

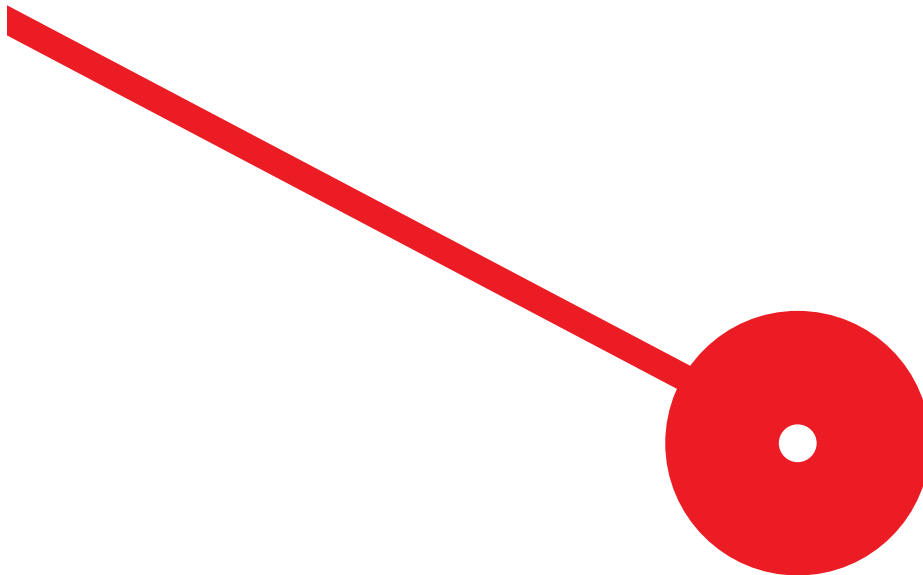
INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO
POLITÉCNICO
DO PORTO

M

MESTRADO
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

A (Des)necessidade da
regulação nas IPSS
Helena Barroso

00/2021



INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO
POLITÉCNICO
DO PORTO

M

MESTRADO
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

A (Des)necessidade da regulação nas IPSS

Helena Barroso

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Gestão e Regime Jurídico-Empresarial da Economia Social, sob orientação das Professora Doutoras Deolinda Meira e Margarida Almeida Azevedo

Dedicatória

Ao Paulo, por tudo e mais alguma coisa.

Ao Rodrigo e ao Tomás,
a quem prometo compensar o tempo que lhes roubei.

Aos meus pais,
pela escala de valores que me transmitiram
e que foi tão preciosa
para concluir o presente trabalho.

Agradecimentos

Às Professoras Doutoras Deolinda Meira e Margarida Almeida Azevedo, sem cuja a dedicação e total disponibilidade de ambas, estou certa de que esta empreitada teria sido impossível.

Resumo

Após uma revisão de literatura e do corpo de legislação marcadamente dirigidos para o entendimento das questões atinentes à regulação e supervisão na economia social, por um lado, e, por outro, sobre a importância que as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) têm neste setor em Portugal, pretende-se com esta dissertação discutir e compreender se faz, ou não, sentido transpor o modelo regulatório, tal como está atualmente pensado (vincadamente dirigido à economia lucrativa e capitalista), para as Entidades da Economia Social (EES), cujo escopo é não lucrativo. Escolhemos como objeto de análise as IPSS, por serem estas as que mais peso têm na economia social portuguesa.

De forma resumida, a questão que nos ocupará ao longo do trabalho passa por perceber se há, ou não, necessidade, de criar uma entidade reguladora única para o setor da economia social e, especificamente, para as IPSS.

Para dar resposta às questões da investigação, enquadrámos, num primeiro momento, as IPSS no contexto da economia social portuguesa, para, num segundo momento, discutirmos a (des)necessidade da regulação e/ou supervisão nas IPSS, tendo sempre em conta os caminhos que nos foram sendo apontados pela revisão de literatura.

As diversas fontes consultadas levam-nos a concluir que, no caso das IPSS, cuja autonomia é indiscutível à luz da Lei, não se vislumbram vantagens em sujeitá-las a uma entidade externa, mesmo que essa entidade seja um regulador independente que, supostamente, não intervém diretamente na gestão dessas instituições. Ao contrário, incorrer-se-ia no risco de violar a autonomia das IPSS, cujo objetivo é o defender o interesse público.

Colocamo-nos, portanto, do lado dos que entendem que os instrumentos hoje existentes são suficientes para um controlo efetivo do setor.

Palavras chave:Regulação, Supervisão, Estado, Economia Social, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Entidades Reguladoras Independentes.

Abstract

After a literature review and the legislation corpus markedly aimed at understanding the issues pertaining to regulation and supervision in the social economy, on the one hand, and, on the other, on the importance that Private Institutions of Social Solidarity (IPSS, in the portuguese acronym) have in this sector in Portugal, I intend, with this dissertation, to discuss whether or not it makes sense to transpose the regulatory model, as it is actually thought (strongly directed to the profitable and capitalist economy), to Social Economy Entities (SEE), whose scope is non-profit. We chose the IPSS as the object of analysis, once they have the most weight in the Portuguese social economy.

In short, the question that will occupy us throughout this work is to understand whether or not there is there a need to create a single regulatory entity for the social economy sector and, specifically, for the IPSS.

To answer the research questions, we will initially frame the IPSS in the context of the portuguese social economy, and, in a second moment, we will discuss the (un)need of regulation and/or supervision in the IPSS, always taking into account the paths that were pointed out to us by the literature review.

The various sources consulted lead us to conclude that, in the case of the IPSS, whose autonomy is indisputable under the law, there are no advantages in subjecting them to an external entity, even if this entity is an independent regulator that, supposedly, it does not directly intervene in the management of these institutions. On the contrary, one would run the risk of violating the autonomy of the IPSS, whose objective is to defend the public interest.

We are, therefore, on the side of those who believe that the instruments that exist today are sufficient for effective control of the sector.

Key words:Regulation, Supervision, State, Social Economy, Private Social Solidarity Institutions, Independent Regulatory Entities.

Índice geral

Capítulo - Introdução	14
Capítulo I – [As IPSS enquanto entidades da economia social]	18
1.O conceitode economia social	18
2.A regulação das entidades da economia social.....	21
3.A discriminação positiva do setor da economia social.....	25
4. A relação entre o estado e as entidades da economia social.....	26
5. O peso da economia social em Portugal.....	27
6. As IPSS: enquadramento normativo.....	29
6.1 O quadro legislativo (evolução).....	29
6.2 O peso das IPSS em Portugal.....	31
6.3 Definição, objeto e atividades das IPSS.....	32
6.4 Forma e natureza jurídica das entidades que podem obter o estatuto de IPSS	35
6. 4. 1 Associações,	36
6. 4. 2 Fundações	39
6. 4. 3 As IPSS por equiparação.....	41
7. O processo de constituição das IPSS.....	43
8. O estatuto de utilidade pública	45
9. Operação com o estado.....	46
10. Acordos de cooperação	48
11. Governação e fiscalização	50
11. 1 Órgão de administração	50
11. 2 Órgão de fiscalização	51
12. Mecanismos internos de controlo e fiscalização dos órgãos	52
12.1 Mandatos	52

Capítulo II– A (Des) necessidade da regulação]	61
1. As questões da investigação	61
1.1 A regulação da delimitação do conceito	61
1. 1. 1 A autorregulação	66
1. 1. 2 A Supervisão.....	67
1. 1. 3 As entidades reguladoras independentes.....	68
2. Posição adotada quanto ao problema a tratar	71
2.1. Os defensores da regulação	71.
2.2. Os opositores da regulação	74
2.3. A nossa posição	79
Capítulo III –Conclusão.....	82
Referências bibliográficas.....	87

Lista de abreviaturas

A CSES – Conta Satélite da Economia Social;

ADC – Autoridade da Concorrência;

ANIMAR - Associação Portuguesa Para o Desenvolvimento Local, Confederação Cooperativa Portuguesa;

APM - Associação Portuguesa de Mutualidades;

C. Coop – Código Cooperativo;

CAM – Código das Associações Mutualistas;

CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social;

CC – Código Civil;

CNES – Conselho Nacional para a Economia Social;

CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade;

CONFAGRI - Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal;

CPCCRD - Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto;

CPES – Confederação Portuguesa de Economia Social;

CPF - Centro Português de Fundações;

CRP – Constituição da República Portuguesa;

EAI – Entidades Administrativas Independentes;

EES – Entidades de Economia Social;

EIOPA – Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma;

EIPSS – Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social;

ERI – Entidade Reguladora Independente;

ESMA – Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados;

EU – União Europeia;

INE – Instituto Nacional de Estatística;

INSCOOP – Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo;

IPSS – Instituição Particulares de Solidariedade Social;

LBES – Lei de Bases da Economia Social;

LQF – Lei-Quadro das Fundações;

UMP - União das Mutualidades Portuguesas;

UMP - União das Misericórdias Portuguesas;

VAB – Valor Acrescentado Bruto.

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

Introdução

O termo regulação entrou no nosso quotidiano por imensas vias. Ouvimos falar em regulação a propósito dos problemas que têm afetado o setor da Banca, em Portugal e no resto do Mundo. Ouvimos falar de regulação do mercado dos combustíveis, ou do mercado da eletricidade, sempre que, como tem acontecido nos últimos meses¹, os preços destas matérias-primas sobem para níveis quase incomportáveis para os contribuintes.

Tomada no seu sentido mais comum, a regulação traduz-se na produção normativa de leis, regulamentos e normas que visam regular um determinado mercado.

A regulação de que trataremos neste trabalho refere-se, contudo, a um sector específico da atividade económica: a economia social. Esse facto introduz características próprias na discussão a ter. O exercício passará, por um lado, por entender o que é, afinal, a regulação e, por outro, por saber se tem sentido transpô-la, tal como está pensada (vincadamente dirigida à economia lucrativa ou capitalista), para as Entidades da Economia Social, estas com um escopo não lucrativo.

As perguntas às quais procuraremos responder são as seguintes.

Há, ou não, necessidade, de criar uma entidade reguladora para setor da economia social e, especificamente, para as Instituições Particulares de Solidariedade Social?

Criando-se uma entidade reguladora, as suas características coadunar-se-iam com a natureza das entidades da economia social portuguesa?

Tem sentido transpor para as entidades da economia social (escopo não lucrativo) um modelo de regulação semelhante ao que está pensado para a economia lucrativa ou capitalista?

Do ponto de vista metodológico, fizemos uma revisão da doutrina e da legislação produzidas sobre este campo. Essa revisão permitiu-nos identificar, localizar e analisar os documentos que contêm a informação relacionada com o tema que nos propusemos estudar. Na verdade, a revisão bibliográfica ajudou-nos a situar o nosso estudo num determinado contexto, daí resultando o estabelecimento de um vínculo entre o conhecimento existente sobre a matéria – o chamado estado da arte – e o problema de

¹ O texto final desta tese foi entregue no ISCAP a 2 de novembro de 2021.

que aqui nos ocupamos. Cremos que, com este passo decisivo, o trabalho ganhou densidade e credibilidade, por permitir ligar a investigação prévia com o objeto da nossa investigação.

A nossa primeira tarefa (Capítulo I – As IPSS Enquanto Entidades da Economia Social) passará por definir o que é, afinal, a economia social. Tarefa nada fácil, dada a variabilidade e flexibilidade do mesmo. Na verdade, coexistem termos como “economia social”, “terceiro setor”, “economia solidária”, “economia social e solidária”, “non-profit-organization” (organizações sem fins lucrativos, em tradução livre), “setor sem fins lucrativos”, ou até mesmo o termo “setor voluntário”.

