000.

K

KEUTGEN, Guy / DAL, Georges-Albert, *L'arbitrage en droit belge et international*, Tome I : Le droit belge, 3ème édition 2015.

KILIAN, Michael, *Stiftungserrichtung durch die öffentliche Hand in BELLEZZA, Enrico; KILIAN, Michael e VOGEL, Klaus, Der Staat als Stifter – Stiftungen als Public-Private Partnerships im Kulturbereich*, Gutersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2003.

KRAJEWSKI, Markus, *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Springer, 2001.

L

LALLEMAND, *História de la Charité*, Tomo III, p. 333.

LARANJO, José Frederico, *Princípios e Instituições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1988.

LAUBADÈRE, André de, *Traité de Droit Administratif*, L.G.D.J., Tomo I, 15.^a ed., Paris, p. 309.

LEAL, António da Silva, “Ruptura com o Corporativismo”, in *Estudos Sobre a Constituição*, Vol. III , 1976.

LE GALES, P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press, ATKINSON, R. (2001), “The Emerging ‘Urban Agenda’ and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?”, *European Planning Studies*, 9(3), 385-406.

LEGALE, Siddharta / VAL, Eduardo Manuel, “A Dignidade da Pessoa Humana e a Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, in *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 11, n.º 36, jan./jun. 2017, pp. 175-202. Também pesquisável em: <http://dfj.emnuvens.com.br> (acesso em 01.10.2019), p. 197.

Le Rôle des Fondations et Fonds de Dotation dans L`investissement à impact social en France, «Investir au service de l` intérêt général ?» - Approches et Expérimentations, Responsables de la publication: Gaspard VERDIER, Anca ILUTIU, Raphaëlle SEBAG, iiLAB (Impact Invest Lab), CfF (Centre Français des Fonds et Fondations), Une étude d`Impact Invest Lab et du Centre Français des Fonds et Fondations réalisée avec Simandef - Janvier 2019 -, pesquisável em: <https://iilab.fr/wp-content/uploads/2019/01/Etude-Role-Fondations-Fonds.pdf> (acesso em: 19.09.2020).

LOFFREDO, Francesca, *Gli enti del terzo settore*, Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2018.

LOPES, José Joaquim Almeida, A Concordata de 1940 entre Portugal e a Santa Sé na Lei da Liberdade Religiosa de 2001, in https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2002-10003900093_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_A_Concordata_de_1940_entre_Portugal_e_a_Santa_S%C3%A9_na_Lei_de_Liberdade_Religiosa_de_2001, 55 pp., pp. 39-93, p. 93, (acesso em: 15.09.2020).

LOPES, José Joaquim Almeida, “As Fundações Canónicas Autónomas”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano II, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Coimbra Editora, 2005.

LOUREIRO, João Carlos, “O político e o social em Deus caritas est: entre a justiça e a caridade”, *Estudos* (2006/7).

LOUREIRO, João Carlos, “Pessoa, Democracia e Cristianismo: entre o Real e o Ideal? – Subsídios de (para a) leitura(s) de Barbosa de Melo”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, outubro, 2013.

LOUREIRO, João Carlos, *Direito da Segurança Social – Entre a Necessidade e o Risco – Temas de Direito da Segurança Social 1*, 1.^a Edição, Coimbra Editora, setembro de 2014.

LOUREIRO, João Carlos, “A Transferência de Competências para os Municípios na Área da Socialidade”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo GALLEGO ANABITARTE, Professor ayudante de la Facultad de Derecho en la Universidad de Madrid, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 1976/1983.

LUÍS, A. Santos, “A Política da Acção Social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997.

LUSA, “Associações mutualistas com novas regras a partir de Setembro”, in <https://www.publico.pt/2018/08/02/economia/noticia/associacoes-mutualistas-com-novas-regras-a-partir-de-setembro-1839961> (acesso em: 29.08.2020), notícia publicada em 02 de agosto de 2018, pelas 21h00.

LUTHER, Gilberto, “Breve parecer sobre a possibilidade e os requisitos legais para a instituição de fundações públicas em Angola”, in *Revista Angolana de Direito (RAD)*, Ano 3, N.º 5, Instituto de Direito das Empresas e do Trabalho, publicação trimestral, 2010.

M

MACEDO, Marcelo Hernandez / ALVES, Andrea Moraes, “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido” / “Administrative reform: the UK experience”, in *Revista do Serviço Público (RSP)*, Ano 48, N.º 3, Enap, Set-Dez de 1997.

MACHADO, Jónatas E. M., *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva*, Coimbra, 1996.

MACHADO, Jónatas, “A jurisprudência constitucional portuguesa diante das ameaças à liberdade religiosa”, in *BFDUC*, LXXXII, 2006.

MACHADO, J. Melo, *Teoria jurídica do contrato administrativo*, 1937.

MACHADO, Santiago MUNOZ, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo XIII, *Contratos del Sector Público*, Segunda Edición, Ministerio

de la Presidencia, Relaciones com las Cortes e Igualdad, BOE (Boletín Oficial del Estado), Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018.

MAIA, Lino, “Orçamento do Estado para 2020”, in *Jornal da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade | Solidariedade*, Diretor: Padre Lino Maia, Diretor-Adjunto: Padre José Baptista, 2.ª Série, N.º 249, janeiro de 2020, p. 3, pesquisável em: <http://www.solidariedade.pt/site/mostrapdf/13787> (acesso em: 28.08.2020).

MALTEZ, José Adelino, *Nova História de Portugal – Do Renascimento à Crise Dinástica* -, sob a direção de Joel SERRÃO e A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, e coordenação de João José ALVES DIAS, Editorial Presença, 1998.

MARQUES, Francisco, “Economia Social e Solidária em afirmação na União Europeia”, in *Euronews*, notícia publicada em 10.02.2017 e pesquisável em: <https://pt.euronews.com/2017/02/10/economia-social-e-solidaria-em-afirmacao-na-uniao-europeia> (acesso em: 17.09.2020).

MARQUES GUEDES, *Direito Administrativo*, Lições ao 2.º ano jurídico de 1956-57, AAFDL, 1957.

MARQUES GUEDES, *Direito Administrativo*, AAFDL, 1957.

MARQUES, Maria Manuel Leitão / MOREIRA, Vital, “Formas e Instrumentos de Desintervenção do Estado”, in *Economia & Prospectiva, O Estado, a Economia e as Empresas*, Volume II, n.ºs 3/4, Ministério da Economia, Out. 98 / Março 99.

MÁRQUEZ, Alejandro Román, “La gestión de los servicios públicos municipales. Situación tras la aprobación de la ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de contratos del sector público”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

MARTÍN, Encarnación Montoya, “Las Competencias Municipales en el Ordenamiento Jurídico Español: Evolución y Jurisprudencia del TC. Balance del Grado de Sensibilidad del Estado y de las CCAA Hacia el Gobierno Municipal”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

MARTINS, Afonso d’Oliveira, “As Fundações Privadas: Aspectos do seu Regime Jurídico”, in *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, N.º 2, Série de Direito, Universidade Lusíada – Porto, 1998.

MARTINS, Guilherme D’Oliveira / TAVARES, José F. F., “O Tribunal de Contas na ordem constitucional portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume V, Direito Internacional e Direito da União Europeia, Direito Internacional Privado e Direito Marítimo, Direito Financeiro e Direito Fiscal, Coordenação: Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Prof. Doutor Fausto de Quadros, Prof. Doutor Paulo Otero e Prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012.

MARTINS, João Zenha, «Em Torno das “Associações na Hora” e do Direito Associativo Português», in A.A.V.V., *Direito de Associação – O Controlo da Legalidade*, Coleção Formação Inicial, Diretor do CEJ: João Manuel da Silva Miguel – Juiz Conselheiro, Diretores Adjuntos: Paulo Alexandre Pereira Guerra – Juiz Desembargador e Luís Manuel Cunha Silva Pereira – Procurador-Geral Adjunto, Coordenador do Departamento da Formação: Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento de Relações Internacionais: Helena Leitão – Procuradora da República, Jurisdição Civil, Centro de Estudos Judiciários (doravante CEJ), abril de 2018, p. 185, pesquisável em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_associacoes2018.pdf (acesso em: 24.07.2020).

MARTINS, Licínio Lopes, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009.

MARTINS, Licínio Lopes, “Alguns Aspectos do Regime de Licenciamento de Unidades Privadas de Serviços de Saúde em Portugal”, in *Lex Medicinæ – Revista Portuguesa de Direito e Saúde*, Ano 7, n.º 13, Coimbra, Centro de Direito Biomédico, 2010.

MARTINS, Licínio Lopes, *Empreitada de obras públicas: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público*, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra, 2012.

MARTINS, Licínio Lopes, «Breves nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015.

MARTINS, Licínio Lopes, “Tópicos sobre as Formas Jurídicas da Cooperação entre o Estado e as Entidades do Sector Social e Solidário”, no âmbito das *Jornadas SPES III*, de 06.11.2015, realizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Instituto Jurídico, e pesquisável em: https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf (acesso em: 15.08.2020).

MARTINS, Licínio Lopes, “O regime da farmácia de oficina”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Guilherme de Oliveira*, Coimbra, 2015.

MARTINS, Licínio Lopes, “Regimes especiais de contratação pública”, in *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra: Cedipre, N.º 13, julho de 2016.

MARTINS, Licínio Lopes, “As IPSS e a organização administrativa de segurança social”, in *Gestão de Organização e Empreendedorismo na Economia Social*, Coord. de J. Augusto Felício, CAJIL, Lisboa, 2017.

MARTINS, Licínio Lopes, “Auxílios de Estado e empresas locais: breves nótulas”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana

Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

MARTINS, Licínio Lopes, “A supervisão financeira das associações mutualistas e a liberdade de associação / Financial supervision of mutualist associations and freedom of association”, in *CES (Cooperativismo e Economía Social)*, n.º 41 (2018-2019), Universidad de Vigo, pp. 67-92, pesquisável em: <https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> / <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7314502> / <https://doi.org/10.35869/ces.v0i41.1485> (acesso em: 06.09.2020).

MARTINS, Licínio Lopes / CORREIA, Jorge Alves, *Legislação de Procedimento e Processo Administrativos*, 2.ª edição, GESTLEGAL, 2019.

MARTINS, Licínio Lopes / CORREIA, Jorge Alves, *Código dos Contratos Públicos*, 2.ª edição, GESTLEGAL, 2020.

MATOS, Luís Salgado de, “Regionalização: Sim ou Não?”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, Organização: Escola de Direito a Universidade do Minho, Coordenação: António Cândido de Oliveira, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Governo Civil do Distrito de Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, Cejur – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Edição: Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2006, 08 de março de 2007.

MEDEIROS, Rui, “Direitos, Liberdades e Garantias e Direitos Sociais: entre a unidade e a diversidade”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume I, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010.

MEDEIROS, Rui, “Uma leitura constitucionalmente comprometida da Concordata”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume III –

Direito Constitucional e Justiça Constitucional, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2012.

MEIRA, Deolinda Aparício, *O Regime Económico das Cooperativas no Direito Português – O Capital Social*, Editor: Grupo Editorial Vida Económica, fevereiro de 2009.

MEIRA, Deolinda Aparício, “A Governação da Economia Social. Uma Reflexão a partir da Lei de Bases da Economia Social Portuguesa”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015.

MEIRA, Deolinda Aparício, “A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: algumas reflexões críticas”, p. 3.

MEIRA, Deolinda Maria Moreira Aparício / RAMOS, Maria Elisabete, *Governação e regime económico das cooperativas: estado da arte e linhas de reforma*, Porto: Vida Económica, 2014, 169 pp.