Depois de avaliarmos o peso da economia social em Portugal, trataremos, ainda no Capítulo I, das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), entidades que maior peso e importância ocupam no universo da economia social no nosso País. Procederemos a uma análise aprofundada do estatuto das IPSS, uma vez que nele se encontra o conjunto das normas que regulam desde a sua constituição até à sua prática. Dentro deste capítulo merecerá atenção especial, dado o objetivo do presente trabalho, a fiscalização das IPSS.

Entraremos, seguida, no Capítulo II – A (Des)necessidade da Regulação e/ou Supervisão nas IPSS.

A primeira tarefa da segunda parte do nosso trabalho passará por delimitar o conceito de regulação, tendo sempre em mente um facto que consideramos da maior relevância: a regulação surge num contexto de abertura à concorrência da prestação de serviços considerados essenciais que, antes, eram da exclusiva responsabilidade do Estado.

Trataremos, pelo caminho, de distinguir regulação de autorregulação e de supervisão, uma vez que os termos são vulgarmente confundidos.

Tomaremos a primeira como a regulação conduzida pelos próprios destinatários da regulação (ou seja: os regulados). E a segunda como a atuação da administração, tendo em vista assegurar que os agentes que operam num determinado setor económico cumprem o estabelecido para o exercício da sua atividade e do mercado onde operam.

Antes de avançarmos para a sustentação da nossa posição quanto ao problema que nos ocupa, lançaremos ainda um olhar cuidado sobre as denominadas Entidades Reguladoras Independentes, às quais cumprem tarefas de regulação. Independentes e

diferentes do Estado, estas entidades surgem por conta da mudança de modelo da intervenção do Estado na economia, ou seja, da passagem de um estado produtor para um estado regulador, facto da maior relevância no âmbito do nosso trabalho.

Feito este percurso, faremos uma revisão de literatura que nos permitirá perceber os argumentos de quem está a favor e de quem está contra a criação de um novo regulador para a economia social.

Estaremos então em condições de nos posicionarmos num debate que, na nossa opinião, é da maior relevância para o nosso presente, mas, sobretudo, para o nosso futuro.

No caso das IPSS, cuja autonomia é indiscutível à luz da Lei, é nosso entendimento que, no caso das IPPS, não se vislumbram vantagens em sujeitá-las a uma entidade externa, mesmo que essa entidade seja um regulador independente que, supostamente, não intervém diretamente na gestão dessas instituições. Ao contrário, incorrer-se-ia no risco de violar a autonomia das IPSS, cujo objetivo é defender o interesse público.

É, a nosso ver, preferível apostar na melhoria dos mecanismos de governação e garantir, através deles, a prossecução do interesse público e a defesa dos interesses dos beneficiários.

Sem perder de vista um conjunto de questões relativas à regulação da economia social, colocamo-nos, portanto, do lado dos que entendem que os instrumentos hoje existentes são suficientes para um controlo efetivo do setor.

CAPÍTULO I – AS IPSS ENQUANTO ENTIDADE DA ECONOMIA SOCIAL

As IPSS enquanto entidades da economia social

1. O conceito de economia social

Antes de mais, cumpre-nos definir e perceber o conceito de economia social, o que não é tarefa fácil, dada a variabilidade e flexibilidade do mesmo.

Na opinião de Caeiro (2008, pp. 61-72), o conceito pode traduzir-se em várias expressões, nomeadamente, “economia social”, “terceiro setor”, “economia solidária”, “economia social e solidária”, “non-profit-organization” (organizações sem fins lucrativos, em tradução livre), “setor sem fins lucrativos”, ou até mesmo o termo “setor voluntário”. Na verdade, a evolução social e temporal e os contextos religiosos, económicos, sociais e políticos foram somando, ao longo dos tempos, nomes à mesma realidade. O mesmo autor assinala isso mesmo, ao dizer que, *abinitio*, todos eles contêm o mesmo, ou semelhante, conteúdo.

Já segundo Meira (2013, p.7), a delimitação do conceito de economia social é “eminentemente organizacional”, no sentido de que estaremos a falar de uma realidade organizativa já existente no terreno.

No ordenamento português, esta flexibilidade conceptual encontra-se plasmada no próprio texto constitucional, que não utiliza, no seu corpo, o conceito de “economia social”, prevendo o termo “sector cooperativo e social”. A proteção constitucional do setor está definida nos artigos 80.º, 82.º e 86.º, que prevêm a organização do campo económico, potenciando a coexistência de três setores: público, privado e cooperativo e social. Nas palavras de Canotilho & Moreira (2007, pp. 976-77), cada um dos setores goza de “garantia constitucional”, o que permite que nenhum venha a ser eliminado.

Não obstante este reconhecimento constitucional, a aprovação da Lei de Bases da Economia Social constituiu um marco jurídico fundamental na delimitação concetual da Economia Social.

Efetivamente, em 15 de maio de 2013, foi aprovada por unanimidade, na Assembleia da República, a Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio) que, para além de resolver a confusão terminológica acima mencionada, contribuiu para a afirmação e regulamentação do setor e para o seu melhor entendimento.

Entendemos que o termo a seguir deverá ser “economia social”, de forma a ser uniforme toda a utilização terminológica.

Assim, logo no artigo 1º, a Lei de Bases da Economia Social (LBES) dispõe: “A presente lei estabelece, no desenvolvimento do disposto na constituição quanto ao setor cooperativo e social, as bases gerais do regime jurídico da economia social (...)”.

Meira (2013, pág. 8) refere que, quanto à delimitação do conceito de economia social, a LBES “optou por uma técnica combinada, complementando a definição com uma enumeração aberta das entidades da economia social e pela enumeração dos princípios orientadores”². O mesmo entendimento é seguido por Fajardo, a propósito da Lei de Bases espanhola (2009, pp. 7-9).

Assim, nos termos do n.º1 do artigo 2º da LBES, “entende-se por economia social o conjunto de atividades económico-sociais, livremente levadas a cabo por entidades, (referidas no artigo 4º) com a finalidade de realizar o interesse geral da sociedade, quer diretamente, quer por meio das prosseções dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando socialmente relevantes”. Meira (2013, pág. 9) ressalta dois critérios delimitadores desta definição: “A atividade desenvolvida e o fim prosseguido. De facto, o legislador associa a noção de economia social a um específico objeto social, traduzido no exercício de uma atividade económico-social, a qual terá por finalidade a prosseção de um interesse geral”.

Por atividade económica, Namorado (apud Meira, p. 9) entende a “produção de bens e serviços, sob a égide de uma racionalidade que implique a maximização dos resultados, a contenção dos custos a reprodutibilidade das virtudes produtivas”. Neste sentido, é importante acrescentar que a economia social é uma área em que são oferecidos bens ou serviços com vista à satisfação das necessidades sentidas pelos indivíduos a que se destinam, independentemente da sua rentabilidade económica, isto é, da maximização do lucro, contrariamente ao que ocorre com as empresas constituídas através dos moldes societários tradicionais previstos no Código das Sociedades Comerciais.

² Confira-se os artigos 2.º, 4.º e 5.º da LBES.

Diz Caeiro (2008, p. 64), a este propósito: “A economia social tem características próprias para responder a um enquadramento económico e social específico, ao qual nem a economia pública, nem a economia privada conseguem ou desejam dar resposta”.

O interesse geral prosseguido significa que: (i) estas entidades prosseguem fins sociais, e, tal como destaca Meira (2013, p. 10), surgem como parceiros do Estado Social, cooperando com este na garantia de um mínimo vital de direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos (“uma parceria público-social” assumida entre o Estado e as entidades da Economia Social); (ii) o modo de organização e funcionamento destas entidades apresenta grandes especificidades, refletidas nos seus princípios orientadores, de entre os quais se destaca o da “conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral” (Meira, 2013, p.11; Fajardo, 2009, pp. 7-9).

A prossecução do interesse geral e as atividades económico-sociais praticadas por entidades não visam o lucro, mas sim o bem-estar das pessoas.

Nos termos do artigo 4.º da LBES, a definição de economia social é complementada com uma enumeração aberta das 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.

Estas entidades são reguladas por diplomas legais próprios, para os quais lançaremos de seguida a nossa atenção.

2. A regulação das entidades da economia social

Relativamente às cooperativas, elas são reguladas pelo Código Cooperativo (C. Coop.) (Lei 119/2015 de 31 de agosto, alterada pela Lei 66/2017 de 9 de agosto), ao qual se soma legislação setorial de cada um dos 12 ramos cooperativos e uma lei (Decreto-Lei n.º 31/84 de 21 de janeiro), que se ocupa autonomamente das cooperativas de interesse público (Namorado, 2017, p. 24). Trata-se, nos termos do artigo 2.º, n.º 1 do C. Coop, da noção de cooperativa: “As cooperativas são pessoas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que através da cooperação e entajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daquelas”.

Quanto às associações, para além do disposto no Código Civil (artigos 157.º a 184.º), que delas trata, e do disposto no artigo 46.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que garante a liberdade de associação, elas são ainda reguladas por um conjunto de diplomas legais dos diferentes tipos de associações existentes. No ordenamento jurídico português, as “mutualidades assumem uma forma associativa, tendo como regulador o Código das Associações Mutualistas (Decreto-lei n.º 59/2018, de 2 de agosto)”.

Como destaca Namorado (2017, p. 24), “nem todas as associações são consideradas como fazendo parte da economia social. Isso só acontece, desde logo, com as associações mutualistas e com as que sejam IPSS; mas também (...) com aquelas com fins altruístas que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local.”

No que diz respeito às fundações, tal como acontece com as associações, elas têm assento no Código Civil (artigos 185.º a 194.º). São reguladas (como sucede com as

cooperativas) por lei própria: Lei-Quadro das Fundações (Lei n.º 24/2012, de 9 de julho).

No que concerne às IPSS, a sua regulação está plasmada num estatuto jurídico próprio: Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (Decreto-lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro). As IPSS podem assumir a forma jurídica de associações, fundações e cooperativas. De referir ainda que todas as Misericórdias, sendo IPSS, são também entidades canónicas de natureza associativa, reconhecidas pela ordem jurídica portuguesa no quadro da Concordata com o Estado do Vaticano (Namorado, 2017, p. 25).

No desenvolvimento das suas atividades, as entidades da economia social devem assegurar níveis de qualidade, de segurança e de transparência, como princípios de atuação. Devem ainda funcionar em articulação com os poderes públicos (artigo 9 da LBES (relação entre o Estado e as entidades da economia social). No seu relacionamento com as entidades da economia social, o Estado deve: estimular e apoiar a criação e a atividade das entidades da economia social; assegurar o princípio da cooperação, considerando, nomeadamente, no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, a capacidade instalada material, humana e económica das entidades da economia social, bem como os seus níveis de competência técnica e de inserção no tecido económico e social do país; 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; garantir a necessária estabilidade com as entidades da economia social (Meira, 2013, pp. 21-24-52).

Atualmente, nessa articulação haverá que destacar duas instâncias nucleares: a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) e o Conselho Nacional para a Economia Social (CNES).

A CASES veio substituir, em 2008, o INSCOOP (Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo), instituto público que desde 1976 se ocupava das cooperativas. A CASES foi instituída como cooperativa de interesse público, dirigida a toda a economia social (e não apenas às cooperativas), concebida para abranger na sua globalidade. Segundo Namorado (2017, pp. 24-25), “a sua nova natureza implica que o Estado esteja na

economia social sem perder a sua dimensão pública, relacionando-se cooperativamente no seio dela com várias constelações da economia social”.

Sucintamente, cabe à CASES, de acordo com o estipulado no Decreto-lei n.º 39/2017, de 4 de abril, que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro,³ “promover o fortalecimento do setor da economia social, aprofundando a cooperação entre o Estado e as organizações que o integram, tendo em vista estimular o seu potencial ao serviço da promoção e desenvolvimento socioeconómico do País, bem como a prossecução de políticas de voluntariado” (artigo 4.º, n.º1).

Merecem referência, ainda, e em particular, as alíneas a) a f) do n.º 2 do mesmo artigo, que assinalam as atribuições da CASES: promover, dinamizar e fomentar o setor da economia social. Mais adiante voltaremos a referir, de forma mais desenvolvida, o papel da CASES no setor da economia social.

Quanto ao CNES⁴, cabe-lhe, de forma sucinta, a criação de estruturas e de mecanismos específicos para apoiar e incentivar o exercício da atividade económica e o desenvolvimento económico e social do país. Integram o CNES, para além de membros

³A Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, criou o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com os objetivos de modernizar e racionalizar a administração central, melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e colocar a administração central mais próxima e dialogante com o cidadão.

Na sequência dos trabalhos do PRACE, foi decidido, na subalínea i) da alínea e) do n.º 21 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, que o INSCOOP deixaria de integrar a administração central do Estado.

Isso mesmo foi consagrado na nova orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, 27 de Outubro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de setembro, que prevê, no n.º 2 do seu artigo 39.º, a externalização do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, I. P. (INSCOOP), “através da aprovação de novo enquadramento jurídico”.

O Decreto-Lei autoriza, assim, a instituição de uma cooperativa de interesse público - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada - que suceda ao INSCOOP em todos os seus direitos, obrigações e poderes públicos de autoridade, bem como no exercício das suas competências e na prossecução das suas atribuições de serviço público, passando a assumir a natureza jurídica mais consentânea com as respetivas características e o tipo de atividades a prosseguir, e ainda concretizar a extinção do INSCOOP e estabelecer os termos, as condições e os efeitos dessa mesma extinção.

⁴ Criado pela resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010, de 4 de agosto, alterada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 103/2012, de 7 de dezembro, como órgão de acompanhamento e consulta do Governo no domínio das estratégias e das políticas públicas de promoção e de desenvolvimento da economia social. É presidido pelo primeiro-ministro, embora este possa delegar essa atribuição no membro do Governo responsável pela área da economia social.

do Governo, entidades públicas, organizações da economia social e membros individuais designados pelo Governo.

De entre as competências do CNES, cumpre salientar as seguintes:

(i) Pronunciar -se sobre as políticas de estruturação e de desenvolvimento do setor da economia social, bem como sobre a execução das mesmas, através da emissão de pareceres solicitados pelo Governo, ou de propostas e de recomendações de sua própria iniciativa;

(ii) Pronunciar-se sobre iniciativas legislativas que afetem direta ou indiretamente a economia social, a solicitação dos departamentos governamentais;

(iii) Propor ao Governo iniciativas legislativas e debater matérias que afetem a economia social ou cada uma das suas componentes;

(iv) Elaborar e divulgar estudos, relatórios, pareceres e informações em matérias de economia social;

(v) Divulgar estudos, relatórios, pareceres e recomendações emitidos ou realizados no âmbito das suas atribuições, salvaguardadas as situações de sigilo previstas na lei ou aprovadas pelo plenário.

Finalmente, haverá que ter em conta que estas entidades observam um conjunto de princípios orientadores constantes do artigo 5.º da LBES. Dele resulta que estas entidades têm um caráter privado, sem fins lucrativos, apresentam uma gestão autónoma e atuam no âmbito das suas atividades de acordo com os seguintes princípios orientadores:

- a) O primado das pessoas e dos objetivos sociais;
- b) A adesão e participação livre e voluntária;
- c) O controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros;
- d) A conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral;
- e) O 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;

f) A gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social;

g) A 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, constitucionalmente consagrada.

Estes princípios orientadores, fortemente inspirados nos princípios cooperativos, assentam no personalismo social, nos princípios voluntários, na democracia, na conciliação de interesses, na eticidade, autonomia e equidade económica (Meira, 2013; Teixeira, 2014).

3. A discriminação positiva do setor da economia social

Segundo Namorado (2017, p. 23), a Lei de Bases da Economia Social (LBES) “consagra num dos seus preceitos finais uma menção específica do dever de fomento da economia social que impende sobre o Estado, desenhando-lhe um perfil genérico”.

De facto, a LBES também acolhe o princípio constitucional da proteção do setor cooperativo e social previsto na f) do artigo 80º da CRP, o qual prevê a “proteção do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”. Na LBES, este princípio está previsto no artigo 12º: “As entidades que integram a base de dados prevista no artigo 6º (...) 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”. Dele resulta uma discriminação positiva do setor da economia social que, segundo Meira (2013, p. 22), “fundamenta a adoção de soluções diferenciadas, no sentido da discriminação positiva do setor”, consagrando a estas entidades “um estatuto fiscal mais favorável, definido por lei em função dos respetivos substrato e natureza” (artigo 11.º da LBES).

Ainda Meira (2013, p. 235) destaca desta norma duas notas. “Em primeiro lugar, o legislador assume um compromisso de carácter fiscal, ao consagrar que as entidades da

⁵ Disponível em https://www.cases.pt/wp-content/uploads/Regime_das_IPSS_Alteraes_2014.pdf.

economia social beneficiarão de um regime fiscal diferenciado, em sentido mais favorável (discriminação positiva), relativamente às outras entidades privadas que operam no mercado; em segundo lugar, dada a heterogeneidade das entidades que integram o setor da economia social, o regime fiscal será diferenciado entre elas, tendo em conta (...) o grau de intensidade da prossecução de objetivos de interesse geral, pois é neste sentido que interpreto o complexo segmento da norma ‘definido por lei em função dos respetivos substrato e natureza’”.

4. A relação entre o Estado e as entidades da economia social

Da LBES resulta também a necessária articulação das entidades da economia social como Estado, conforme os seus artigos 8.º e 9.º.

Nesta relação com as entidades da economia social, o Estado deve proporcionar: a promoção (estimular e apoiar a criação e a atividade das entidades da economia social); a cooperação (assegurar o princípio da cooperação, considerando, nomeadamente no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, a capacidade instalada material, humana e económica das entidades da economia social, bem como os seus níveis de competência técnica e de inserção no tecido económico e social do país); a supervisão (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); a estabilidade (garantir a necessária estabilidade das relações estabelecidas com entidades da economia social) (Teixeira & Marques, 2014⁶).

O artigo 10.º prevê o fomento público, considerando de “interesse geral o estímulo, a valorização e o desenvolvimento da economia social, bem como das organizações que a representam”, competindo ao Estado: “promover os princípios e os valores da economia social”; “fomentar a criação de mecanismos que permitam reforçar a autossustentabilidade económico-financeira das entidades da economia social, nos termos constitucionais”, conforme o disposto no artigo 85º da CRP. Deve ainda “facilitar a criação de novas entidades da economia social e apoiar a diversidade de

⁶ “Economia Social: Questões Jurídicas”. Apresentação feita por João Teixeira e Alcina Marques (ação de formação da CASES). Versão policopiada

iniciativas próprias deste setor, potenciando-se como instrumento de respostas inovadoras aos desafios que se colocam às comunidades locais, regionais, nacionais ou de qualquer outro âmbito, removendo os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das atividades económicas das entidades da economia social”; “incentivar a investigação e a inovação da 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”; e, por último, “aprofundar o diálogo entre os organismos públicos e os representantes da economia social a nível nacional e a nível da União Europeia promovendo, assim, o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas”.

5. O peso da economia social em Portugal

A Resolução do Parlamento Europeu (PE) sobre a economia social, de 19 de fevereiro de 2009,⁷ sublinha, nas suas considerações gerais, que “a economia social, 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”.

A Comissão Europeia e os estados-membros foram, assim, convidados a prepararem contas satélite que permitissem melhorar a visibilidade das entidades de economia social.

Identificado o valor crescente desta matéria, e em resposta a pedidos de vários utilizadores, o Instituto Nacional de Estatística (INE), em parceria com a CASES, elaborou, desde 2013, três edições da Conta Satélite da Economia Social (CSES), para os anos de referência 2010, 2013 e 2016.

A CSES resulta da necessidade de avaliar, de forma exaustiva, a importância económica e as principais características das EES em Portugal.

⁷ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52009IP0062>.

Esta necessidade está inscrita na LBES. Lê-se no artigo 6.º, n.º2: “Deve ainda ser assegurada a criação e a manutenção de uma conta satélite para a economia social, desenvolvida no âmbito do sistema estatístico nacional.”.

A CSES apresenta a dimensão dos diferentes tipos de organizações, o número de empregos gerados ou valor acrescentado bruto (VAB⁸). Desde a última edição, a CSES abrange a totalidade das EES.

Na opinião de Francisco Lima, presidente do INE, Portugal é, neste aspeto, um dos países com uma visão mais alargada do setor⁹. A CSEC permite ter uma informação segmentada pelos diferentes grupos da economia social, IPPS, e, como novidade da edição de 2016, pelas entidades com estatutos especiais (ONGA – Organizações Não Governamentais de Ambiente, ONGD – Organizações Não Governamentais Para o Desenvolvimento, ONGPD Organizações Não Governamentais Das Pessoas Com Deficiência, entre outras). “A CSES portuguesa tem sido notada internacionalmente e apontada como boa prática. Este projeto já foi apresentado nas Nações Unidas, na OCDE¹⁰, no Eurostat¹¹ e noutros organismos da Comissão Europeia”¹² (Conta Satélite da Economia Social, 2016¹³).

Tendo em consideração os dados da última conta satélite, em 2016, o VAB da economia social em Portugal representou 3% do VAB de toda a economia nacional, tendo aumentado 14,6%, em termos nominais, face a 2013. Este crescimento foi superior ao observado no conjunto da economia portuguesa (8,3%), no mesmo período.

A economia social representou 5,3% das remunerações e do emprego total e 6,1% do emprego remunerado da economia nacional. Face a 2013, as remunerações e o emprego

⁸ O VAB é o resultado final da atividade produtiva no decurso de um período determinado. Resulta da diferença entre o valor da produção e o valor do consumo intermédio, originando excedentes.

⁹ Conta Satélite da Economia Social 2016 e Inquérito Ao Trabalho Voluntário 2018 (CASES e INE, p. 9, s/d).

¹⁰ Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Económico: organização económica intergovernamental com 38 países membros, fundada em 1961 para estimular o progresso económico e o comércio mundial.

¹¹ O Gabinete de Estatísticas da União Europeia é a organização estatística da Comissão Europeia que produz dados estatísticos para a União Europeia e promove a harmonização dos métodos estatísticos entre os estados membros.

¹² Estudos de Economia Social n. 10 -Conta Satélite da Economia Social 2016 e o Inquérito ao Trabalho Voluntário 2018.

¹³ Coleção de Estudos de Economia Social, n.º 10. Disponível www.cases.pt.

total da economia social aumentaram, respetivamente, 8,8% e 8,5%, evidenciando maior dinamismo que o total da economia do nosso país (7,3% e 5,8%, respetivamente).

Por grupos de entidades da economia social, as associações com fins altruísticos evidenciavam-se em número de entidades (92,9%), VAB (60,1%), remunerações (61,9%) e emprego remunerado (64,6%).

6. Enquadramento normativo das IPSS

6.1. Quadro legislativo (evolução)

A existência de Instituições Particulares de Solidariedade Social, associadas a instituições do sistema de Segurança Social e ligadas à atividade solidária, ficou, desde logo, prevista na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976¹⁴.

A CRP integrou as IPSS no sistema de segurança social, nos termos do artigo 63º, n.º 3, no qual se diz 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”.

A primeira revisão constitucional (1982)¹⁵ substituiu a expressão¹⁶ “Instituições Privadas de Solidariedade Social” por “Instituições Particulares de Solidariedade Social”. Já na revisão de 1989, reconhece-se o direito da sua existência, que na versão original eram simplesmente “permitidas” para passar a afirmar-se o “direito de constituição das instituições privadas de solidariedade social.