MEIRA, Deolinda A. / RAMOS, Maria Elisabete Gomes, “A Reforma do Código Cooperativo em Portugal” / “The Reform of the Portuguese Cooperative Code”, in *CES (Cooperativismo e Economía Social)*, N.º 38 (Curso 2015-2016).

MELO, A. Barbosa de, “As Pessoas Colectivas Eclesiásticas Católicas e o artigo 161.º do Código Civil”, in *Separata da RDES*, ano XVI - N. os 1-2 e 3-4.

MENDES, João de Castro, *Direito Civil - Teoria Geral*, Volume I, AAFDL, 1978.

MERCHÁN, José Fernando Merino / FERNADÉZ, José Luis Palma, “Comentarios a la Constitución Española de 1978”, Tomo II, *Cortes Generales*, 1997, comentários aos arts. 34.º e ss., pp.. 545 e ss.

MESQUITA, Paulo Dá, “A tutela das Misericórdias e o âmbito das jurisdições eclesiástica e do Estado”, in *JULGAR*, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Director: José Igreja Matos, Quadrimestral, Maio-Agosto, 2014.

MILANOVIC, Branko, (Capítulo I) “Povo desigual – A desigualdade entre indivíduos de uma Nação”, in *Ter ou não ter – uma breve história da desigualdade*, Tradução de Francisco Liz, Bertrand Editora, Lisboa, 2012.

MILANOVIC, Branko, *Ter ou não ter – uma breve história da desigualdade*, Tradução de Francisco Liz, Bertrand Editora, Lisboa, 2012.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – CONSELHO PARA O SISTEMA FINANCEIRO, *Livro Branco sobre o Sistema Financeiro: 1992 – As Instituições de Crédito*, Volume I, Relatório Principal, maio, 1991, pesquisável em: http://purl.sgmf.pt/COL-MF-0021-1/1/COL-MF-0021-1_master/COL-MF-0021-1_PDF/branco-I.pdf (acesso em: 29.08.2020).

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible, in *Boletín Oficial Del Estado (BOE)*, N.º 239, Lunes 7 de septiembre de 2020, Sec. I., pp. 74159 y ss, pesquisável em: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/07/pdfs/BOE-A-2020-10270.pdf> / <https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/07/> (acesso em: 07.09.2020).

MIRANDA, Jorge, “As Associações Públicas no Direito Português”, in *EDP*, n.º 10, Cognition, 1985.

MIRANDA, Jorge, “Liberdade religiosa, igrejas e Estado em Portugal”, in *Nação e Defesa*, Ano XI, n.º 39, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Julho-Setembro de 1986, 19 pp.

MIRANDA, Jorge, “As Associações Públicas no Direito Português”, in *Separata da Revista da Faculdade de Direito*, Lisboa, 1988.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “A titularidade do poder regulamentar no Direito Administrativo Português”, in *BFDUC*, 80 (2004).

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, “Socialidade, Solidariedade e Sustentabilidade: Esboços de um Retrato Jurisprudencial”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *Estudos sobre regulamentos administrativos*, 2.^a ed., Almedina, junho de 2016.

MONTERO, José Ramón, “Religião e política em Espanha: os novos contornos da clivagem religiosa”, in *Análise Social*, vol. XXXIII (149), 1998 (5.).

MONTALVO R. / GAMELLA P. / LASO A., 2004: 56 e ss; MORENO, Rosa, 1998.

MOOR, Pièrre, *Droit Administratif*, Volume III, Editions Berne, 1992.

MOREIRA, Guilherme, “Da Personalidade Colectiva”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência (RLJ)*, Anos 40, 41 e 42, 1907-1909, n.ºs 1732 e ss.

MOREIRA, José Carlos Martins, *Direito Administrativo*, lições reunidas por ARAÚJO BARROS e Carlos GRILO, Ed. da Casa do Castelo, Coimbra, 1939.

MOREIRA, Vital, *Direito Corporativo, Tópicos das lições do ano lectivo de 1971-72 na Faculdade de Direito de Coimbra*, Unitas, Cooperativa Académica de Consumo, Coimbra-1972.

MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997.

MOREIRA, Vital, no Jornal *O Público*, do dia 13-4-2000, em artigo intitulado «A ficção do “ensino concordatário”».

MORGADO, Miguel, “Socialidade e civilidade; A Utilidade de uma Distinção”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015.

MOTA, Jayme Arthur da, *Código Administrativo Anotado*, Coimbra – Imprensa da Universidade, 1896.

MOTA, Jayme Arthur da, *Anotação ao artigo 27.º do CA de 1896, aprovado por Carta de Lei de 4 de maio de 1896*, ed. Coimbra – Imprensa da Universidade – 1896.

MÜLLER, Erwin, *Schweizerisches Versicherungsrecht: Eigenheit und Herkunft*, Bern, 2010.

MÜLLER-JUNG, Friederike, “Banco Mundial: Pobreza extrema ainda preocupa em África”, pesquisável em: <https://www.dw.com/pt-002/banco-mundial-pobreza-extrema-ainda-preocupa-em-áfrica/a-45924718> (acesso em: 18.10.2019). Notícia publicada em 17.10.2018.

MÜNKNER, Hans-H., «Germany», in *International Handbook of Cooperative Law*, Dante CRAGOGNA/ Antonio FICI/ Hagen HENRY” (editors), Springer, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, 2013.

N

NABAIS, José Casalta, “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”, in *Separata do BFD*, Vol. LXXV, 1999.

NABAIS, José Casalta, “Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais”, in *AB VNO AD OMNES – 75 anos da Coimbra Editora*, p. 995.

NABAIS, José Casalta, “Da sustentabilidade do Estado fiscal”, in *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*, Coord.: José Casalta Nabais e Suzana Tavares da Silva, Almedina, outubro de 2011.

NAMORADO, Rui, *Os princípios cooperativos*, Coimbra, ed. Fora do Texto, 1995.

NAMORADO, Rui, *Introdução ao Direito Cooperativo. Para uma expressão jurídica da cooperatividade*, Coimbra, Almedina, 2000.

NAMORADO, Rui “O que é a economia social?”, in *Economia Social em Textos*, n.º 1, Comissão Científica: Álvaro Garrido, Ana Maria Rodrigues, Bernardo Campos, Elísio Estanque, Filipe Almeida, João Pedroso, Maria Elisabete Ramos, Margarida Antunes, Patrícia Moura Sá, Rui Namorado, Sílvia Ferreira e Teresa Carla Oliveira, Cecesfeuc (Publicação do Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, janeiro de 2017, 36 pp.

NAMORADO, Rui, “A Economia Social e a Constituição”, in *Economia Social em Textos*, n.º 3, Comissão Científica: Álvaro Garrido, Ana Maria Rodrigues, Bernardo Campos, Elísio Estanque, Filipe Almeida, João Pedroso, Maria Elisabete Ramos, Margarida Antunes, Patrícia Moura Sá, Rui Namorado, Sílvia Ferreira e Teresa Carla Oliveira), Cecesfeuc (Publicação do Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, março de 2017, 21 pp., pesquisável em: <https://www.uc.pt/feuc/ceces/est/est3> (acesso em: 17.09.2020).

NETO, Manoel Jorge e Silva, *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

NEUHAUS, Richard John, “A New Order of Religious Freedom”, in *George Washington Law Review*, n.º 60, 1992.

NEVES, Ilídio das, *Direito da Segurança Social*, 1996.

NEVES, Ilídio das, *A Crise e a Reforma da Segurança Social, Equívocos e Realidades*, Edições Chambel, 1998.

NIGRO, Mario, “Amministrazione Púbblica”, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. II, 1988.

Notícia da *LUSA*, intitulada “Parlamento britânico aprova legislação para formalizar Brexit a 31 de janeiro” , de 09 de janeiro de 2020, publicada online às 18:07, e pesquisável em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/detalhe/parlamento-britanico-aprova-legislacao-para-formalizar-brexit-a-31-de-janeiro> (acesso em: 17.08.2020).

Notícia intitulada: “As Tecnologias na Reforma do Poder Local”, publicada a 03.07.2017, e elenco bibliográfico lá elencado, disponível para pesquisa *online* em: http://comunidade.global/comunidade/displayArticles?numero=37343&tecnologias_reforma_poder_local (acesso em: 11.08.2020).

Notícia do Jornal *SÁBADO*, cedida pela *LUSA*, “Existem mais de 4 mil sem-abrigo em Portugal Continental”, publicada a 23.11.2018, pelas 21h16, e pesquisável em: <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/existem-mais-de-4-mil-sem-abrigo-em-portugal-continental> (acesso em: 30.08.2020).

NOVAIS, Jorge Reis, *Ciência Política e Direito Constitucional*, Apontamentos Policopiados, Porto, 1990.

NOVAIS, Jorge Reis, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 1.ª edição, Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, Março 2010.

NOVAIS, Jorge Reis, *A Dignidade da Pessoa Humana - Dignidade e Direitos Fundamentais*, Volume I, Almedina, Coimbra, Setembro, 2015.

NOVAIS, Jorge Reis, *A Dignidade da Pessoa Humana – Dignidade e Inconstitucionalidade*, Volume II, Almedina, 2016.

NUNES, António José Avelãs, *Economia*, Volume II - O Crédito, edição do Serviço de Textos dos SASUC, 2001.

NUNES, Fernando Conceição, «As instituições de crédito: conceito e tipologia legais, classificação, actividades legalmente permitidas e exclusivos», *Revista da Banca*, n.º 25, jan./março, 1993.

O

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS), “Erradicar a pobreza em todas as suas dimensões, em todos os lugares”, in *Relatório Nacional Sobre a Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Relatório Voluntário Nacional – Portugal, 2017, p. 17, pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto / TRIGO, Priscilla, *Instrumentos Internacionais de Protecção dos Direitos Humanos*, AEDUM – Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2010.

OLIVEIRA, António Cândido de, “A Regionalização Administrativa na Constituição da República Portuguesa”, in *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, Organização: Escola de Direito a Universidade do Minho, Coordenação: António Cândido de Oliveira, 13 de outubro, 14 de novembro e 07 de dezembro, Governo Civil do Distrito de Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, Cejur – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Edição: Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, 2006, 08 de março de 2007.

OLIVEIRA, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a edição, Coimbra Editora, 2013.

OLIVEIRA, António Cândido de, “A Dinamarca: duas profundas reformas territoriais da administração local autónoma (1970 e 2007). Brevíssimo cotejo com a reforma portuguesa de 2013”, in *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Comissão Organizadora: Fernando Alves Correia, João Calvão da Silva, José Carlos Vieira de Andrade, José Joaquim Gomes Canotilho e José Manuel M. Cardoso da Costa, Almedina, Outubro, 2013.

OLIVEIRA, António Cândido de, Capítulo 14: “Descentralização e Municipalismo na Itália”, in *Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo, Municipalismo*, Coordenadores: António Cândido de Oliveira e Ricardo Hermany, FLACMA – Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, AChM – Asociación Chilena de Municipalidades, CNM – “Município forte. Brasil forte”. – Confederação Nacional de Municípios, Brasília: CNM, 2017, pp. 333-334. Para maiores desenvolvimentos acerca desta temática italiana, vd, a mesma obra, da mesma autoria, e elenco bibliográfico lá citado, pp. 333-341, obra pesquisável em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3046> (acesso em: 06.08.2020).

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Transferência de competências para os Municípios nas áreas da proteção civil”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto Garcia-Oviedo, Edição: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

OLIVEIRA LIRIO, “As Igrejas e o Estado”, in *RDA*, Tomo VIII, 1964.

OLIVEIRA, Luís Pedro de Lima Cabral de, “Arbitragem em direito público: tentativa de aproximação histórica ao caso português”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla Amado Gomes, Domingos Soares Farinho e Ricardo Pedro, Lisboa, AAFDL Editora, 2015.