Por fim, a revisão de 1997 traduz, de acordo com Almeida (2010, p. 156), “uma mudança de perspetiva”. Escreve o autor: “As referências às IPSS, enquadradas pelo

¹⁴ (Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

¹⁵ Lei Constitucional n.º 1/82 - Primeira revisão da Constituição.

¹⁶ O n.º 3 do artigo 63.º é substituído por: “A organização do sistema de segurança social não prejudica a existência de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas, com vista à prossecução dos objetivos 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 72.º, as quais são permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado”.

n.º 5 do artigo 63.º, acentuam o alargamento das suas atividades, que deixam de estar limitadas aos objetivos da Segurança Social e preveem não só a fiscalização do Estado, como também o seu apoio a estas instituições, sinal crescente da força negocial da união representativa das IPSS, sendo que a evolução do texto constitucional mostra o “comprometimento do Estado na implementação de uma economia mista na produção bem-estar social. A expressão “economia mista” é aquela que combina dois ou mais do que um modelo, e que resulta de uma união entre o Estado e os privados, outros autores há que lhe chamam “economia dirigida”, uma vez que o Estado tem um papel de orientador.¹⁷

Na revisão de 1989, na b) do artigo 80º¹⁸ é incluído ao setor cooperativo o termo “social”, passando a ser chamado por “sector cooperativo e social”, o que abriu espaço para a integração das IPSS.

Já a revisão de 1997 alarga o espetro do setor cooperativo e social, quando se menciona, na alínea d) do artigo 82.º, que ele inclui “os meios de produção geridos por pessoas coletivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social, designadamente, entidades de carácter mutualista” (Almeida, 2010, p. 156).

Neste enquadramento normativo, destaca-se, igualmente, a LBES, que, tal como acima referido, menciona expressamente as IPSS na alínea d) do artigo 4.º.

A regulamentação das IPSS nos termos constitucionalmente previstos só veio a ter lugar com a aprovação do Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social em 1979, pelo Decreto-lei n. 519-G/79, de 29 de dezembro.

E assim finalmente, no nosso ordenamento jurídico, a solidariedade social tem por base um estatuto especial que enquadra a atividade solidária de um conjunto de entidades de forma jurídica variada, tal como será destacado mais adiante. É o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, que consta do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro, e 29/86, de 19 de fevereiro. Em 2014 foi publicado um diploma (Decreto-Lei nº172-A, de 14 de novembro) que procedeu a novas alterações do supracitado Estatuto. Que, segundo Licínio Lopes

¹⁷ Pt.wikipédia.org/wiki/economia_mista.

¹⁸ CRP (diário da república nº 86/1976, de 10 de abril).

“adotou, para elas, uma “linha de regime” que, em alguns casos, se afigura particularmente rígido e até radical nas suas consequências (sanções), fazendo relembrar alguns momentos do seu já longínquo percurso histórico¹⁹.

6.2. O peso das IPSS em Portugal

No universo da economia social, são as IPSS, entidades previstas no artigo 4.º da LBES, que mais espaço e importância ocupam. Olhemos para o seu peso no setor e para as áreas em que estas instituições atuam.

Da informação estatística disponível, aquela que melhor se aproxima do universo de atuação das IPSS é a informação apurada pela Conta Satélite da Economia Social (CSES). Os dados mais recentes, referentes a 2016, foram publicados em 2019²⁰.

A última Conta Satélite da Economia Social²¹ mostra que foram identificadas 5.622 entidades com o estatuto de IPSS ou equiparado, o que se traduziu num acréscimo de 0,7% face a 2013. Ou seja: em 2016, 7,8% do total de entidades da economia social detinham o estatuto de IPSS ou equiparado, sendo estas maioritariamente constituídas por ACFA (Associações com Fins Altruísticos), seguindo-se as Misericórdias (6,9%), as Fundações (4,6%), as Cooperativas (2,8%) e as Associações Mutualistas (1,7%).

Mais de 95% das Misericórdias e Associações Mutualistas e menos de 10% do total de Cooperativas e de ACFA possuem estatuto de IPSS.

Em 2016, as IPSS desenvolveram a sua atividade sobretudo nos serviços sociais (56,3%), seguindo-se a saúde (26,3%) e a educação (6,5%).

¹⁹ Licínio Lopes BREVES NÓTULAS SOBRE O “NOVO ESTATUTO” DAS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL NO DIREITO NACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA (2015, p.155)

²⁰ O Instituto Nacional de Estatística (INE) e a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) divulgaram os resultados da terceira edição da Conta Satélite da Economia Social (CASES), relativa ao ano 2016. O projeto foi desenvolvido pelo INE em parceria com a CASES, no âmbito de um protocolo de colaboração entre estas entidades.

²¹ Disponível em <https://www.cases.pt/contasatelitedaes/>. Acedido em 22 de abril de 2021.

No que respeita ao VAB das IPSS, a atividade dominante foi a saúde (52,9%), seguindo-se os serviços sociais (39,3%) e a educação (9,2%), alterando-se ligeiramente a hierarquia face à distribuição do número de unidades.

A estrutura das remunerações das IPSS é coerente com a distribuição do VAB, destacando-se a saúde (47,2%), seguindo-se os serviços sociais (40,4%) e a educação (9,2%).

Em 2016, as IPSS reforçaram a sua importância relativa na economia social, representando 38,8% da produção, 44,2% do VAB, 51,5% das remunerações, 31,2% dos outros subsídios à produção e 63,1% do emprego remunerado da economia social.

Significativa é, ainda, a circunstância de as IPSS (como, de resto, a maioria das organizações da economia social), obterem mais de metade das suas receitas de outras fontes que não os acordos de cooperação assinados com o Estado. De facto, ainda de acordo com Conta Satélite, 64% dessas receitas provêm do item “Produção”, 7% de “Rendimentos de Propriedade” e 27% de “Subsídios e Transferências”.

6.3. Definição, objeto e atividades das IPSS

Para melhor compreender a figura das IPSS importa conhecer o respetivo estatuto.

Em 1979, nasce o primeiro Estatuto das IPSS, Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, que estabelece o regime jurídico das instituições privadas de solidariedade, com o objetivo de estabelecer a disciplina jurídica das instituições que visam prosseguir fins não lucrativos de segurança social. Conforme o preâmbulo do respetivo decreto-lei, “A lei fundamental do País reconheceu assim a vigorosa realidade que constitui, entre nós, a iniciativa privada nos amplos domínios da solidariedade social”.

Mais tarde, deu-se a revisão deste Estatuto pelo Decreto-lei n.º 119/83, de 29 de fevereiro, alterado pelo pelos Decreto-Lei n.º 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 por fim o Decreto-Lei n.º 152-A/2014, 14 de novembro.

Será com base neste diploma que retrataremos o regime jurídico das IPSS.

Definição

O artigo 1.º do Estatuto da IPSS²² define IPSS: “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 administrados pelo Estado ou por outro organismo público”.

Desta definição resulta que:

1- As IPSS não têm fim lucrativo. Nesta matéria, o EIPSS reforça o entendimento já previsto na CRP, uma vez que o artigo 65º n.º 5 dispõe, na alínea a) 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 carácter lucrativo (...)”.

2- As IPSS são criadas por iniciativa privada e particular.

3- As IPSS visam dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade.

4- As IPSS gozam de autonomia administrativa, uma vez que não são administradas pelo Estado ou outro organismo público.

5- As IPSS devem respeitar os princípios orientadores da economia social. Este “dever de respeito pelos princípios orientadores da economia social” está consignado no n.º2 do mesmo artigo e no n.º 3: “A observância, pelas IPSS, dos princípios estabelecidos na LBES, bem como pelo regime previsto no Estatuto, o qual se aplicará, subsidiariamente, às IPSS com regime especial, tais como fundações e as associações mutualistas e as cooperativas de solidariedade social”.

Quanto ao seu objeto, resulta claramente que as IPSS prosseguem fins de

²² Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro.

interesse geral, que se concretizam através do desenvolvimento de um conjunto de atividades. Nesta matéria, o legislador distingue entre atividades principais, atividades secundárias e atividades instrumentais, que serão, agora, objeto da nossa atenção.

Quanto às atividades principais, é estatuído, no artigo 1º-A, que os objetivos das IPSS se concretizam 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: apoio às pessoas com deficiência, apoio à infância, apoio a idosos e o apoio à família e comunidade. 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 eventualidade de 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, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos.

Estas atividades concretizam o fim de interesse geral das IPSS, justificando a discriminação positiva de que as mesmas beneficiam por parte do Estado. Estamos, assim, na presença instituições que têm como missão dar apoio a situação de debilidade económica e social, e dirigidas a um público especial.

Para além das atividades principais, existe a possibilidade de as instituições poderem prosseguir outros fins secundários, (artigo 1º-B). desde que sejam compatíveis com os fins definidos anteriormente.

Como forma de delimitar esses objetivos, entende-se que podendo embora não se cingir literalmente aos que se encontram enunciados no art.1º, deverão estar com eles relacionados, respeitando as mesmas áreas de atuação.

Segundo (Lopes, 2016, p.156) “em termos prático-jurídicos, pode dizer-se que as IPSS gozam, hoje, de uma *habilidade genérica* para, de forma

instrumental, explorar serviços e desenvolver atividades de escopo económico (ou com escopo económico)”.

Estas atividades secundárias poderão ainda ser justificadas, pela rentabilização do seu património e a procura de uma maior autonomia financeira, cujos proveitos reverterão sempre para o desenvolvimento das instituições.

As IPSS podem, ainda, desenvolver atividades de natureza instrumental conforme o disposto no n.º 2 do artigo 1º-B. Trata-se, como o próprio nome indica, de atividades que são instrumentais, em relação aos fins não lucrativos, ainda que realizados por outras entidades por elas criadas, e cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para o financiamento da IPSS.

O Estatuto das IPSS não será ainda aplicável em tudo o que diga respeito exclusivamente aos fins secundários e às atividades instrumentais desenvolvidas, desde que tal facto não prejudique competência dos serviços com funções de fiscalização ou de inspeção para a verificação da natureza secundária ou instrumental das atividades e para a aplicação do regime contraordenacional adequado ao efeito.

6.4 Forma e natureza jurídica das entidades que podem obter o Estatuto de IPSS

Quanto às formas jurídicas das instituições que podem obter o Estatuto de IPSS, o artigo 2.º, n.º 1 do EIPSS admite as seguintes formas ou agrupamentos:

- (i) Associações de solidariedade social;
- (ii) Cooperativas de solidariedade social credenciadas nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro;
- (iii) Associações mutualistas ou de socorros mútuos;
- (iv) Fundações de solidariedade social;
- (v) Irmandades da Misericórdia;

Para além das formas referidas, podem as instituições, 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,

designadamente Centros Sociais Paroquiais e Caritas Diocesanas e Paroquiais (artigo 2.º, n. 2), como novo elemento.

As instituições podem, ainda nos termos do nº 4, agrupar-se em uniões e federações.

As IPSS de natureza associativa podem ser: as associações de solidariedade social, as associações mutualistas ou de socorros mútuos, as fundações de solidariedade social, as irmandades da misericórdia, e respetivas uniões, federações e confederações (Santos Lima & Raimundo, 2011).

São de natureza fundacional: 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.

A nossa lei distingue entre IPSS que adquirem automaticamente o Estatuto de IPSS e entidades que adquirem o Estatuto por equiparação. É daqui que resulta a possibilidade de se aplicar às equiparadas os mesmos direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais.

Seguidamente, faremos a análise das formas jurídicas (através do regime jurídico específico de cada uma delas, que se encontra disperso por vários diplomas legais), que podem assumir o EIPSS, agrupando-as em dois núcleos: as associações e as fundações.

6. 4. 1 Associações

As IPSS, que adotem a forma jurídica de associações, poderão fazê-lo como: associações de solidariedade social e associações mutualistas ou de socorros mútuos.