Ordenações Filipinas, ed. da Fundação Calouste Gulbenkian, com nota de apresentação de Mário Júlio de ALMEIDA COSTA, Livro I, Título LXII - Dos Provedores Contadores das Comarcas -, § 39, pp. 125 e 126

OSTER, Sharon M., *Strategic Management for Nonprofit Organizations - Theory and Cases*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

OTERO, Paulo, “Institutos Públicos”, in *DJAP*, 1993.

OTERO, Paulo, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, vol. I, Lex, 1995.

OTERO, Paulo, *Privatizações, Reprivatizações e Transferências de Participações Sociais no Interior do Sector Público*, Coimbra Editora, 1999.

OTERO, Paulo, *Coordenadas jurídicas da privatização*, comunicação apresentada no “IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo”, realizado em Coimbra, a 6 e 7 de Abril de 2000, subordinado ao tema “Os Caminhos da Privatização da Administração Pública”.

P

PAHULA, Ovídio, *Estudos sobre o sistema Jurídico – Económico Angolano – 1.^a edição – Principia – Portugal – Janeiro de 2008.*

PAHULA, Ovídio, “A Desconcentração e a Descentralização em Angola” / “The Deconcentration and decentralization in Angola”, in *Revista do Direito de Língua Portuguesa (ReDiLP)*, Ano II, N.º 4, Propriedade e Editor IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Julho. Dezembro de 2014.

PANICAN, Alexandru / ANGELIN, Anna, “Worlds of Active Inclusion at Local Level: A Comparative Analysis”, in *Work and Welfare in Europe – Combating Poverty*

in Local Welfare Systems – Active Inclusion Strategies in European Cities (Edited by Håkan Johansson and Alexandru Panican, Edição palgrave macmillan), 2016.

PANICAN, Alexandru / JOHANSSON, Hakan, “Strategies Against Poverty in a Social Democratic Local Welfare System: Still the Responsibility of Public Actors?”, in *Work and Welfare in Europe – Combating Poverty in Local Welfare Systems – Active Inclusion Strategies in European Cities* (Edited by Håkan Johansson and Alexandru Panican, Edição palgrave macmillan), 2016.

Parecer da Procuradoria-Geral da República, D. G., II-S, n.º 175, datado de 28-6-1953 (Século XX).

PEDRO, Ricardo, “Arbitragem institucional e centros de arbitragem de direito público”, in *Arbitragem e Direito Público*, Coord.: Carla AMADO GOMES, Domingos SOARES FARINHO e Ricardo PEDRO, Lisboa, AAFDL Editora, 2015.

PERA, Marcello, *Perché dobbiamo dirci cristiani: il liberalismo, l'Europa, l'ética*, Milano, 2008.

PERDOMO, Jaime Vidal, *Derecho Administrativo*, 11.^a ed., Temis, 1997.

PEREIRA, André Gonçalo Dias, “Uma Lei de Bases da Saúde para os anos 2020” / “A Healthcare Basic Law for the years 2020”, in *e-pública - Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP - Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, CIDP - Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, pp. 54, 56-57, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a4n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a04.html> (acesso em: 26.08.2020).

PEREIRA, M. H. de Freitas, “Fundações de Solidariedade Social e Tribunal de Contas”, in *Revista do Tribunal de Contas*, N.º 40, Julho a Dezembro de 2003.

PESTOFF, Victor A., “Third Sector and Co-Operative Services – An Alternative to Privatization”, in *Journal of Consumer Policy*, 15, p. 26.

PHILLS, James A. / DEIGLMEIER, Kriss / MILLER, Dale T., “Rediscovering Social Innovation”, in *Stanford Social Innovation Review*, 6, 2008.

PIKETTY, Thomas, *O Capital no Século XXI*, Temas e Debates, Círculo de Leitores, 1.^a edição: Outubro de 2014, reimpresso em Novembro de 2015.

PIKETTY, Thomas / SAEZ, Emmanuel, «Income Inequality in the United States, 1913-2002», fig. 2, versão de maio de 2005, disponível em: <http://elsa.berkeley.edu/~saez/Piketty-saezOUP05US.pdf>

PINTO, A. U. Fialho, “Assistência Social”, in *Enciclopédia Polis*, vol. I, p. 422 e ss.

PINTO, Carlos Alberto da MOTA, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.^a edição actualizada, 12.^a reimpressão, Coimbra Editora, agosto de 1999.

PIRES DE LIMA / ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume I, 4.^a ed., pp. 165 e 166.

POGGE, Thomas, “Severe Poverty as a Human Rights Violation”, in Thomas Pogge (org.), *Freedom from Poverty as a Human Right: who owes what to the very poor?* Oxford: Oxford University Press, 2007.

PORTAL EUROPEU DA JUSTIÇA acerca das outras fontes de Direito, pesquisável em: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pt-maximizeMS-pt.do?member=1 (acesso em: 11.10.2019).

PORTER, Tony, *States, Markets, and Regimes in Global Finance*, London, Macmillan, 2000.

PORTOCARRERO, Marta, (Capítulo III): “O recurso à arbitragem como forma de disposição do poder: o critério de arbitragem objetiva das matérias administrativas”, in *Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem – Ensaio sobre disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*, Universidade Católica Editora – Porto, 2015.

POULSON, Lazarino, *As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano – Esboço de uma Teoria subjectiva do poder Local – casa das ideias – 1.ª edição – Janeiro de 2009.*

PRIESS, Alexandre dos Santos / SAVOLDI, Pedro Adolfo, “A (in)admissibilidade da arbitragem na administração Pública”, artigo publicado em março de 2018, pesquisável em: <https://jus.com.br/artigos/64942/a-in-admissibilidade-da-arbitragem-na-administracao-publica> (acesso em: 19.09.2020).

Q

QUADRI, Giovanni, “Libertà di associazione e corporazioni pubbliche a struttura associativa”, in *Rassegna di Diritto pubblico*, XVIII, 1963.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, p. 261 e ss.

QUEIRÓ, Afonso, “Teoria dos Regulamentos”, in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, XXVII (1ª série), p 1 e ss, e ano 1.º (2ª série), p. 5 e ss.

QUELHAS, Ana Paula Santos, *A refundação do papel do Estado nas políticas sociais - a alternativa do movimento mutualista*, Coimbra, ed. Livraria Almedina, 2001.

QUELHAS, Ana Paula, «O terceiro sector na encruzilhada do sistema financeiro - o caso das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo e das Caixas Económicas em Portugal», in *Boletim de Ciências Económicas*, Volume XLVIII, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2005.

QUELHAS, Ana Paula, «O Financiamento da Economia Social - De Novo a “Meio Caminho” ?», in *A Economia Social e Civil - Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES - Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015.

QUELHAS José Manuel Gonçalves Santos, “Sobre a evolução recente do sistema financeiro - novos «produtos financeiros»”, *Separata do Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, ed. Livraria Almedina, 1996.

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Almedina, 2012.

R

RACLET, Arnaud, *Droit communautaire des affaires et prérogatives de puissance publique nationales*, Dalloz, Paris, p. 29.

RAIMUNDO, Miguel Assis, “Direito Administrativo da Religião”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume VI, Coordenadores: Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, 2009.

RAMOS, Maria Elisabete Gomes, “Gestão Democrática das Cooperativas – Que Desafios?”, in *A Economia Social e Civil – Estudos*, Coordenação: João Carlos Loureiro e Suzana Tavares da Silva, Coordenação Editorial: SPES – Socialidade, Pobreza(s) e Exclusão Social, Volume I, Edição: Instituto Jurídico e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Apoio Fundação Montepio, 2015.

RAMOS, M. Elisabete, *Direito comercial e das sociedades entre as empresas e o mercado*, Coimbra, Almedina, 2018.

RAZ, “Kelsen`s Theory of the Basic Norm”, in *Normativity and Norms – Critical Perspectives on Kelsenian Themes*, org. Stanley Paulson / Bonnie Paulson, Oxford: Clarendon Press. 1998.

RELATÓRIO DA LIBERDADE RELIGIOSA (2018): Itália, pesquisável em: <https://www.acn.org.br/italia/> (acesso em: 15.09.2020).

RELATÓRIO DA LIBERDADE RELIGIOSA, Fundação Ais, ACN Portugal, pesquisável em: <https://religious-freedom-report.org/ptp/report-tp/?report=2341> (acesso em: 15.09.2020).

RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE 2014, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio, 2014, 106 pp., pesquisável em: <https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2017/01/montepio-relatorio-sustentabilidade-2014.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE 2015, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio e Lusitânia Companhia de Seguros, 2015, 136 pp., pesquisável em: <https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2017/01/montepio-relatorio-sustentabililidade-2015-22122016-1.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE 2016, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio e Lusitânia Companhia de Seguros, 2016, 138 pp., pesquisável em: https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/01/Montepio_RelatorioSustentabilidade16_final.pdf (acesso em: 07.09.2020).

RELATÓRIO SUSTENTABILIDADE 2017 | 04, “Estratégia de responsabilidade Social”, in *Um olhar de futuro, A nossa visão do mundo há 177 anos*, Grupo Montepio, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio, Residências Montepio, 2017, pp. 23 e ss, 122 pp., pesquisável em: <https://www.montepio.org/wp->

[content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf](https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf) (acesso em: 07.09.2020).

RELATÓRIO SUSTENTABILIDADE 2017 | 04, “Responder às necessidades de poupança, proteção social e bem-estar dos associados”, in *Um olhar de futuro, A nossa visão do mundo há 177 anos*, Grupo Montepio, Associação Mutualista Montepio, Caixa Económica Montepio Geral, Fundação Montepio, Residências Montepio, 2017, pp. 56 e ss, pesquisável em: https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf (acesso em: 07.09.2020).

RELATÓRIO NACIONAL SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, p. 14, pesquisável em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf> (acesso em: 07.09.2020).

“Regimento de como os contadores das comarcas hão-de prover sobre capelas, hospitais, albergarias, confrarias, gafarias, obras, terços, e resíduos”, in *Boletim da Assistência Social*, 1945, n.º s 23 e ss.

RIBEIRO, Joaquim de Sousa, “As fundações no Código Civil: regime actual e projecto de reforma”, in *Lusíada*, Porto, Coimbra Editora, 2001.

RIBEIRO, Joaquim de Sousa, «Fundações: “uma espécie em vias de extensão?”», in *Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, Volume II, A parte geral do Código e a Teoria Geral do Direito Civil, Coimbra, Coimbra Editora, 2006.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Direito Corporativo*, 1938.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, “Princípios e Fins do Sistema Corporativo Português”, in *BFD*, vol. XVI, 1939-1940.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição, Refundida e Actualizada (Reimpressão), Coimbra Editora, novembro de 1997.

RIBEIRO, Victor, *A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, 1902.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes– “O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social”, pesquisável em: www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32229-38415-1-PB.pdf (acesso em: 02.10.2019).

ROCHA, Joaquim Freitas da, “Inovação Social e Direito Fiscal”, pesquisável em *iLAB - Inovação Social nos domínios financeiro, tributário, da segurança social e da economia social*, Paper n.º 6, CEDIS, Lisboa, Novembro de 2015.

ROCHA, Joaquim Freitas da, *Constituição, ordenamento e conflitos normativos. Esboço de uma teoria analítica da ordenação normativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

ROCHA, Manuel António Coelho da, *Ensaio sobre a História do Governo e da Legislação de Portugal para servir de Introdução ao Estudo do Direito Pátrio*, Coimbra, 1841, § 310.º, pp. 107-108.

ROCHA, Thiago Santos, “Os deveres impostos pelo direito humano a um nível adequado de vida / The duties imposed by the human right to an adequate standard of living”, in *Revista de Direito de Língua Portuguesa*, Ano V, N.º 9, Diretor: Jorge Bacelar Gouveia, Diretores-Adjuntos: José João Abrantes, Cristina Nogueira da Silva e Francisco Pereira Coutinho, IDiLP - Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, janeiro-junho de 2017.