As associações de solidariedade social

As associações de solidariedade social, quanto à sua natureza, são “pessoas coletivas de tipo associativo de direito privado, constituídas com os objetivos

previstos no artº.1º e que reúnem os demais requisitos estabelecidos no Estatuto para a qualificação como IPSS” (artigo º52.º, n. º1 do EIPSS).

Além dos artigos 52.º a 67.º do EIPSS, que disciplinam a forma jurídica das associações de solidariedade social, importa referir o Código Civil (CC), uma vez que o EIPSS trata das associações, mas não as define. O EIPSS de 1979 (Decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, descreve-as com o fim de exercer atividades de segurança social, abrangendo, por isso, a generalidade das “associações de beneficência”, e que não se enquadrem em qualquer das outras formas de espécies de associações. De facto, são os artigos 157.º 184, º do CC que balizam as associações de solidariedade social: são aquelas que “não tenham por fim o lucro económico do associado”²³.

Quanto à sua constituição, as associações de solidariedade social gozam de personalidade jurídica com o respetivo ato de constituição (artigo 53º, n. º1 do EIPSS), que deve seguir a forma de escritura pública, ou ato equivalente.

O ato de constituição deve especificar a denominação, fim e sede da pessoa coletiva (...). Nos casos em que «o número de associados seja inferior ao dobro dos membros previstos para os respetivos órgãos», segundo o art.53º n. º4 é um impedimento à qualificação jurídica de associação de solidariedade social.

Associações de socorros mútuos ou associações mutualistas

Relativamente às associações mutualistas ou de socorros mútuos, estamos na presença “instituições particulares de solidariedade social com um número ilimitado de associados, capital indeterminado e duração indefinida que, essencialmente através da quotização dos seus associados, praticam, no interesse destes e de suas famílias, fins de auxílio recíproco” (artº.1º do Código das Associações Mutualistas 2018, Decreto-Lei n.º 47/2018, de 2 de agosto).

²³ Regime especial de constituição imediata de associação, de acordo com o Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30/12, e o regime geral do direito de livre associação, o DL n.º594/74, de 7 de novembro (Alterado pelo Decreto-Lei n.º 71/77, de 25 de fevereiro (altera o artigo 4.º) e a Lei n.º 29/2009, de 29 de junho (revoga o artigo 15.º).

É através do ato de constituição que estas adquirem personalidade jurídica (artigo 23.º, n.º 3, do CAM). Este ato está, contudo, sujeito a escritura pública e deve referir a denominação, os fins e a respetiva sede (art.23.º, n.º 1 do CAM).

Estas associações prosseguem um amplo conjunto de fins fundamentais, de entre os quais merece destaque “a concessão de benefícios de segurança social e de saúde destinados a reparar as consequências da verificação de factos contingentes relativos à vida e à saúde dos associados e seus familiares e a prevenir, na medida do possível, a verificação desses factos” (artigo 2.º, n.º 1 do CAM).

Ao mesmo tempo, podem também prosseguir outros fins: “fins de proteção social e de promoção da qualidade de vida, através da organização e gestão de equipamentos e serviços de apoio social, de outras obras sociais e de atividades que visem especialmente o desenvolvimento moral, intelectual, cultural e físico dos associados e suas famílias” (fins principais) (artigo 2.º, n.º 2 do CAM). Os fins de segurança social e saúde são referidos no artigo 3º e no artigo 4º do CAM, respetivamente (fins cumulativos/secundários).

De acordo com disposto no artigo 76.º do EIPSS, as associações mutualistas regem-se “pelas disposições constantes de legislação especial e, subsidiariamente, pelas disposições do Estatuto”. Na mesma esteira, o artigo 145.º, alíneas a) b) e c) do CAM nota que, “em tudo que não se encontra regulado no presente diploma, aplicar-se-á, com as devidas adaptações, o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social e legislação complementar”.

Para além do EIPSS, o CAM deve ser conjugado, nos termos do artigo 7º, com os regimes profissionais complementares de segurança social (Decreto-Lei n.º 225/89, de 6 de julho). No diploma mencionado, a disciplina específica destinada às associações mutualistas encontra-se prevista nos artigos 18.º a 20.º.

Irmandades da misericórdia

As irmandades das misericórdias são IPSS de tipo associativo “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 cristã”. São aplicáveis às irmandades das misericórdias os artigos 68.º a 70º do EIPSS, além dos artigos relativos às

associações de solidariedade social (artigos 52.º a 67.º, por força do artigo 69º, n. 2º do EIPSS).

As irmandades das misericórdias regem-se, ainda, pelos seus estatutos, que se denominam “Termos do Compromisso (n. 2º do artigo 69.º) estabelecido entre a União das Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal, ou documento bilateral que o substitua”.

Podemos observar do artigo 68º do EIPSS uma dupla natureza dos fins, o fim religioso, e o fim social. Relativamente à finalidade do EIPSS, só contam os fins sociais. (Lopes, 2012, p. 195).

6. 4. 2 Fundações

As fundações são pessoas coletivas reguladas no Código Civil (CC). Devem prosseguir um fim duradouro e ter afeto um património para tal. Têm de possuir um interesse social para serem reconhecidas publicamente. A sua plena integração no conceito de economia social é recente. O controlo democrático é nelas inexistente, por não possuírem membros (Almeida,2020, p.55).

A figura da fundação define-se a partir de um substrato patrimonial, constituindo a personalização de um património, afeto a uma determinada finalidade (artigo 185.º e seguintes do CC).

Quanto às IPSS que assumam a forma jurídica de Fundação, apenas o poderão fazer como fundações de solidariedade social. Elas encontram-se, desde logo, reguladas no EIPSS nos artigos 77.º e 77.º-A.

Este último consagra, no n. 1º, a subsidiariedade da aplicação do EIPSS, regendo-se estas pela Lei-Quadro das Fundações (Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, na redação da Lei n.º 36/2021, de 14 de junho). O n. 2º do mesmo artigo restringe os artigos do EIPSS a estas Fundações. Assim, no que toca ao EIPSS, não lhes serão aplicáveis os artigos 10.º, 12.º, 13.º, 20.º, 21.º e 21.º-C, que regulam matérias relativas à elaboração dos estatutos; órgãos da instituição; competência do órgão de administração; a responsabilidade dos titulares dos órgãos; elegibilidade e não elegibilidade, respetivamente.

O n.º 1 do artigo 3.º define a Fundação como “uma pessoa coletiva sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social”. A Lei-Quadro é aplicável a todos os tipos de fundações, sejam estas portuguesas ou estrangeiras, à exceção das fundações instituídas por confissões religiosas. São ainda disciplinadas pela Lei-Quadro as fundações privadas e as fundações públicas.

No que diz respeito às fundações de solidariedade social, estas são disciplinadas pelo regime especial previsto no artigo 39.º da Lei-Quadro, que as define como “fundações privadas constituídas como instituições particulares de solidariedade social”.

As fundações instituídas por confissões religiosas são, por seu turno, reguladas pela Lei da Liberdade Religiosa, aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de junho, e pelos artigos 10.º e seguintes da Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 80/2004, de 16 de novembro.

Em matéria de aquisição de personalidade jurídica, dispõe o artigo 6º da Lei-Quadro que “as fundações adquirem personalidade jurídica pelo reconhecimento”, remetendo para o regime especial do artigo 39.º e seguintes do diploma.

O artigo 40.º, n.º 1 atribui a competência de reconhecimento das fundações de solidariedade social ao Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação. O reconhecimento destas fundações representa um verdadeiro procedimento em que o pedido é apresentação junto da entidade competente para o reconhecimento, instruído com os elementos do artigo 22.º da Lei-Quadro.

No prazo de 45 dias é emitido parecer sobre o pedido de reconhecimento, pelos serviços competentes do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, podendo, em alguns casos, ser emitido um parecer vinculativo no prazo de 15 dias, como é o caso das fundações de solidariedade social com fins principais ou exclusivos de promoção e proteção da saúde, da competência do Ministério da Saúde.

No prazo de 15 dias, 45 dias ou 60 dias é emitido parecer vinculativo. Os prazos variam consoante estejamos perante 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.

6. 4. 3 As IPSS por equiparação

Cooperativas de solidariedade social (credenciadas nos termos do artigo 9º do Decreto-lei nº7/98, de 15 de janeiro)

As cooperativas de solidariedade social são, por definição, aquelas “que através da cooperação e entreatajuda dos seus membros, em obediência aos princípios cooperativos, visem, sem fins lucrativos, a satisfação das respetivas necessidades sociais e a sua promoção e integração”, nos domínios elencados no artigo 2º do Decreto-Lei acima referido. Porém, para efeito do EIPSS, não são consideradas todas as cooperativas de solidariedade social, mas apenas as que se encontram credenciadas nos termos do artigo 9.º do mesmo diploma, que regulamenta o regime jurídico das cooperativas de solidariedade social e suas organizações de grau superior. Determina o art.º1.º que as cooperativas de solidariedade social “regem-se subsidiariamente nas suas omissões pelo Código Cooperativo”.

Para seu reconhecimento, a entidade equiparada a IPSS deve apresentar: cópia do ato de constituição e dos estatutos da cooperativa e credencial emitida, nos termos legais, pela CASES, que, conforme a natureza da cooperativa requerente, atesta o seu normal funcionamento e os seus fins de solidariedade.

O artigo 9.º do DL n. º7/98 remete para o Código Cooperativo, mais precisamente para a norma do artigo 87.º, n.º 2. Nos termos do artigo 9.º do diploma referido, a credencial do artigo 87.º n.º 2 do Código Cooperativo tem como finalidade a confirmação da natureza cooperativa da entidade constituída, o seu legal funcionamento e os seus fins de solidariedade social. No entanto, importa referir que a Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, alterada pela Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto, veio revogar a Lei n.º 51/96, de 7 de setembro (antigo Código Cooperativo), pelo que o então artigo 87º, n. º2 corresponde, no novo Código Cooperativo, ao artigo 117.º e seguintes.

As CERCIS, que atuam no domínio da educação especial, aplica-se o DL n.º 7/98. A Lei 76/2015, de 28 de julho²⁴, acrescentou ao âmbito do artigo 2.º, n.º 1 do EIPSS as cooperativas de solidariedade social. A equiparação legal das cooperativas de solidariedade social às IPSS deveu-se à publicação da Lei n.º 101/97, de 13 de setembro (já revogado). No artigo único deste diploma ficou referido 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 DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, e que lhes tenham sido reconhecidas essa qualidade pela Direção-Geral da Ação Social, são equiparadas às instituições particulares de solidariedade social”.

O Despacho n.º 3859/2016 veio aprovar as normas reguladoras do reconhecimento, por equiparação a instituições particulares de solidariedade social das cooperativas de solidariedade social que prossigam os objetivos previstos no Estatuto das IPSS, republicado pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e alterado pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho, veio qualificar as cooperativas de solidariedade social como IPSS, revogando o Decreto-Lei n.º 101/97, de 13 de setembro e, consequentemente, o Despacho n.º 13799/99 (2.ª série), de 20 de julho, que previa as normas reguladoras do reconhecimento destas cooperativas.

Nos termos do referido diploma, no seu artigo 1.º, tal reconhecimento poderá ser requerido pela própria cooperativa à Direção-Geral da Segurança Social (DGSS), devidamente instruído (artigo 2.º), seguindo-se a emissão de um parecer fundamentado quanto ao pedido por parte do Centro Distrital da Segurança da área da sede da cooperativa (artigo 3.º). Em seguida, o processo é encaminhado para a DGSS, que, após avaliação, proferirá despacho de concessão ou recusa do reconhecimento (artigo 4.º).

Casas do Povo

Podem ainda ser equiparadas a IPSS as Casas do Povo que prossigam os fins cometidos às IPSS, pressupondo a legalidade do ato de constituição e dos estatutos e a concreta verificação das condições de prossecução dos objetivos definidos no EIPSS. O

²⁴ Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e a sexta alteração ao estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

seu regime jurídico consta do Decreto-lei n.º 4/82, de 11 de janeiro, alterado pelo Decreto-lei n.º 81/85, de 28 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 246/90, de 27 de julho.

As Casas do Povo são associações constituídas por tempo indeterminado, promovem o apoio social às populações, o bem-estar, em particular às do meio rural. Desenvolvem atividades de carácter social e cultural, com o envolvimento dos interessados, e colaboram com o Estado e as Autarquias, por forma a contribuir na solução de problemas locais. O reconhecimento por equiparação a IPSS é regulado pelo Decreto-Lei n.º 171/98 de 25 de junho. Tal reconhecimento depende da apresentação de cópia do ato (ou alvará) de constituição e dos estatutos da casa do povo, bem como cópia do cartão de identificação de pessoa coletiva.²⁵

7. O processo de Constituição das IPSS

Ser uma IPSS ou equiparada é um Estatuto. E este Estatuto tem de ser requerido, e concedido, sob pena das entidades em causa não adquirirem uma forma jurídica de constituição de uma pessoa coletiva. Isto significa que as entidades enumeradas no n.º1 do artigo 2.º do EIPSS são IPSS, umas por legitimidade, como é o caso das associações de solidariedade social, as associações mutualistas ou de socorros mútuos, as fundações de solidariedade social e a irmandades da misericórdia, outras por requerimento concedido pela Segurança Social (Teixeira, 2014, p.13).

Neste processo de constituição de uma IPSS, podemos referir dois momentos: o momento da constituição e o momento do registo.

Quanto ao momento de constituição de uma IPSS, este efetiva-se quando “adquirem personalidade jurídica no ato de constituição, o qual deve constar de escritura pública (exceção para as instituições canónicas eretas) onde deverá constar: as quotas, donativos ou serviços com que os associados concorrem para o património social; a denominação, fim e sede da pessoa coletiva; a sua forma de funcionamento; a duração, se não constituída por tempo indeterminado, conforme o plasmado no n.º 1 do artigo 53.º do EIPSS. Desta resulta, por parte do Estado, a atribuição de benefícios (fiscais, isenções,

²⁵ Guia prático-Constituição de instituições Particulares de Solidariedade Social. Disponível em seg-social.pt/ipss – seg-social.pt/documentos.

apoios financeiros) e encargos (prestação de contas, obrigação de cooperação com a administração pública) (Almeida, 2010, pp.163-165).

Segundo Licínio (2009, p. 418), “as IPSS constituem-se para a realização de interesses públicos e são objeto de uma credenciação oficial que lhe permite colaborar na realização de tarefas públicas.”

Ou seja, embora elas sejam privadas, prosseguem interesses públicos, na exata medida em que substituem o Estado, na prestação de um conjunto de serviços, nomeadamente sociais, com vista o do bem-comum.

Quanto ao momento de registo, será esta a primeira etapa para que uma IPSS dê continuidade às atividades que desenvolve, conforme o artigo 7.º do EIPSS. “O registo das instituições particulares de solidariedade social é obrigatório e deve ser efetuado nos termos regulamentados pelas respetivas portarias”.

Como instrumento de regulação, o registo visa comprovar a natureza e o fim das organizações, reconhecer a sua utilidade pública e facilitar o acesso às formas de cooperação previstas na lei.²⁶

Daqui resulta, por parte do Estado, a atribuição de benefícios (fiscais, isenções, apoios financeiros) e encargos (prestação de contas, obrigação de cooperação com a administração pública) (Almeida, 2010, p.164)

O registo das IPSS é condição indispensável para obtenção de auxílios por parte do Estado (Almeida, 2010, pp.165-164). Isto não quer dizer que as IPSS, ou equiparadas, estejam obrigadas a pedir ajudas estatais a partir do momento em que obtêm o registo, ou seja, não é condição obrigatória.

Este registo tem aprovação, no âmbito da ação social do sistema de segurança social, através da Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, que aprova o regulamento do registo das IPSS.

Segundo Almeida (2010, p.164), o registo “é um processo burocratizado e algo longo”, isto é, para ser obtido é necessário passar por um longo mas necessário processo, uma vez que, como explica o mesmo autor, está em causa “assegurar a

²⁶ Artigo n.º 2º da Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro — Aprova o regime de registo das instituições de solidariedade social no âmbito do sistema de segurança social. Revoga a portaria n.º 778/83, 23 de julho.

regularidade dos atos dos processos e a legalidade dos atos sujeitos a registo” e a avaliação da “viabilidade e o interesse social dos fins estatutários”.

Quanto à competência para o registo, ela pertence, segundo o artigo 3.º da Portaria acima referida, à Direção-Geral da Segurança Social (DGSS). O registo torna-se efetivo mediante despacho do Diretor-Geral da Segurança Social ao requerimento, conforme o artigo 9º.

Os atos de registo respeitantes às instituições canónicas obedecem ao disposto no artigo 29.º, com as seguintes adaptações:

- (i) Para efeito de reconhecimento da personalidade jurídica, nos termos do artigo 45.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, a participação da ereção canónica²⁷ de instituições que prossigam exclusiva ou principalmente objetivos do âmbito da segurança social, é feita pelo Ordinário Diocesano competente ao Centro Distrital da Segurança Social (CDSS) da área da sede das instituições
- (ii) As instituições que tenham adquirido personalidade jurídica nos termos do referido acima, devem requerer o respetivo registo e apresentar os documentos referidos no artigo 19.º, com exceção da cópia do ato de constituição
- (iii) O disposto na alínea a) do artigo 14.º não se aplica às alterações dos estatutos das instituições canonicamente eretas que sejam aprovadas pela autoridade eclesiástica competente

Relativamente ao registo das uniões, federações e confederações de âmbito nacional, elas obedecem ao regime previsto do diploma com as seguintes adaptações. Os requerimentos de registo são dirigidos à DGSS e devem ser assinados pelo número mínimo de três instituições fundadoras. Os requerimentos não carecem de informação dos CDSS, salvo se esta for solicitada pela DGSS. As declarações comprovativas dos registos respeitantes às mesmas instituições são emitidas pela DGSS.

8. O Estatuto de utilidade pública

²⁷Por ereção canónica deve entender-se o ato pelo qual uma autoridade eclesiástica – geralmente, o bispo, a conferência episcopal ou o próprio Papa – reconhece e aprova os estatutos de uma dada instituição religiosa, como seja uma diocese, uma paróquia, um cabido, um instituto de vida consagrada (por exemplo, seminários ou abadias) ou de associações públicas de fiéis.

Importa ainda analisar o enquadramento legal das IPSS enquanto pessoas coletivas de utilidade pública.²⁸ (Lei n.º 36/2021, de 1 de julho).

Conforme o artigo 8.º do EIPSS, é atribuído o efeito automático da natureza de pessoa coletiva de utilidade pública às IPSS, desde que registadas “nos termos regulamentados pelas respetivas portarias”.²⁹

A atribuição do estatuto de utilidade pública sem necessidade de procedimento administrativo, nos termos do artigo 28.º, é aplicável às categorias de pessoas coletivas constantes do anexo I da Lei-Quadro, designadamente às instituições particulares de solidariedade social, às cooperativas de solidariedade social equiparadas e às associações mutualistas.

Ou seja, após o registo, as IPSS adquirem a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública, ficando desobrigadas, a comprovar a relevância do interesse geral da atividade que realizam, daí resultando por um lado a obrigação de prestar contas (prestação de contas, relação de cooperação com a administração) e por outro lado a atribuição de benefícios (isenções fiscais, apoios financeiros) por parte do Estado

Realizada a constituição e respetivo registo, a atividade das IPSS passa a ser pautada pelo cumprimento dos princípios orientadores da economia social, enunciados no artigo 5.º da LBES.

Este estatuto de utilidade pública resulta deste facto: embora atuem no âmbito privado, as IPSS prosseguem interesses públicos, e por isso têm o dever de cooperar com a Administração Pública (com o Estado).

9. Cooperação com o Estado

A importância estratégica da economia social foi assumida pelo Estado desde há várias décadas, tendo sido assinado, em 1996, o Pacto de Cooperação para a

²⁸ Lei n.º 36/2021, de 14 de junho, regulamentado pela Portaria n.º 138/2021, de 30 de junho, que revoga o Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro.

²⁹ Artigo 8.º “As instituições registadas nos termos regulamentados pelas respetivas portarias adquirem automaticamente a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública”.

Solidariedade Social,³⁰ enquanto instrumento que visava “criar condições para o desenvolvimento da estratégia de cooperação entre as instituições do setor social que prosseguem fins de solidariedade social (...), a Administração Central e as Administrações Regional e Local”.

Com a celebração do Pacto, o Estado e os representantes das instituições sociais comprometeram-se a cooperar entre si, com vista a alcançar determinados objetivos, designadamente, o “desenvolvimento de uma rede de apoio social integrado, contribuindo para a cobertura equitativa do país em serviços e equipamentos sociais” e a “otimização dos recursos disponíveis, de modo a possibilitar melhores prestações sociais, assente na relação custo/benefício/qualidade dos serviços”, tendo sido assumido o compromisso de que a formalização do “modelo de relacionamento” entre o Estado e as instituições sociais se concretizaria através da celebração de acordos de cooperação.

Em particular desde a década de 90, verificou-se um alargamento significativo da rede de equipamentos sociais, assumindo as instituições da economia social um papel fundamental na prossecução das respostas sociais e uma importância social e económica de elevado relevo junto das comunidades em que as instituições estão inseridas.

Nos termos do artigo 4.º do EIPSS, “O Estado aceita, apoia e valoriza o contributo das instituições na efetivação dos direitos sociais” (n.º 1). Segundo Meira (2013, pág. 6), a expressão “o Estado apoia” “significa que as entidades irão beneficiar de um apoio público para que as mesmas consigam prosseguir os seus fins sociais, surgindo como parceiros do estado social. Estas entidades cooperam com o estado na garantia de um mínimo vital de direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos”. Ou seja: os acordos de “apoio” devem estabelecer mecanismos de controlo público, observando sempre a limitação do artigo 4, n.º4 do EIPSS, isto é, o apoio do Estado não pode constituir limitação ao direito de livre atuação das instituições. Na verdade, advém deste apoio a legitimidade constitucional do Estado de fiscalizar e controlar a atividade das IPPS (artigo 267, n.º 6 da CRP).

Conforme refere Licínio (2012, p. 417), as IPSS estão “habilitadas a celebrar acordos de cooperação com a administração. Através da celebração destes acordos participam na realização de tarefas administrativas. Para o efeito obtêm financiamentos públicos para

³⁰ Disponível em <http://cnis.pt/wp-content/uploads/2016/05/Pacto-de-Coopera%C3%A7%C3%A3o-P%C2%AA-Solidariedade-Social.pdf>.

a aquisição ou construção de equipamentos, e para suportar os custos correntes das suas atividades.” Como consequência, “os acordos de cooperação regulam os termos e os modos da participação das IPSS na execução daquelas tarefas”.

Ou seja: o “contributo das instituições e o apoio que às mesmas é prestado pelo Estado concretizam-se em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos” (art.4º n.º2º); e “as instituições podem encarregar-se, mediante os acordos, da gestão das instalações e equipamentos pertencentes ao Estado ou às Autarquias locais” (n.º 3º).

A cooperação pode assumir duas formas: os acordos de cooperação e os acordos de gestão, e é deles que falaremos a seguir.

10. Acordos de Cooperação

Conforme refere Licínio (2012, p. 417), “as IPSS, logo que registadas, nos termos legais, ficam habilitadas a celebrar acordos de cooperação com a administração. Através da celebração destes acordos participam na realização de tarefas administrativas. Para o efeito obtêm financiamentos públicos para a aquisição ou construção de equipamentos, e para suportar os custos correntes das suas atividades.” Como consequência, “os acordos de cooperação regulam os termos e os modos da participação das IPSS na execução daquelas tarefas”.