RIDOLA, Paolo, (Capítulo Quarto), «La Dignità dell'Uomo e il “principio libertà” nella cultura costituzionale Europea», in *Diritto Comparato e Diritto Costituzionale Europeo*, G. Giappichelli Editore - Torino, 2010.

RIGANO, Francesco, *La Libertà Assistita, Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema Costituzionale*, CEDAM, 1995.

RODIÈRE, Pierre, *Droit Social de l'Union Européenne*, 2nd Ed. (Paris: LGDJ, 2008).

RODRIGUES, Henrique, “COOPERAÇÃO”, in *Solidariedade - Jornal da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade*, notícia publicada em 2015-07-<http://www.solidariedade.pt/site/detalhe/12412> (acesso em: 14.08.2020).

ROSEIRA, Maria de Belém, “A nova Lei de Bases da Saúde” / “The new Healthcare Basic Law”, in *e-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito, CIDP – Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, pp. 64-65, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a5n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a05.html> (acesso em: 06.08.2020).

ROSENDO, Vasco, *O mutualismo em Portugal: dois séculos de história e suas origens*, Lisboa, edição do Montepio Geral, 1996.

RTP, “Número de pessoas sem-abrigo em Portugal aumentou”, notícia de 29 de janeiro 2020, publicada pelas 14h29, pesquisável em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/numero-de-pessoas-sem-abrigo-em-portugal-aumentou_v1201427 (acesso em: 30.08.2020).

ROUZEAU, Marc, Capítulo 6: “La solidarisation de l'action publique”, in *Vers un État social actif à la française?*, Préface de Claude Martin, PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE, PRESSES DE L'EHESP, 2016.

S

SÁ, Isabel dos Guimarães, “Confrarias e Misericórdias”, in *História dos Municípios e do Poder Local [dos finais da Idade Média à União Europeia]*, ed. Círculo de Leitores, p. 55 e ss.

SANDULLI, Aldo, “Enti pubblici ed enti privati d’interesse pubblico”, in *Scitti Giuridici in Onore di Giovanni Salemi*, Giuffrè, 1961.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro, “O Direito sob a ótica da Solidariedade Social”, in *Direito & Solidariedade*, Coordenadoras: Elisaide Trevisam e Lívia Gaigher Bósio Campello, Organizadores: Yuri Nathan da Costa Lannes, Eudes Vitor Bezerra e Angela Jank Calixto, Curitiba, Juruá Editora, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa, *A reinvenção solidária e participativa do Estado*, comunicação apresentada ao Seminário Internacional “Sociedade e Reforma do Estado”, São Paulo, Brasil, março, 1998, 43 pp.

SANTOS, Luís Máximo, “A reforma do modelo institucional de supervisão dos sectores da banca e dos seguros em França”, in *Revista de Concorrência e de Regulação*, Ano 1, n.º 2, abril-junho 2010, Almedina, Coimbra.

SANTUARI, Alceste, “Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica”, in *Le istituzioni del federalismo*, A. 40, n.º 1, (2019).

SARAIVA, Alberto da Rocha, *Princípios de Direito Administrativo Português*, obra realizada por Jacinto RODRIGUES BASTOS, tendo em vista as preleções daquele douto Professor ao curso do 2.º ano jurídico 1932-1933, Lisboa, 1932.

SCHILL, Stephan W., *International Investment Law and Comparative Public Law*, Oxford, 2010.

SEGURANÇA SOCIAL, “Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)”, documento atualizado em: 16-10-2019, pp. 2 e 3, pesquisável em: http://www.seg-social.pt/rede-nacional-de-cuidados-continuados-integrados-rncci?p_p_id=56_INSTANCE_ti7Q&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_ti7Q_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_ti7Q_groupId=10152&_56_INSTANCE_ti7Q_articleId=132222&_56_INSTANCE_ti7Q_targetExtension=pdf (acesso em: 18.08.2020).

SERRA, Catarina, “O novo modelo aplicável às universidades e às escolas - as Fundações Públicas com regime de Direito Privado: regime jurídico desconhecido ... ou simplesmente temido?”, in *Themis - Revista de Direito*, Director: José Lebre de Freitas, Redacção: Ana Prata, António Manuel Hespanha, Armando Marques Guedes, Carlos Ferreira de Almeida, Miguel Poiars Maduro, Rui Pinto Duarte e Teresa Pizarro Beleza, Secretária da Redacção: Isabel Falcão, IX.17 (2009), Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Almedina, junho de 2010.

SEQUEIRA, Rui Paulo dos Reis Henriques, *Associações Mutualistas em Portugal: Aspetos Históricos e Prospetivos*, Dissertação de Mestrado submetida à Escola de Ciências Sociais e Humanas do Departamento de Economia Política do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE IUL), sob a orientação do Prof. Doutor Jordi Estivill Pascual, Professor Emérito da Universidade de Barcelona, setembro, 2017.

SILVA, António Duarte, “A liberdade de consciência, de religião e de culto no actual Direito Português”, in *RMP*, ano 29.º, n.º 115, 2008.

SILVA, Daisy Rafaela da / LEISTER, Margareth Anne, “Direitos Sociais e Crise: Reflexões sobre o Estado Social no Brasil”, in *Direito & Solidariedade*, Coordenadoras: Elisaide Trevisam e Lívia Gaigher Bósio Campello, Organizadores: Yuri Nathan da Costa Lannes, Eudes Vitor Bezerra e Angela Jank Calixto, Curitiba, Juruá Editora, 2017.

SILVA LEAL, “O direito à segurança social”, in *Estudos Sobre a Constituição*, Volume II, 1978.

SILVA LEAL, “Os Grupos e as Organizações na Constituição de 1976 – A rotura com o corporativismo”, in *Estudos sobre a Constituição*, Volume III, 1979.

SILVA LEAL, “Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de dezembro de 1983”, in *RMP*, Volume XVII, ano 5.º, 1984.

SILVA, Maria Manuela Magalhães / ALVES, Dora Resende, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, Editora: Rei dos Livros, 2000.

SILVA, Simone, “Covid-19: Existe apenas um doente na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados”, in *Executive Digest*, de 07.08.2020, pesquisável em: <https://executivedigest.sapo.pt/covid-19-existe-apenas-um-doente-na-rede-nacional-de-cuidados-continuados-integrados/> (acesso em: 15.08.2020).

SILVA, Suzana Tavares da, “Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise”, in *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*, (Coord. José Casalta Nabais e Suzana Tavares da Silva), Almedina, outubro de 2011.

SILVESTRE, António Luís, “Análise das assimetrias da acção social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Lisboa, Editora Vulgata, 1997.

SIMÕES, J., *Retrato Político da Saúde – Dependência de percurso e inovação em Saúde: da ideologia ao desempenho*, Coimbra: Almedina, 2004.

SIMÕES, J. & LIMA, LV, “A Entidade Reguladora da Saúde”, in *Direito da Saúde: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Guilherme de Oliveira* (João Loureiro, André Dias Pereira & Carla Barbosa, Coord.), Coimbra: Almedina, 2016.

SIMÕES, Jorge / FRONTEIRA, Inês, “Ciclos políticos, em Portugal, e papel do Estado e dos setores privado e social, na saúde” / “Portuguese political cycles and the role of the State and private and social sectors in health” , in *e-pública - Revista Eletrónica de Direito Público*, ICJP - Instituto de Ciências Jurídico-Políticas,

Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, CIDP - Centro de Investigação de Direito Público, “Políticas Públicas de Saúde”, Volume VI, N.º 1, abril de 2018, pp. 4-14, pesquisável em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a2n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a02.html> (acesso em: 27.07.2020).

SOARES, Rogério, *Lições de Direito Corporativo*, Coimbra-1968.

SOARES, Rogério, *Direito Administrativo*, p. 19 e ss.

SOARES, Rogério, “Sentido e limites do exercício da função legislativa”, in *A feitura das leis*, Volume II, INA, 1986.

SOARES, Rogério Ehrhardt, «A Ordem dos Advogados. Uma corporação pública», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 124.º, 1991.

SOBRAL, José Manuel, “Religião, relações sociais e poder – a Misericórdia de F. no seu espaço social e religioso (séculos XIX-XX)”, in *Análise Social – Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Volume XXV, N.º 107, Terceira Série, Universidade de Lisboa, 1990.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, 1994/95.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Direito Administrativo*, Sumários ao Curso de 1996/97.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Lex, 1999.

SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado de, *Contratos Públicos - Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª edição, Lisboa, Editora: Dom Quixote, 2009.

SOUZA, Marcus Seixas, “Reino Unido: nova forma de Estado?”, in *Teoria do Estado, Modelos de Estado*, publicado online em 11.2008, e atualizado em 04.2009, pesquisável em: <https://jus.com.br/artigos/12033/reino-unido-nova-forma-de-estado> (acesso em: 17.08.2020).

SMITH, Steven R. / LIPSKY, Michael, *Nonprofits for hire - The Welfare State in the age of contracting*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Business Press, 1998.

Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011,
constituteproject.org,
https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en (acesso em: 15.09.2020).

STEWART, M. (2003), “Towards Collaborative Capacity”, in M. Boddy (org.), *Urban Transformation and Urban Governance*. Bristol: Policy Press.

STEWART, Richard B., “Regulation, Innovation, and Administrative Law: A Conceptual Framework”, in *California Law Review*, 69, 1981.

STIGLITZ, Joseph, *Economics of the Public Sector*, 3.^a ed., Nova Iorque, W.W. Norton & Company, 2000.

STUCKLER, D., REEVES, A., KARANIKOLOS, M, MCKEE, M., *The health effects of the global financial crisis: can we reconcile the differing views? A network analysis of literature across disciplines*. Health Econ Policy Law 2015.

SUPIOT, Alain, “Judicial Enforcement of Social Solidarity in View of Recent European, German and French Jurisprudence”, in *Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Johan van der Walt / Jeffrey Ellsworth (eds.), Volume I, edited by Faculty of Law, Economics and Finance University of Luxembourg, Nomos – Bloomsbury, 2015.

SURZUR, Jean-Jacques, «Le secteur mutualiste et coopératif financier: quel devenir?», *Révue d'Économie Financière*, 67, 2002.

T

TABORDA, Daniel / JORGE, Nuno de Lemos, “Notas sobre o regime jurídico e fiscal das fundações privadas”, in *Boletim de Ciências Económicas*, Volume LIX, Fundador: J. J. Teixeira Ribeiro, Antigos Diretores: J. J. Teixeira Ribeiro e A. J. Avelãs Nunes, Diretor: Luís Pedro Cunha, Redação: Manuel Carlos Lopes Porto, A. J. Avelãs Nunes, Luís Pedro Cunha, José Manuel Quelhas, João Nogueira de Almeida, Maria Matilde Lavouras, Victor Calvete, Fernando Rocha Andrade, Teresa Almeida, Maria Inês de Oliveira Martins, Secretário da Redação: Isaiás Hipólito, Conselho Científico: Aldacy Rachid Coutinho, A. J. Avelãs Nunes, Eduardo Paz Ferreira, Fernando Facury Scaff, João Ferreira do Amaral, João Sousa Andrade, José Casalta Nabais, Luís Pedro Cunha, Manuel Carlos Lopes Porto, Maurizio Mistri, Renato Flôres, Conselho Consultivo: Artur Santos Silva, Emílio Rui Vilar, Eros Roberto Grau, Fábio Konder Comparato, José Xavier de Basto, José Manuel M. Cardoso da Costa, Manuel Carvalho da Silva, Miguel Cadilhe, Edição: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra | Instituto Jurídico, Edição apoiada pelo BPI, 2016.