De acordo com a Portaria n.º 218-D/2019, de 15 de julho³¹, podemos constatar que a cooperação entre o Estado e as IPSS ou entidades legalmente equiparadas, realizada por intermédio do Instituto de Segurança Social, pode assumir três formas distintas: a) acordo de cooperação; b) acordo de gestão e c) protocolos.

O acordo de cooperação é um contrato escrito, através do qual se estabelece uma relação jurídica com vista ao desenvolvimento de uma resposta social (n.º2 do artigo 7).

O acordo de gestão é um contrato escrito que visa confiar à instituição as instalações e a gestão de um estabelecimento de apoio social onde se desenvolvem respostas sociais (n.º3 do artigo 7º).

³¹ Portaria n.º 218-D/2019, de 15 de julho. Procede à segunda alteração à Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que 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 instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas, para o desenvolvimento de respostas sociais, em conformidade com o subsistema de ação social.

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 (n.º 4 do artigo 7º).

Os acordos de cooperação podem ser de dois tipos, a saber:- 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); Acordo Atípico (Consiste num acordo cuja resposta 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).

Porém Almeida (2010, p.166) refere que “nem todos os acordos celebrados se enquadram na tipologia de respostas sociais que surgem no diploma regulador, razão para a distinção entre acordos típicos e atípicos”. Ressalvando que grande parte são acordos típicos, ou seja, os que estão previstos na lei.

Os acordos típicos abrangem as seguintes respostas sociais: creche, creche familiar, educação pré-escolar, centro de atividades de tempos livres, lar de criança e jovens, lar de apoio, centro de atividades ocupacionais, lar residencial, lar de idosos, centro de dia, centro de convívio e apoio domiciliário. O seu financiamento é realizado através de uma comparticipação pré-definida.

Os acordos de gestão, por seu turno, podem prever a transferência de um equipamento social de natureza pública, numa das seguintes formas: gestão do funcionamento do equipamento social; gestão do funcionamento e cumulativamente a cedência a título gratuito do edificado, em regime de comodato.

Finalmente, os protocolos visam, fundamentalmente, o desenvolvimento de medidas e projetos sociais com carácter inovador e a implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação em resposta às necessidades sociais.(Almeida 2012).

Da cooperação, entre Estado e IPSS, importa destacar que, através da união de forças resulta o combate a situações de carência social. O Estado regula e apoia, enquanto as

IPSS são responsáveis pela prestação e produção de serviços nas áreas de apoio à infância e à terceira idade e no apoio às pessoas portadoras de deficiência, tendo sempre em atenção as pessoas de menores rendimentos.

As áreas de cooperação entre o Estado e estas organizações são a Segurança Social, o Emprego e Formação Profissional, a Educação e a Saúde. Daqui podemos realçar quatro princípios orientadores que assentam em pressupostos de atuação: a subsidiariedade (compromisso entre as partes, com vista a uma proteção social mais adequada); proporcionalidade (equilíbrio para uma melhor qualidade de vida); solidariedade (corresponsabilidade em prol do bem comum; e participação (colaboração mútua). Licínio entende que este princípio da subsidiariedade “foi transformado pela prática legislativa e pela Administração em princípio de repartição de responsabilidades, uma vez que a Administração tem vindo a devolver às organizações sociais o principal papel na prestação de serviços de ação social, reservando-se aquela para uma função reguladora e subvencionista” (2009, pp. 336-339). As IPSS passaram de um papel complementar para um papel principal no campo da ação social.

11. Governação e Fiscalização

Da leitura dos artigos 12.º a 25.º do EIPSS resulta que estamos perante um modelo de gestão assente num órgão executivo, a quem cabe administrar e representar a instituição; e um órgão de fiscalização (conselho fiscal e assembleia geral), podendo, eventualmente, existir órgãos consultivos.

11.1 Órgão de administração

Ao órgão de administração compete gerir a instituição e representá-la, designadamente na garantia da efetivação dos beneficiários, na elaboração anual do relatório de contas (que deverá ser submetido ao órgão de fiscalização), do orçamento e do programa de ação para o ano seguinte, bem como assegurar a organização e o funcionamento dos serviços, organizar o quadro de pessoal e zelar pelo cumprimento da Lei, dos estatutos e das deliberações dos órgãos da instituição (artigo 13º).

No sentido de uma gestão mais democrática e menos centralizada, desde que o estatuto o autorize, 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 qualificados ao serviço da instituição, ou em mandatários (artigo 13.º n.º 3º), o que poderá facultar uma maior profissionalização do órgão de administração.

11.2 Órgão de fiscalização

O órgão de fiscalização tem por missão acompanhar a gestão, de modo a zelar pela efetiva prossecução do fim para o qual a instituição se constitui. Apresenta-se, por isso, como um instrumento muito importante na proteção dos beneficiários. Ao órgão de fiscalização compete o controlo e fiscalização da instituição, podendo, nesse âmbito, efetuar aos restantes órgãos as recomendações que entenda adequadas com vista ao cumprimento da Lei, dos estatutos e dos regulamentos, designadamente: fiscalizar o órgão de administração da instituição, podendo, para o efeito, consultar a documentação necessária; dar parecer sobre o relatório e contas do exercício, bem como sobre o programa de ação e orçamento para o ano seguinte; dar parecer sobre quaisquer assuntos que os outros órgãos submetam à sua apreciação; verificar o cumprimento da Lei, dos estatutos e dos regulamentos.

Os membros do órgão de fiscalização podem assistir às reuniões do órgão de administração, quando para tal forem convocados pelo presidente deste órgão. Sem prejuízo do disposto na Lei, pode o órgão fiscalizador ser integrado ou assessorado por um revisor oficial de contas ou sociedade de revisores oficiais de contas, sempre que o movimento financeiro da instituição o justifique (artigo 14.º).

O EIPSS prevê que os órgãos de administração e de fiscalização não podem ser constituídos maioritariamente por trabalhadores da instituição. Estes, de resto, estão impossibilitados de exercer o cargo de presidente do órgão de fiscalização (artigo 15.º), uma vez que dessa acumulação poderia resultar uma estranha fiscalização a si mesmos (ser membro de um órgão estatutário e simultaneamente funcionário da entidade em questão). Em causa estaria ainda uma confusão de papéis e a possibilidade de um administrador se favorecer a si próprio enquanto trabalhador. Assim sendo, esta norma defende a transparência da instituição.

12. Mecanismos internos de controlo e fiscalização dos Órgãos

12.2. Mandatos

Incompatibilidades

A matéria constante do artigo 15º-A do EIPSS, com a epígrafe “Incompatibilidade”, refere que nenhum titular do órgão de administração pode ser simultaneamente titular de órgão de fiscalização e/ou da mesa da assembleia geral. Este regime de incompatibilidades visa, desde logo, evitar a acumulação de cargos, por parte dos órgãos, e por outro lado incrementar a transparência na gestão e nos procedimentos que cumprem aos titulares destes órgãos.

Gratuidade

A gratuidade do exercício dos mandatos é regra nestas instituições. Fundamenta-se, sobretudo, num sentimento de responsabilidade social e de serviço aos membros e/ou à comunidade.

Contudo, existe a possibilidade de remuneração, desde que permitida pelos estatutos, em resultado do movimento financeiro ou da complexidade da administração das instituições que exijam a presença prolongada de um ou mais titulares dos órgãos de administração (artigo 18º n.1º e n.º 2º).

A remuneração não pode exceder quatro vezes o valor do indexante de apoios sociais (IAS³²) ou, no caso das fundações de solidariedade social, pôr em causa o cumprimento do disposto na Lei-Quadro das fundações, no respeitante ao limite de despesas próprias (artigo 18º n.º 2º).

Acresce que não há lugar à remuneração dos titulares dos órgãos de administração sempre que se verifique, por via de auditoria determinada pelo membro do governo

³² O Indexante dos Apoios Sociais (IAS) foi criado através da Lei nº 53-B/2006, de 29 de dezembro, constituindo-se, conforme esclarece o nº 1 do artigo 2º desta legislação, como um valor de referência para o cálculo, determinação e atualização de diversos apoios concedidos pelo Estado. Após um aumento de 3,05 euros em 2020, comparativamente com o ano anterior, para 2021, devido aos graves efeitos da pandemia COVID-19 na economia nacional, este valor não registou nenhum aumento, tendo ficado congelado nos 438,81 euros.

responsável pela área da Segurança Social, que a instituição apresenta 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 (artigo 18º nº 3º).

Assegura-se, deste modo, uma total transparência no regime de remunerações nas IPSS.

Elegibilidade

A epígrafe do artigo 21º, “Elegibilidade”, estabelece que são elegíveis para os órgãos sociais das instituições os associados que, cumulativamente, estejam no pleno gozo dos seus direitos associativos; sejam maiores; tenham, pelo menos, um ano de vida associativa, salvo se os estatutos exigirem maior prazo, sendo que a inobservância desses requisitos determina a nulidade da eleição do candidato em causa. 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 setor público ou não lucrativo, falsificação, corrupção e branqueamento de capitais, salvo se, entretanto, tiver ocorrido a extinção da pena (artigo 21.º-A).

Verifica-se que não são tidas em conta as condenações se, entretanto, tiver ocorrido a extinção da pena. São ainda descritos os crimes em causa, que traduzem em favor da segurança e da certeza jurídica, o género de crimes em causa, maioritariamente de natureza fiscal e patrimonial.

Impedimentos

A situação de conflito de interesses, especifica que 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.

É acrescentado um ponto, determinando que os titulares dos órgãos 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. É definida 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 (artigo 21º-B).

Dentro do conflito de interesses, à que lembrar ainda a nulidade do 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 (artigo 17.5).

Pois iria decidir em causa própria, e iria ter em conta interesses particulares, quando o fim das instituições é o bem comum, e dos seus beneficiários.

Duração

Sobre as regras atinentes ao exercício dos mandatos (artigo 21.º-C), o Estatuto refere que, sob pena de nulidade, a duração dos mandatos é de quatro anos, sendo que o presidente da instituição ou cargo equiparado só pode ser eleito para três mandatos consecutivos. Os titulares dos órgãos mantêm-se em funções até à posse dos novos titulares, e o exercício do mandato só pode ter início após a respetiva tomada de posse. A posse é dada pelo presidente cessante da mesa da assembleia geral e deve ter lugar até ao 30.º dia posterior ao da eleição. Caso o presidente cessante da mesa da assembleia geral não confira a posse até àquela data, os titulares eleitos pela assembleia geral entram em exercício independentemente da posse, salvo se a deliberação de eleição tiver sido suspensa por procedimento cautelar.

A limitação nos mandatos promove a transparência na gestão, a democracia no acesso ao poder, a renovação dos quadros dirigentes e das práticas de gestão, para

além de evitar a personalização do poder, o acréscimo de canais de corrupção e relações clientelares.

Responsabilidade civil dos titulares dos órgãos das IPSS

A responsabilidade dos titulares dos órgãos é definida no artigo 164.º do C.C. sem prejuízo do previsto no respetivo EIPSS (artigo 20, n.º1). Além dos motivos previstos na Lei, os titulares dos órgãos ficam exonerados de responsabilidade se: “não tiverem tomado parte na respetiva resolução e a reprovarem com declaração em ata da sessão imediata em que se encontrem presentes” e se “tiverem votado contra essa resolução e o fizerem consignar em ata respetiva” (artigo 20º n.º 2º a) e b)).