TABORDA, Daniel / OLIVEIRA, Pedro, “A prestação de serviços de apoio à primeira infância pelas IPSS”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano VIII, N.º 2, (trimestral) Verão, IDEFF - Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, Almedina, 2016.

TAVARES, José, *Princípios Fundamentais de Direito Civil*, vol. II, Porto-Livraria Portuense, 1928.

TEIXEIRA, Alberto, “ASF empurra supervisão financeira do Montepio para o Governo”, in Eco. Sapo, notícia pesquisável em: <https://eco.sapo.pt/2020/05/29/asf-empurra-supervisao-financieira-do-montepio-para-o-governo/> (acesso em: 29.08.2020).

TEIXEIRA, Felícia (Consultora na Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas), “IPSS – constituição e apresentação de orçamentos e contas”, in *VidaEconómica*, artigo

publicado em 18.07.2014, e pesquisável em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/vidaeconomica18julho.pdf> (acesso em: 26.09.2020).

TEIXEIRA, Clória, *Manual de Direito Fiscal*, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2015.

TEUBNER, Gunther, “Verrechtlichung – Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege” (trad. Portuguesa de José Engrácia Antunes, e Paula Freitas: “Juridificação – Noções, características, limites, soluções”, in *Revista de Direito e Economia (RDE)*, XIV, 1988.

THORNHILL, Chris, Chapter Three: “The Constitution of International Law: A Sociological Approach”, in *Cambridge Studies in Law and Society, A Sociology of Transnational Constitutions – Social Foundations of the Post-National Legal Structure*, Cambridge University Press, July 2016.

TORRE, Giuseppe Dalla, “Assistenza e Beneficenza”, in *Enciclopédia Giuridica*, 1988.

Tribunais de Contas e instituições congéneres em diferentes países, editada pelo Tribunal de Contas português, Lisboa, 1992.

TRINDADE PEREIRA, *O Tribunal de Contas*, Lisboa, 1962.

U

UNITED NATIONS: HUMAN RIGHTS – OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, “O que são Direitos Humanos?”, pesquisável em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx> (acesso em: 26.08.2020).

V

VALENTE, Luiz Costa da Cunha, *A hierarquia administrativa*, Coimbra, 1939.

VALENTINOV, Vladislav, “The exchange paradigm of constitutional economics: implications for understanding the third sector”, in *Constitutional Political Economics*, 19, 2008.

VAZ, Manuel Afonso, “Regionalização total ou descentralização parcial?”, in *Direito e Justiça, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, Volume X, Tomo I, Fundador: João de Castro Mendes, Diretor: Germano Marques da Silva, Conselho de Redação: Miguel Pedrosa Machado, Rui Medeiros, Maria Clara Sottomayor, Mário Aroso de Almeida e Henrique Sousa Antunes, 1996.

VEIGA, Carlos Veloso da, *Cooperativas de educação e reabilitação de crianças inadaptadas: uma visão global*, Lisboa: Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, 1999, 201 pp.

“Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - Tratado da União Europeia (Versão consolidada) - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão consolidada) - Protocolos - Anexos - Declarações anexadas à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa assinado em 13 de dezembro de 2007 - Quadros de correspondência”, in *Jornal Oficial n.º C 326 de 26/10/2012*, p. 0001 - 0390, pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (acesso em: 19.09.2020).

VIANA, Cláudia, *Os princípios comunitários na contratação pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

VILAR, Emílio Rui / GONÇALVES, Rui Hermenegildo, “Fundações e Direito da União Europeia: Perspectivas de Evolução”, *Separata da Obra Estudos Comemorativos dos Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa – Volume II*, Almedina, 2008.

W

WENZL M, McCUSKEE S, MOSSIALOS E., *Commissioning for equity in the NHS: rhetoric and practice*. Br Med Bull 2015.

WERTHER JR. / B. William / BERMAN, Evan M., *Third sector management – The art of managing nonprofit organizations*, Washington D. C., Georgetown University Press, 2001.

WRIGHT, Vincent, “Le privatizzazioni in gran bretagna”, in *RTDP*, Ano XXXVII, 1988.

X

XXII GOVERNO DE PORTUGAL, “Combate à pobreza”, in *PEES: Programa de Estabilização Económica e Social (para 2020 e 2021)*, República Portuguesa, pp. 53-60, em especial p. 53, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8> (acesso em: 24.08.2020).

XXII GOVERNO DE PORTUGAL, “Reforço do SNS”, in *PEES: Programa de Estabilização Económica e Social (para 2020 e 2021)*, República Portuguesa, p. 44, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8> (acesso em: 24.08.2020).

XXII GOVERNO DE PORTUGAL, “Teletrabalho”, in *PEES: Programa de Estabilização Económica e Social (para 2020 e 2021)*, República Portuguesa, p. 40, pesquisável em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8> (acesso em: 24.08.2020).

Y

Z

ZACHER, Hans, “Globale Sozialpolitik: einige Zugänge”, in *Staatsrecht und Politik: Festschrift für Roman Herzog zum 75. Geburtstag*, München: Beck, 2009.

ZANOBINI, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. V, 2.^a ed., Giuffrè-Editore, 1957.

ZEIDLER, Wolfgang, *Relatório do Tribunal Constitucional Alemão*, in «VII Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus – Justiça Constitucional e Espécies, Conteúdo e Efeitos das Decisões sobre a Constitucionalidade de Normas», 2.^a Parte, Lisboa, Tribunal Constitucional, 1987.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoria Geral do Estado / Allgemeine Staatslehre*. 12.^a ed, 3.^a edição, Tradução de Karin Praefké-Aires Coutinho, Coordenação de J. J. Gomes Canotilho, Serviço de Educação. Lisboa: Fundação CALOUSTE GULBENKIAN, 1997.

Jurisprudência

Jurisprudência do TC Português:

Acórdão do TC n.º 328/92.

Acórdão do TC n.º 99/99.

Acórdão do TC n.ºs 302/2006.

Acórdão do TC n.º 351/2008.

Acórdão do TC n.º 612/2011, de 13 de dezembro de 2011.

Acórdão do Tribunal Constitucional português (TC) n.º 257/2015, Processo n.º 1155/13, 3ª Secção.

Acórdão do Tribunal Constitucional português (doravante TC), n.ºs 296/2015, Processo n.º 1057/14, Plenário, (cuja Senhora Doutora Juíza Relatora foi a Exma. Senhora Doutora Juíza Conselheira Catarina SARMENTO E CASTRO), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150296.html> (acesso em: 20.07.2020)

Acórdão do TC n.º 423/2016, Processo n.º 147/16, 1.ª Secção, (cujo Senhor Dr. Juiz Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz Conselheiro José TELES PEREIRA), pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html> (acesso em: 20.07.2020).

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/02, acerca do «rendimento social de inserção», pesquisável em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/> (acesso em: 02.10.2019).

Jurisprudência do Tribunal de Contas Português:

Sentença n.º 4/2019 - 3.ª Secção, Processo n.º 10/2018 - JRF / 3.ª Secção do Tribunal de Contas português, cujo Juiz foi o Sr Dr. Juiz Conselheiro António Francisco MARTINS, e cujo conteúdo se encontra pesquisável em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st004-2019-3s.pdf> (acesso em: 21.04.2020).

Jurisprudência do STA:

Acórdão do STA de 06.02.2002, Processo n.º 044185, “Tribunal: Pleno da Secção do CA”, cuja Relatora foi a Exma. Sra. Dra. Juíza Angelina Domingues, e os descritores foram: “ Fundação, extinção e matéria de facto”.

Acórdão do STA de 04.04.2019, 1.ª Secção, Processo n.º 0113/170.BCLSB, cuja Relatora foi a Exma. Sra. Doutora Juíza Conselheira Maria Benedita URBANO e os descritores foram: “Recurso de decisão arbitral; Tribunais Administrativos e recorribilidade”, pesquisável em www.dgsi.pt e em <https://www.stadministrativo.pt/jurisprudencia/decisoes-recentes/> (acesso em: 19.10.2019).

Jurisprudência do TCAN:

Acórdão do TCAN, de 11.09.2015, processo n.º 01187/15.3BEPRT, cujo relator foi o Sr. Dr. João Beato Oliveira Sousa e o recorrente o aluno APM representado pelos seus pais e o recorrido o Ministério da Educação e outros, disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/96f017d9dc4545f980257efb005cf490?OpenDocument&Highlight=0,autonomia,das,escolas> .

Jurisprudência do TCAS:

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 2964/16.3BELSB, da Secção: CA- 2º Juízo, datado de 01.06.2017, e cuja Relatora foi a Exma. Sra Dra. Catarina JARMELA, e os descritores foram: “Intimação para a consulta de processo; Competência material e Fundação”, pesquisável em: www.dgsi.pt / http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3255b50710ef69de8025813d0046feb2?OpenDocument&Highlight=0,miseric%C3%B3rdias,compet%C3%Aancia,jurisdicional (acesso em: 29.07.2020).

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo n.º 836/19.9BELSB, cuja Relatora foi a Sra Dr.ª Juíza Alda NUNES e os descritores foram: incompetência material, IPSS e entidade adjudicante, datado de 10-10-2019, e pesquisável em www.dgsi.pt (acesso em: 14.01.2020).

Acórdão do TCAS, Processo n.º 584/16.1BELLE, datado de 05.04.2018, cujo relator foi o Sr. Dr. Juiz Nuno COUTINHO, pesquisável em www.dgsi.pt.

Jurisprudência do STJ:

Acórdão do STJ de 11 de julho de 1985, Processo n.º 72890, e o do Tribunal da Relação do Porto, confirmativo da sentença, de 03.07.1984, emitida em 1.ª instância pelo Tribunal Cível do Porto - 5.ª Vara, pesquisáveis em: www.dgsi.pt.

Acórdão do STJ de 22 de fevereiro de 2011.

Acórdão do STJ, Processo n.º 2153/06.5TBCBR-C.C1.S1, 6.ª Secção, de 01.03.2016, cujo Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz FONSECA RAMOS, e os descritores foram: “Tribunal Eclesiástico; Tribunais portugueses; Competência material; Igreja Católica; Direito Canónico; Validade; Representação; Confissão Judicial; Concordata; Estado e Liberdade de religião”, pesquisável em:

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/6c9bd616d7c00eca80257f6a00531c47?OpenDocument> (acesso em: 15.09.2020).

Acórdão do STJ, Processo n.º 208/11.3TBHRT.L1.S1, 2.ª Secção, de 05.12.2019, cujo Relator foi o Exmo. Sr. Dr. Juiz ABRANTES GERALDES, e os descritores foram: “ Associações de fiéis; Associação pública ou privada de fiéis; Regime dos Cód. De Direito Canónico de 1917 e de 1983; Critérios de qualificação face ao novo regime; ato constitutivo; Iniciativa e objetivos da associação de fiéis; Bens eclesiásticos e bens não eclesiásticos; Exercício do poder de vigilância do Bispo da Diocese; Validade dos atos de alienação de bens; Licença Episcopal; Alienação a favor de um sobrinho da Superiora; Cânone 1298º do CDC de 1983; Pressupostos da invalidade da alienação face ao CDC de 1983; Pressupostos da invalidade face ao Direito Civil e Concordata de 2004” , pesquisável em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f95912804ded8c7c802584c7005d2e41?OpenDocument> (acesso em: 15.09.2020).

Jurisprudência do Tribunal da Relação:

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 2047/08.0TBPDL-D.C1, datado de 17.05.2011, cuja Relatora foi a Exma Sra Dra Juíza Regina ROSA.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 246/11.6TBOFR.C1, datado de 10.09.2013, cujo Relator foi o Exmo. Sr Dr. Juiz José Avelino GONÇALVES, e cujos descritores foram: “Misericórdias; Competência; Tribunal Comum; Pedido de Indemnização Civil; Actas e Força probatória” , pesquisável em: [www.dgsi.pt / http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/e1838e5acc33564f80257beb005222c3?OpenDocument&Highlight=0,santa,casa,da,miseric%C3%B3rdia](http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/e1838e5acc33564f80257beb005222c3?OpenDocument&Highlight=0,santa,casa,da,miseric%C3%B3rdia) (acesso em: 11.09.2020).

Jurisprudência do TJUE:

TJUE - Case C-244/94, Coreva, (1995) ECR I-4013, conclusions of G. Tesaro;
Dr. Soc. 1996, 82, note by P. Laigre.

Acórdão do TJUE de 11 de dezembro de 2014, Processo C-113/13 .

Acórdão do TJUE, de 21 de março de 2019, Processo C - 465/17.

Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

Acórdão Villagrán Morales e outros vs. Guatemala, também conhecido como Meninos de Rua vs. Guatemala (1999).

Legislação

Code judiciaire de la Belgique - diplôme de «10 OCTOBRE 1967. - CODE JUDICIAIRE - Sixième partie : <L 4-7-1972, art. 2> L'ARBITRAGE. (art. 1676 à 1723).

Código Civil Português - DL n.º 47344/66, de 25 de novembro.

Codice Civile italiano: Regio Decreto 16 marzo 1942, n.º 262, pesquisável em: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2015/01/02/codice-civilen> / <https://www.altalex.com/documents/news/2014/11/27/delle-impres-cooperative-e-delle-mutue-assicuratrici> (acesso em: 18.09.2020).

Código de Direito Canónico (de 1983), Promulgado por S.S. O Papa João Paulo II, Versão Portuguesa, 4.^a edição revista, Conferência Episcopal Portuguesa - Lisboa, Editorial Apostolado da Oração - Braga, 1983.

CPA – Código do Procedimento Administrativo Português atual: DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis (acesso em: 25.09.2020).

Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 2004 (doravante Concordata), constituída por 33 artigos, e encontra-se disponível para consulta *online* em: <https://agencia.ecclesia.pt/portal/a-concordata-de-2004/> (acesso em: 10.08.2020).

Constituição Espanhola, de 29 de diciembre de 1978.

Constituição da República de Angola, vista e aprovada pela Assembleia Constituinte, aos 21 de janeiro de 2010 e, na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 111/2010, de 30 de janeiro, aos 03 de fevereiro de 2010, tendo sido promulgada em 05 de fevereiro de 2010, pesquisável em: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/ao001pt.pdf> (acesso em: 19.12.2020).

Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

CRP - Constituição da República Portuguesa - Decreto de 10 de Abril de 1976, pesquisável em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=4&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo= (acesso em: 16.09.2020).

Costituzione Italiana, Edizione in Lingua Portoghese, Senato della Repubblica 2018, p. 5, pesquisável em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf (acesso em: 15.09.2020).

Constituição da República Italiana (doravante CRI) («Costituzione Italiana»), aprovada a 22 de dezembro de 1947 pela Assembleia Constituinte italiana - Constituição da República.

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (que foi assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e pesquisável em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm (acesso em: 01.10.2019).

Convenção sobre os Direitos da Criança Convenção adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e pesquisável em: https://www.unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf (acesso em: 01.10.2019)

Declaração Universal dos Direitos Humanos, UNIC/ Rio/ 005. Janeiro 2009 (DPI/ 876).

Decreto Legislativo Regional n.º 16/2012/A, de 4 de abril.

Decretos-Leis:

DL n.º704/74, de 7 de dezembro.

DL n.º618/75, de 11 de novembro.

DL n.º460/77, de 7 de novembro.

DL n.º425/86, de 27 de dezembro.

DL n.º24/91, de 11 de janeiro.

DL n.º298/92, de 31 de dezembro.

DL n.º89/95, de 1 de abril.

DL n.º7/98, de 15 de janeiro.

DL n.º115-A/98, de 04 de maio.

DL n.º169/99, de 18 de setembro.

DL n.º228/2000, de 23 de setembro.

DL n.º232/2005, de 29 de dezembro.

DL n.º101/2006, de 6 de junho.

DL n.º35/2007, de 15 de fevereiro.

DL n.º64/2007, de 14 de março.

DL n.º 187/2007, de 10 de maio.

DL n.º 307/2007, de 31 de agosto.

DL n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

DL n.º 282/2009, de 7 de outubro.

DL n.º 8/2010, de 28 de janeiro.

DL n.º 36-A/2011, de 9 de março.

DL n.º 102/2012, de 11 de maio.

DL n.º 111/2012, de 23 de maio.

DL n.º 109/2014, de 10 de julho.

DL n.º 173/2014, de 19 de novembro.

DL n.º 138/2013, de 9 de outubro.

DL n.º 139/2013, de 9 de outubro.

DL n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

DL n.º 109/2014, de 10 de julho.

DL n.º 126/2014, de 22 de agosto.

DL n.º 127-A/2014, de 14 de novembro.

DL n.º4/2015, de 7 de janeiro.

DL n.º44/2015, de 1 de abril.

DL n.º115/2015, de 22 de junho.

DL n.º120/2015, de 30 de junho.

DL n.º136/2015, de 28 de julho.

DL n.º190/2015, de 10 de setembro.

DL n.º39/2017 de 4 de abril.

DL n.º111-B/2017, de 31 de agosto.

DL n.º59/2018, de 2 de agosto.

DL n.º21/2019, de 30 de janeiro.

DL n.º23/2019, de 30 de janeiro.

DL n.º27/2019, de 15 de março.

DL n.º37/2019, de 15 de março.

DL n.º10-J/2020, de 26 de março.

DL n.º20-F/2020, de 12 de maio.

DL n.º26/2020, de 16 de junho.

Decreto Regulamentar:

Decreto Regulamentar n.º 36/2012, de 27 de março.

Despachos:

Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio que foi revogado pela Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho.

Despacho n.º 74/2011/MEF.

Despacho n.º 8243/2015, de 28 de julho.

Despacho Normativo n.º 14-A/2015, de 29 de julho.

Despacho n.º 2623/2020, de 26 de fevereiro.

Despacho n. 4097-B/2020, de 2 de abril.

Despacho n.º 6876/2020, de 3 de julho.

Diretivas Comunitárias:

Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, concernente à proteção das pessoas singulares no tocante ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex%3A31995L0046> .

Diretiva Comunitária 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que diz respeito aos contratos públicos e que, por sinal, revoga a transata Diretiva 2004/18/CE, é pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social = EstIPSS`s:

EstIPSS`s - DL n.º119/83, de 25 de fevereiro, alterado pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e posteriormente, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho (6.ª alteração ao EstIPSS`s).

Leis:

Lei n.º65/78, de 13 de outubro.

Lei de Revisão Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro.

Lei de Bases do Sistema Educativo = LBSE – Lei n.º 46/86, de 14 de outubro.

Lei n.º 24/1992 que aprovou o Acordo de Cooperação entre o Estado e a Federação das Entidades Religiosas Evangélicas de Espanha.

Lei Espanhola n.º 25/1992.

Lei Espanhola n.º 26/1992.

Lei do Tribunal de Contas do Brasil: Lei N.º 8.443, de 16 de julho de 1992, lei esta que: «Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências».
Cfr. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm.

Lei n.º 26/94, de 19 de agosto.

Lei Constitucional n.º 1/97, de 21 de setembro.

Lei orgânica do Tribunal de Contas Português (TdC) - Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 42/2016, de 28/12.

Lei n.º 66/98, de 14 de outubro.

Lei n.º 71/98, de 3 de novembro.

Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, pesquisável em:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15681>.

Lei n.º16/2001, de 22 de junho.

Lei n.º15/2002, de 22 de fevereiro.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

Lei n.º13/2003, de 21 de maio.

Lei n.º34/2004, de 29 de julho.

Lei n.º53-B/2006, de 29 de dezembro.

Lei n.º4/2007, de 16 de janeiro.

Lei n.º20/2007, de 12 de junho.

Lei n.º1/2012, de 13 de janeiro.

Lei-Quadro n.º24/2012, de 9 de julho, cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º150/2015, de 10 de setembro.

Lei n.º 52/2012, de 5 de setembro.

Lei n.º 30/2013, de 08 de maio.

Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Lei n.º 76/2014, de 11 de novembro.

Lei n.º 76/2015, de 28 de julho.

Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro.

Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto.

Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.

Lei-quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

LGPDP - Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto.

Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro.

Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro.

Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.

Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

Lei n.º 8/2020, de 10 de abril.

LOI n.º 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Mutual Fund Code, Art. L. 111 - 1.

Projeto de Lei n.º 68/XII respeitante à Lei de Bases da Economia Social.

Portarias:

Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro.

Portaria n.º 1087-A/2007, de 5 de setembro.

Portaria n.º 189/2008, de 19 de fevereiro.

Portaria n.º 105/2011, de 14 de março.

Portaria n.º 183/2011, de 5 de maio.

Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto.

Portaria n.º 67/2012, de 21 de março.

Portaria n.º 411/2012, de 14 de dezembro.

Portaria n.º 428/2012, de 31 de dezembro.

Portaria n.º 38/2013, de 30 de janeiro.

Portaria n.º 41/2013, de 1 de fevereiro.

Portaria n.º 96/2013, de 4 de março.

Portaria n.º 139/2013, de 2 de abril.

Portaria n.º 360/2013, de 16 de dezembro.

Portaria n.º 174/2014, 10 de setembro.

Portaria n.º 59/2015, de 2 de março.

Portaria n.º 60/2015, de 2 de março.

Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março.

Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho.

Portaria n.º 213/2015, de 17 de julho.

Portaria n.º 226/2015, de 31 de julho.

Portaria n.º 232/2015, de 6 de agosto.

Portaria n.º 17/2019, de 15 de janeiro.

Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro.

Portaria n.º 380/2019, de 18 de outubro.

Portaria n.º 17/2020, de 24 de janeiro.

Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro.

Portaria n.º 165/2020, de 7 de julho.

Portaria n.º 178/2020, de 28 de julho.

Portaria n.º 192/2020, de 10 de agosto.

Portaria n.º 201-A/2020, de 19 de agosto.

Demais legislação relevante:

Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible.

Regulamento das Custas Processuais (RCP) é o DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro (cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 2/2020, de 31/03).

Resolução do Parlamento Europeu [2008/2250 (INI)], de 19 de Fevereiro de 2009.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010, de 4 de março.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010, de 04 de agosto.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 73-A/2014.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015.

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social

Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), «REGULAMENTO (UE) 2016/679 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO», de 27 de abril de 2016, respeitante à proteção das pessoas singulares no que concerne ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), L 119/1, Jornal Oficial da União Europeia (JOUE),

publicado em: 04.05.2016, pesquisável em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> (acesso em: 25.09.2020).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 que «aprova o Programa de Estabilização Económica e Social».

Sítios/Sites da Internet

<http://cnes.org.pt/index/economia>

<http://www.cases.pt/contasatelitedaes>

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf

https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pt-maximizeMS-pt.do?member=1

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis

<http://www.ump.pt>

<http://adlra.dglab.gov.pt/fundos-e-coleccoes/administracao-central/>

<https://educalingo.com/pt/dic-es/gremialista>

https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/economia-social/detalhe/o-contributo-das-ipss-para-o-desenvolvimento-local?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&utm_campaign=BotoesSite&utm_content=facebook&fbclid=IwAR29hOR2IH3psgh9l_OphCkLosmffu_VRe9YaXAwP4rQLjRGgu5Zzs01EFY

http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/199437/details/maximized>

http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109

http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/estatutos/

http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xv_e_xvi

http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi

http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xvii

http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xviii

http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculo_xix

http://www.scml.pt/pt-PT/santa_casa/historia/#seculos_xx_e_xxi

<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/EstadoNovo.aspx>

http://www.seg-social.pt/documents/10152/13140219/Listagem_ipss/8371faa4-dea5-4c03-a47f-3446f1f4c6c3

<https://www.bancoalimentar.pt/federacao/>

http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/848/1/COM_DeolinaMeira_2012.pdf

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?ID=36468>

http://ilab.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2017/10/6_BD_iLab_Cedis_2016.pdf

<http://ilab.cedis.fd.unl.pt/artigos-dogmaticos>

<http://inovacaosocial.portugal2020.pt/wp-content/uploads/2016/03/Portugal-Inova%C3%A7%C3%A3o-Social-S%C3%ADntese-27Jan.pdf>

<https://inovacaosocial.portugal2020.pt/>

<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/7879/4464>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio>

https://www.cases.pt/wp-content/uploads/Carta_de_Cascais_para_a_Economia_Social_pos_CNES.pdf

<https://www.cpalsocial.org/documentos/351.pdf>

<https://www.cpalsocial.org/documentos/351.pdf>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/333501/details/maximized>

http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109

<https://pt.euronews.com/2017/02/10/economia-social-e-solidaria-em-afirmacao-na-uniao-europeia>

<https://www.redpes.pt/a-redpes/>

<https://www.redpes.pt/>

<https://www.ripess.eu/>

<https://www.ripess.eu/tag/ripess-intercontinental/>

https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_pt

<https://www.ripess.eu/about-us/>

https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio>

http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/848/1/COM_DeolinaMeira_2012.pdf

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/260892/details/normal?q=Lei+n.%C2%BA%2030%2F2013%2C%20de+8+de+maio>

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/389/395> /

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/74>

<http://journals.openedition.org/rccs/782>

<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et al..pdf>

<https://jus.com.br/artigos/12033/reino-unido-nova-forma-de-estado>

<https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/detalhe/parlamento-britanico-aprova-legislacao-para-formalizar-brexit-a-31-de-janeiro>

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2016000802001&script=sci_abstract&tlng=pt / <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716>

http://comunidade.global/comunidade/displayArticles?numero=37343&tecnologias_reforma_poder_local

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82358.stm

<https://jus.com.br/artigos/12033/reino-unido-nova-forma-de-estado>

<https://www.animar-dl.pt/> / <https://associativismo.cm-vfxira.pt/index.php/animar-associacao-portuguesa-para-o-desenvolvimento-local/111-arquivo/911-animar-associacao-portuguesa-para-o-desenvolvimento-local-historia>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2932A0021&nid=2932&tabela=leis.&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=

<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf

<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3046>

<http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v1n1/v1n1a09.pdf>

<https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a5n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a05.html>

<https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a2n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a02.html>

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2016000802001&script=sci_abstract&lng=pt / <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716>

<https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a4n1v6.pdf> / <https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1a04.html>

<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/ao001pt.pdf>

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8>

http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2020/04/Educa%C3%A7%C3%A3o-de-Qualidade-e-Desenvolvimento3-min.pdf?fbclid=IwAR0H-Uwy1ayvCuKY_lvwKtsGf1wZaZ2J23ZKBvtaetkfezDcpLXwIAco1UM

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/96f017d9dc4545f980257efb005cf490?OpenDocument&Highlight=0,autonomia,das,escolas>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis

<https://eco.pt/>

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2016000802001&script=sci_abstract&tlng=pt / <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716>

<https://dre.pt/home/-/dre/118748850/details/maximized>

<https://www.e-publica.pt/volumes/v6n1/pdf/a2n1v6.pdf>

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8>

<https://executivedigest.sapo.pt/covid-19-existe- apenas-um-doente-na-rede-nacional-de-cuidados-continuados-integrados>

<http://cnis.pt/informacoes/>

<https://www.arslvt.min-saude.pt/pages/217>

http://www.seg-social.pt/rede-nacional-de-cuidados-continuados-integrados-rncci?p_p_id=56_INSTANCE_ti7Q&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_ti7Q_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_ti7Q_groupId=10152&_56_INSTANCE_ti7Q_articleId=132222&_56_INSTANCE_ti7Q_targetExtension=pdf

<http://www.seg-social.pt/formularios?kw=AS+55-DGSS>

<https://dre.pt/home/-/dre/117942337/details/maximized>

<https://dre.pt/home/-/dre/128726978/details/maximized>

<https://dre.pt/home/-/dre/128470387/details/maximized>

http://www.seg-social.pt/documents/10152/12974935/Compilacao_legislativa_solidariedade_social/eba25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/483937/details/maximized>

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/500051/details/maximized>

<https://www.e-publica.pt/volumes/v1n1/pdf/Vol.1-N%C2%BA1-Art.09.pdf>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=1720&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=

<https://www.sns.gov.pt/>

https://www.fd.uc.pt/ij/apresentacoes/20151106/20151106_licinio-lobes-martins.pdf

<http://www.acss.min-saude.pt/>

<https://www.spms.min-saude.pt/>

<http://www.acss.min-saude.pt/> / <http://www.acss.min-saude.pt/2016/10/06/objetivos-e-desafios/>

<http://www.aenfermagemasleis.pt/2020/02/26/criacao-da-comissao-de-acompanhamento-dos-acordos-relativos-ao-processo-de-devolucao-dos-hospitais-das-misericordias/>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/500052/details/maximized>

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1983&tabela=leis&so_miolo=

<http://julgar.pt/author/patricia-pinto-alves/>

<http://www.ministeriopublico.pt/pagina/tribunal-de-contas-0>

<http://www.seg-social.pt/quem-somos1>

https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-fr-pt.do?member=1

<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-judiciaire-10033/tribunal-des-affaires-de-securite-sociale-12032.html>

<https://cnis.pt/respostas-sociais/>

https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_III_fevereiro2015.pdf

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2243A0093&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx>

<http://cnis.pt/informacoes/> e <https://dre.pt/home/-/dre/139918080/details/maximized>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/67666075/details/maximized>

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150296.html>

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html>

<https://dre.pt/home/-/dre/135391594/details/maximized>

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-programa-para-estabilizar-economia-e-sociedade-ate-final-do-ano>

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=2243&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao

<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000039195992/?detailType=ECHEANCIER&detailId=>

[https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf /](https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf/)

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160423.html>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/520669/details/maximized>

http://www.nektarbrand.com/maquetes/e-publica/volumes/v5n3a10.html?fbclid=IwAR2WvQMMXpz0xw3Xud3wzJccX0Xr_vvLigyRVVSiS8RYC1UxU4sRb4S71aE

https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_gessi_docs.download_file?p_name=F-1760264582/Livro%20-%20Actas%20-%20Encontro%20Prof.%20Dto.%20P%20FAblico.pdf

<http://www.solidariedade.pt/site/detalhe/12412>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2063&tabela=leis

http://www.seg-social.pt/documents/10152/16410376/Protocolo_cooperacao_2019_2020.pdf/555fdccc89f-4820-aaab-9d2fb8b48b7f

www.dgsi.pt

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/234902/details/maximized>

<https://www.occ.pt/fotos/editor2/vidaeconomica18julho.pdf>

<https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf>

<https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/471532/details/normal?jp=true>

<https://dre.pt/application/conteudo/140631218>

http://www.seg-social.pt/documents/10152/216261/DL_99_2011/1e9f6693-ee4-46aa-98ac-a1fd2fbc6da2

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/66888645/details/maximized>

<http://www.solidariedade.pt/site/mostrapdf/13787>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=4&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo=

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793950525338794d4449774d6a41784f5445794d54597652464e6c6447397961574670637938354a5449774c5355794d4535766447456c4d6a42466548427361574e6864476c32595355794d4539464d6a41794d4355794d43306c4d6a42465a48566a59634f6e77364e764c6e426b5a673d3d&fich=9+-+Nota+Explicativa+OE2020+-+Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf&Inline=true>

<http://cnis.pt/informacoes/> e <https://dre.pt/home/-/dre/138963711/details/maximized>

https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf

https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/01/Montepio_RelatorioSustentabilidade16_final.pdf

<https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2017/01/montepio-relatorio-sustentabililidade-2015-22122016-1.pdf>

<https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2017/01/montepio-relatorio-sustentabilidade-2014.pdf>

<http://elsa.berkeley.edu/~saez/Piketty-saezOUP05US.pdf>

<https://www.ods.pt/objectivos/1-erradicar-a-pobreza/?portfolioCats=24>

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/07/pdfs/BOE-A-2020-10270.pdf> /
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/07/>

<https://www.cig.gov.pt/2017/07/relatorio-nacional-sobre-a-implementacao-da-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel/>

<https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/Portugal2017.pdf>

<https://www.occ.pt/fotos/editor2/vidaeconomica18julho.pdf>

<http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/67990/rst41.pdf/5460aaf7-4d38-4ee7-b0ef-df5ee0e0a5c7>

<http://www.saij.gob.ar/anibal-ignacio-faccendini-ilegalidad-pobreza-derecho-publico-al-bien-comun-dacf140590-2014-08/123456789-0abc-defg0950-41fcanirtcod> /

<http://www.saij.gob.ar/derecho-publico-8-ministerio-justicia-derechos-humanos-nacion-rv000089-2014-08/123456789-0abc-defg9800-00vrsatsiver>

<https://www.unifor.br/documents/392178/2741248/Congresso-Internacional-da-Lusofonia-GT4->

<A+dignidade+da+pessoa+humana+diante+a+problematica.pdf/39822588-7546-302f-d4ef-23c0342e2eb0>

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf

<http://dfj.emnuvens.com.br>

https://www.unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf

https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-40008

<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

<www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32229-38415-1-PB.pdf>

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/135844795/details/maximized>

<https://dre.pt/application/conteudo/131338918>

https://www.rtp.pt/noticias/pais/numero-de-pessoas-sem-abrigo-em-portugal-aumentou_v1201427

<https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/existem-mais-de-4-mil-sem-abrigo-em-portugal-continental>

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2027&tabela=leis

<https://www.sabado.pt/mundo/detalhe/porque-e-que-helsinquia-nao-tem-pessoas-sem-abrigo>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/223016/details/maximized>

<https://www.dw.com/pt-002/banco-mundial-pobreza-extrema-ainda-preocupa-em-áfrica/a-45924718>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/218491/details/maximized>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3118A0013&nid=3118&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf

<https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_associacoes2018.pdf

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=775&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_miolo=

<https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485> /

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7314502> /

<https://doi.org/10.35869/ces.v0i41.1485>

https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_31_.pdf

www.bportugal.pt

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOE_Spub_boui=381689773&PUBLICACOESmodo=2

<https://www.publico.pt/2018/08/02/economia/noticia/associacoes-mutualistas-com-novas-regras-a-partir-de-setembro-1839961>

http://purl.sgmf.pt/COL-MF-0021-1/1/COL-MF-0021-1_master/COL-MF-0021-1_PDF/branco-I.pdf

<https://eco.sapo.pt/2020/05/29/asf-empurra-supervisao-financeira-do-montepio-para-o-governo/>

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/137602129/details/maximized>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/133491341/details/maximized>

<https://www.asf.com.pt/NR/exeres/4AEF6006-1F77-48C6-9211-3FF7B4610855.htm>

<https://revistas.webs.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1485>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2924&tabela=leis&so_miolo=

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/558978/details/maximized>

<https://www.aprevenciaportuguesa.pt/instituicao/mutualismo/>

<http://www.mutualismo.pt/portal/index.php/pt/uniao-das-mutualidades-portuguesas>

<https://www.aprevenciaportuguesa.pt/instituicao/mutualismo/>

<https://www.creditoagricola.pt/institucional/o-grupo-ca/quem-somos-historia/historia-ca>

<https://dre.pt/legislacao-consolidada/->

/lc/906/201704212255/diploma? LegislacaoConsolidada WAR drefrontofficeportlet_r p=indice

<https://dre.pt/legislacao-consolidada/->

/lc/906/201704212255/diploma? LegislacaoConsolidada WAR drefrontofficeportlet_r p=indice

<http://www.seg-social.pt/documents/10152/864429/Lista+AM/053592b8-06be-4067-8546-b56353701b6f>

<https://www.creditoagricola.pt/institucional/o-grupo-ca/estrutura-do-grupo/lista-de-caixas>

<https://www.redemut.pt/WebForms/Associacoes/Associacao.aspx?IdAssociacao=12>

<https://www.montepio.org/wp->

content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf

<https://www.bancomontepio.pt/institucional/modelo-governo/grupo-banco-montepio/banco-montepio>

<https://www.bancomontepio.pt/transformacao-cemg-sa>

<https://dre.pt/home/-/dre/70241306/details/maximized>

<http://www.seg-social.pt/documents/10152/864429/Lista+AM/053592b8-06be-4067-8546-b56353701b6f>

<https://www.montepio.org/institucional/fundacao-montepio/relatorio-de-sustentabilidade/>

https://www.montepio.org/wp-content/uploads/2018/03/AMM_RelatorioSustentabilidade2017.pdf

<https://www.bancomontepio.pt/institucional/modelo-governo/grupo-banco-montepio/banco-montepio>

<http://diretorio.sector3.pt/Directory>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1758&tabela=leis&so_mio=lo=

<https://iilab.fr/wp-content/uploads/2019/01/Etude-Role-Fondations-Fonds.pdf>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/277832/details/normal?l=1>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=775&pagina=2&tabela=leis&nversao=&so_mio=

www.dgsi.pt

http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/da3f544f3b74eac880256b6800388828?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,funda%C3%A7%C3%B5es,de,solidariedade,social#_Section1

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3255b50710ef69de8025813d0046feb2?OpenDocument&Highlight=0,miseric%C3%B3rdias,compet%C3%A7%C3%A3o,jurisdiccional>

<https://www.montepio.org/institucional/fundacao-montepio/>

<https://www.fondationcaritasfrance.org/qui-sommes-nous/>

<http://www.portail-humanitaire.org/s-informer/annuaire-fondations/>

<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25180>

<https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2015/01/02/codice-civilen> /

<https://www.altalex.com/documents/news/2014/11/27/delle-imprese-cooperative-e-delle-mutue-assicuratrici>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15681>

https://dre.pt/pesquisa/-/search/239601/details/maximized?print_preview=print-preview

<http://www.maisplural.pt/pt/>

<https://www.cases.pt/>

<https://dre.pt/home/-/dre/70139955/details/maximized/>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=560&tabela=leis

<https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo/historia-do-cooperativismo/acianca-cooperativa-internacional/>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2469A0041&nid=2469&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

<https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/economia-social/detalhe/a-importancia-das-cooperativas-de-solidariedade-social-->

<https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/historial.html>

<https://www.fenacerci.pt/web/fenacerci/movimento.html>

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15681>

<https://dre.pt/home/-/dre/106824980/details/maximized?serie=I>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/491420/details/maximized>

<https://www.uc.pt/feuc/ceces/est/est3>

<https://pt.euronews.com/2017/02/10/economia-social-e-solidaria-em-afirmacao-na-uniao-europeia>

https://cases.pt/wp-content/uploads/Textos_de_economia_social.pdf

<https://www.fenacerci.pt/fenacerci/>

<https://www.fenache.com/>

<https://portugaleconomiasocial.fil.pt/confecoop/>

<https://www.uc.pt/feuc/ceces/est/est3>

https://www.aciamericas.coop/squelettes/ivcumbre/documentos/Eje3_RodrigoGouveia.pdf

<https://www.ica.coop/es/quienes-somos/alianza-cooperativa-internacional>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis

<https://jus.com.br/artigos/64942/a-in-admissibilidade-da-arbitragem-na-administracao-publica>

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/137350709/details/maximized>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1443&tabela=leis&so_mio_lo=

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1967101006&table_name=loi

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/23/body/enacted?view=plain>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=80&tabela=leis

<https://tribunais.org.pt/Publicacoes/Arbitragem-administrativa-e-tributaria>

<https://www.unifor.br/web/pos-graduacao/jornada-de-direitos-fundamentais/atual>

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/67666075/details/maximized>

<https://www.stadministrativo.pt/jurisprudencia/deciso-es-recentes/>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st004-2019-3s.pdf>

<http://www.ministeriopublico.pt/pagina/tribunal-de-contas-0>

http://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/portuguese/codex-iuris-canonici_po.pdf

https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pt-maximizeMS-pt.do?member=1

<https://www.ump.pt/Home/misericordias/misericordias-em-portugal/>

<https://www.ump.pt/Home/misericordias/misericordias-no-mundo/>

http://www.misericordiadefelgueiras.com/instituicao/misericordia_felgueiras

<https://www.diocese-braga.pt/arquidiocese/219/5913/>

http://www.anuariocatolicoportugal.net/lista_tribunal.asp

<http://www.anuariocatolicoportugal.net/default.asp>

<http://gddc.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-para-proteccao-dos-direitos-do-homem-e-das-liberdades-fundamentais>

https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2760/1/NeD39_JorgeMiranda.pdf

<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221844682Q3pTB0tx4HI28ZE1.pdf>

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo7-1980.html

<https://www.acn.org.br/wp-content/uploads/attachments/RLRM-2016-Espanha.pdf>

<https://religious-freedom-report.org/ptp/report-ptp/?report=2341>

https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en

http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19530827_concordato-spagna_it.html

<https://religious-freedom-report.org/ptp/report-ptp/?report=2341>

<https://www.scientologyreligion.pt/landmark-decisions/national-church-of-scientology-of-spain-officially-recognized-as-world-religion.html>

<https://www.acn.org.br/wp-content/uploads/attachments/RLRM-2016-Espanha.pdf>

<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo5.htm>

<http://www.estudos-biblicos.net/liberdade.html>

https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en

<https://www.acn.org.br/italia/>

https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19400507_santa-sede-portogallo_po.html

<https://agencia.ecclesia.pt/portal/a-concordata-de-2004/>

https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2002-10003900093_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_A_Concordata_de_1940_entre_Portugal_e_a_Santa_Sena_na_Lei_de_Libertade_Religiosa_de_2001

<https://agencia.ecclesia.pt/portal/a-concordata-de-2004/>

<http://www.dgsi.pt/JTRC.NSF/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/f82c76966a9116cc802578d10044ac9a?OpenDocument>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/6c9bd616d7c00eca80257f6a00531c47?OpenDocument>

<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/e1838e5acc33564f80257beb005222c3?OpenDocument&Highlight=0,santa,casa,da,misericordia>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2dd841766a9110e18025784e005a2988?OpenDocument>

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f95912804ded8c7c802584c7005d2e41?OpenDocument>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1959&tabela=leis

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/pt/

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

<https://eurocid.mne.gov.pt/portugal-na-europa>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-76

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/75667685/201704211604/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/25345909/details/maximized>

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=212006&text=&dir=&doclang=PT&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=10340506

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150257.html>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=967&tabela=leis/

<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/116042192/201810161338/73599359/diploma/indice>

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=439&tabela=leis

ÍNDICE

Dedicatória	3
Nota Prévia e agradecimentos	4
Principais abreviaturas.....	6
Resumo.....	11
Abstract	14
Introdução	16
1. O objeto da tese de doutoramento e razões de escolha da temática.....	17
2. A problemática e o método da sua abordagem.....	17
3. O estado da arte	19
4. O objeto	24
4.1. O Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social = EstIPSS`s.....	24
4.2. As Instituições Particulares de Solidariedade Social e a Lei de Bases da Economia Social - LBES (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio).....	27
5. A Segurança Social <i>versus</i> as Instituições Particulares de Solidariedade Social	29
6. As associações de solidariedade social e as fundações de solidariedade social.....	30
6.1. O problema das associações de solidariedade social.....	32
7. A fiscalização (jurisdicional) das Instituições Particulares de Solidariedade Social e a arbitragem.....	33
8. A relevância e influência dos bons costumes no contexto das Instituições Particulares de Solidariedade Social	35
9. A competência dos tribunais em relação às Santas Casas da Misericórdia.....	35

PARTE I – As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS`s): a sua evolução temporal e do seu regime jurídico

CAPÍTULO I – As Instituições Particulares de Solidariedade Social e as bases legais que as sustentam em Portugal

1.	As origens históricas das Instituições Particulares de Solidariedade Social: surgimento e evolução temporal.....	37
1.1.	Breves conclusões	72
2.	O Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EstIPSS`s)....	86
2.1.	O caso à parte da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.....	122
2.1.1.	Breves conclusões.....	136
3.	O Direito Financeiro e as Instituições Particulares de Solidariedade Social	141
3.1.	A Lei de Bases da Economia Social – LBES – (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio).....	153
3.1.1.	Breves conclusões	161
4.	A importância da Descentralização Administrativa	163
4.1.	A experiência do Reino Unido	164
4.2.	A Descentralização Administrativa em Portugal (A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).....	172
4.3.	A Lei de Bases do Sistema Educativo e a sua correlação com a ação social.....	204
4.3.1.	O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro: análise e referência das inovações introduzidas no setor da educação em Portugal Continental.....	212
4.4.	A (Nova) Lei de Bases da Saúde e a sua cooperação no domínio da ação social.....	216
4.5.	A função da denominada rede de cuidados continuados integrados em relação às Instituições Particulares de Solidariedade Social: a sua existência	228
5.	Breves conclusões.....	247

CAPÍTULO II – O domínio da ação social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social

1.	A Segurança Social <i>versus</i> as Instituições Particulares de Solidariedade Social	248
1.1.	A importância da Lei de Bases da Segurança Social.....	264
2.	O contexto económico-financeiro e social das Instituições Particulares de Solidariedade Social	303
3.	Os princípios jurídico-solidários	347
4.	Breves conclusões.....	357

CAPÍTULO III – Delimitação das Associações de Solidariedade Social e das Fundações no ordenamento jurídico Português

1.	As Associações de solidariedade social.....	358
1.1.	O problema das Associações de Solidariedade Social.....	362
2.	As Mutualidades Portuguesas	372
2.1.	Breves conclusões	386
3.	As Fundações de solidariedade social.....	387
4.	Uma breve reflexão acerca da classificação e do papel desempenhado pelas cooperativas de solidariedade social	410
4.1.	Breves conclusões.....	431

PARTE II – O controlo administrativo e jurisdicional das Instituições Particulares de Solidariedade Social: a novidade da arbitragem

CAPÍTULO I – A substituição da tutela

1. A substituição da clássica tutela administrativa.....	432
2. A influência dos Poderes Administrativos no domínio das Instituições Particulares de Solidariedade Social.....	439
3. Alguns problemas constitucionais do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.....	455
4. Breves conclusões.....	461

CAPÍTULO II – O controlo jurisdicional

1. A arbitragem e os bons costumes: situações de (in)aplicabilidade	462
1.1. A arbitragem e a sua influência na temática.....	462
1.2. A relevância dos bons costumes no contexto das Instituições Particulares de Solidariedade Social	472
1.3. Breves conclusões	474
2. O caso específico das Santas Casas da Misericórdia	475
2.1. A competência dos Tribunais em relação às Santas Casas da Misericórdia	479
3. Os Tribunais Eclesiásticos e a Igreja	489
4. A competência dos Tribunais Comuns	492
5. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a jurisprudência do Tribunal Constitucional Português	498
6. O papel do Tribunal de Contas.....	511
7. Breves considerações finais	520

PARTE III

CAPÍTULO ÚLTIMO – Conclusões globais acerca da temática

1.	Conclusões finais.....	522
2.	Referências bibliográficas	576
3.	Índice	684