Os titulares do órgão são responsáveis civil e criminalmente pelas falhas ou irregularidades cometidas no exercício do mandato, competindo à assembleia geral autorizar a associação a demandar os membros dos corpos gerentes por factos praticados no exercício das suas funções (artigo 58 n.º1, f) e, bem assim, aprovar o exercício, em nome da instituição, do direito de ação civil ou penal contra eles (artigo 65º, n.º 1).

O artigo 483.º do C.C. define o princípio geral da responsabilidade civil: “Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.”.

Adaptando às IPSS em geral o que Almeida escreve a propósito das fundações, interessa sublinhar que, “para além das situações suscetíveis de um enquadramento criminal, há que definir outros meios de reação capazes de dissuadir condutas danosas, tendo presente o interesse da instituição e dos seus beneficiários” (Almeida 2020, p. 70). A autora entende mesmo que, uma vez que “o legislador não segue nesta sede a via da responsabilidade contraordenacional, que podia revelar-se um instrumento útil na prevenção de comportamentos inadequados dos administradores.”.

Fundamentada numa base ética, decisiva para a vida em sociedade, a responsabilidade civil traduz-se, desta forma, num controlo bastante eficaz dos administradores e dos órgãos de fiscalização das IPSS.

Contudo, o facto de o artigo 20 do EIPSS remeter para o artigo 164 do C.C. pode originar um problema. Lê-se no referido artigo 164: “As obrigações e a responsabilidade dos titulares dos órgãos das pessoas coletivas para com estas são definidas nos respetivos estatutos, aplicando-se, na falta de disposições estatutárias, as regras do mandato com as necessárias adaptações.” Se acontecer que nem os estatutos, nem as regras do mandato prevejam qualquer responsabilidade dos órgãos, estaremos perante um problema resultante desta manifesta insuficiência do regime jurídico das IPSS. Recorde-se que, de acordo com o n.º 1 do artigo 10, que tem como epígrafe “Elaboração dos Estatutos”, “as instituições regem-se por estatutos livremente elaborados”.

Uma das soluções para este eventual impasse seria aplicar, por analogia, o regime jurídico da responsabilidade civil dos administradores das sociedades comerciais. Mas esse regime tem as suas especificidades, o que pode resultar numa inadequação relativamente às características das IPSS.

Contas do Exercício

Relativamente às contas do exercício estabelece regras respeitantes à contabilidade das IPSS. Assim, nota-se que as contas do exercício das instituições obedecem ao regime da normalização contabilística para as entidades do setor não lucrativo legalmente aplicável e são aprovadas pelos respetivos órgãos nos termos estatutários, devendo ser publicitadas obrigatoriamente no sítio institucional eletrónico da instituição até 31 de maio do ano seguinte a que dizem respeito, e apresentadas, dentro dos prazos estabelecidos, ao órgão competente para a verificação da sua legalidade, para ulterior comunicação às entidades competentes (artigo 14º-A).

Finda a enumeração das normas contempladas no EIPSS que permitem reforçar os poderes de controlo e fiscalização, tanto internos como externos, sobre as instituições, merecem ainda referência as formas de fiscalização das IPSS.

A atuação das IPSS esta sujeita a duas formas de fiscalização: administrativa e interna.

A fiscalização administrativa resulta das intervenções feitas pelo membro do Governo responsável pela área da Segurança Social. Segundo Almeida, “a fiscalização estadual das IPSS consubstancia-se predominantemente um controlo de legalidade, com o objetivo de assegurar a efetiva realização dos respetivos fins, assim tutelando os interesses dos associados (nas instituições de natureza associativa) e dos beneficiários (2020, p. 61).

Apontemos, assim, as seguintes intervenções.

- Conferir da publicitação e da legalidade das contas do exercício.
- Promover a destituição judicial dos administradores pela ausência da não publicação das contas do exercício, ou quando se verifique a prática reiterada de atos e omissões sistemáticas do cumprimento dos deveres legais ou estatutários pelo órgão de administração, que se traduzam numa das condutas previstas no artigo 35º/2 do EIPSS.
- Encerramento da instituição por ilegalidade ou inadequação ou falta de condições de salubridade das instalações que comprometam a segurança, a higiene e o conforto dos utentes. O encerramento é determinado pelo membro do Governo que tenha a seu cargo a Segurança Social.

Regressando a Almeida, cumpre salientar que “o Estado apenas pode pedir a destituição judicial com fundamentos tipificados na lei. Estes fundamentos reconduzem-se, em regra, ao controlo da legalidade dos atos do órgão de administração, ou a situações de evidente gravidade, e não a um puro e simples juízo de oportunidade sobre a sua gestão” (2020, p. 61).

Daqui decorre a presença de uma fiscalização por parte do Estado com vista à proteção da realização do fim da instituição e dos seus associados e beneficiários e à continuação do interesse público.

Quanto à fiscalização interna, esta é levada a cabo pelo órgão de fiscalização, ao qual compete o controlo e fiscalização da instituição. Nesse âmbito, pode efetuar aos restantes órgãos as recomendações que entenda adequadas com vista ao cumprimento da lei, dos estatutos e dos regulamentos (artigo 14).

“Da leitura desta norma, emerge um órgão com funções essencialmente consultivas e de vigilância da legalidade de atuação do órgão de administração,

cabendo-lhe verificar o cumprimento da lei, dos regulamentos e dos estatutos”, refere Almeida (2020, p. 68). Este conjunto de poderes é de primordial importância para a proteção dos beneficiários.

Interessa perceber, ainda que sucintamente, como se faz a fiscalização nas diferentes formas jurídicas das IPSS.

No que diz respeito às fundações, estas não têm sócios, associados ou membros que possam acompanhar e avaliar a atuação do órgão de administração numa organização cujo risco assumiram. Só as fundações que recebam apoios do Estado estão sujeitas a fiscalização e controlo do Ministério das Finanças (artigo 16º, n.º3 da Lei-Quadro das Fundações). “Tais poderes não se ficam por um controlo de legalidade, mas consubstanciam igualmente uma avaliação do mérito da conduta da administração na utilização dos apoios do Estado, incidindo sobre a racionalidade e a adequação, mas deixando uma ampla margem de discricionariedade à administração da fundação na escolha dos meios” (Almeida, 2020, p. 60).

No caso das cooperativas de solidariedade social, equiparadas a IPSS, estas regem-se pelo seu regime jurídico próprio, e nas suas omissões pelo C. Coop. Quanto à sua gestão, são fiscalizadas pelos seus órgãos internos, e ainda pela CASES, a quem compete “fiscalizar, nos termos da lei, a utilização da forma cooperativa, com respeito pelos princípios cooperativos e normas relativas à sua constituição e funcionamento”³³. Relativamente aos serviços prestados resultantes do estatuto, estes devem obediência aos EIPSS.

Merecem ainda destaque, pelo seu carácter específico, as instituições religiosas e as misericórdias.

O artigo 42.º estabelecia que, havendo omissão estatutária, a fiscalização das instituições religiosas ficaria a cargo da entidade fundadora. O novo regime prevê, expressamente, que as funções do órgão de fiscalização possam ser atribuídas pelos estatutos à entidade fundadora. É acrescentado que os estatutos dos institutos de solidariedade social devem consignar a sua ligação específica à organização religiosa fundadora e conformar -se com as disposições legais aplicáveis.

³³Artigo 115º C. Coop.

No caso das misericórdias, o regime diretamente aplicável era, e é, o estatuto das IPSS, em conformidade com as sujeições canónicas. A Lei especifica tais sujeições: compromisso estabelecido entre a União das Misericórdias Portuguesas e a Conferência Episcopal, ou documento bilateral que o substitua (artigo 69, n.º 1) (Teixeira, 2014).

**CAPÍTULO II – A (DES) NECESSIDADE DA REGULAÇÃO E/OU SUPERVISÃO NAS
IPSS**

A (Des)necessidade da Regulação e/ou Supervisão nas IPSS

1. As questões da investigação

Neste capítulo, pretendemos responder às nossas questões de investigação.

Há, ou não, necessidade, de criar uma entidade reguladora para setor da economia social e, especificamente, para as Instituições Particulares de Solidariedade Social? Criando-se uma entidade reguladora, as suas características coadunar-se-iam com a natureza das entidades da economia social portuguesa? Tem sentido transpor para as entidades da economia social (escopo não lucrativo) um modelo de regulação semelhante ao que está pensado para a economia lucrativa ou capitalista?

Para o efeito, começaremos por delimitar os conceitos de regulação, autorregulação e supervisão, para de seguida discutirmos, ainda no mesmo ponto, o que são as entidades reguladoras independentes

Num segundo momento, adotaremos uma posição quanto à questão central da tese.

1.1. Regulação: delimitação do conceito

A regulação de que trataremos neste trabalho refere-se a um sector específico da atividade económica: a economia social. Esse facto introduz características próprias na discussão a ter. O exercício passará, por um lado, por entender o que é, afinal, a regulação e, por outro, por saber se tem sentido transpô-la, tal como está pensada (vincadamente dirigida à economia lucrativa ou capitalista), para as Entidades da Economia Social (EES), estas com um escopo não lucrativo.

Tomada no seu sentido mais comum, a regulação³⁴ traduz-se na produção normativa de leis, regulamentos e normas que visam regular um determinado mercado. Este ato de “estabelecer regras ou regulamentos; agir ou dirigir segundo o espírito do regulamento; fazer seguir ou ter determinada orientação” tem, como referimos, uma conotação sobretudo dirigida à economia (lucrativa). Numa perspetiva ampla do conceito, a

³⁴ O Dicionário OnLine Priberam de Português define regulação como o ato de “estabelecer regras ou regulamento; agir ou dirigir segundo o espírito do regulamento; fazer seguir ou ter determinada orientação”.

regulação envolve, portanto, todas as formas de intervenção do Estado na economia, sempre com o objetivo de promover o bem comum e suprir falhas de mercado que justamente coloquem em causa esse mesmo bem comum (Moreira, 2012, p.8)

Com a ajuda de Ramos, partimos deste princípio: a regulação existe, tem manifestações muito concretas e é uma realidade multifacetada do ponto de vista organizacional. “Na verdade, quando se fala de regulação, fala-se de regulação pública no sentido amplo. Designa-se sempre uma intervenção pública do Estado, ou de outras entidades, na Economia³⁵”. Há, portanto, uma espécie de intromissão na liberdade, desde logo no caso da iniciativa privada (setor privado), mas também na iniciativa cooperativa (setor cooperativo e social), que está consagrada constitucionalmente³⁶.

Continuando com Ramos, “a regulação é um conjunto de medidas da mais variada índole e natureza. Pode tratar-se de medidas legislativas (leis), medidas administrativas (regulamentos administrativos), mas podem ser também instrumentos convencionados (acordos, convénios, protocolos). Através destes instrumentos, o Estado intervém, na exata medida em que determina, impõe e ordena, para orientar as organizações e orientar as atividades.”

Uma vez que o carácter amplo desta definição pode não ser suficiente para obter um efetivo instrumento de análise que permita entender a aplicação da regulação às EES, é relevante aprofundá-lo.

Interessa, desde logo, considerar que a regulação surge num contexto de abertura à concorrência da prestação de serviços considerados essenciais que, antes, eram da exclusiva responsabilidade do Estado (Apolinário, 2013, p. 87). Esta alteração introduziu um grau de complexificação que reclama uma outra referência: é que, além da regulação nacional, com a entrada de Portugal na União Europeia (UE), em 1985, as atividades económicas passaram a estar também sujeitas a uma regulação regional, justamente a que resulta da intervenção das entidades europeias no espaço das economias nacionais para garantirem a sã concorrência entre os 27 estados-membros da UE.

³⁵ Intervenção feita no Seminário “Regulação na Economia Social: Realidade ou Ficção?”, na sessão de abertura do ano letivo 2020-21 do Mestrado em Gestão e Regime Jurídico-Económica da Economia Social. Todas as citações atribuídas a Elisabete Ramos foram retiradas da sua intervenção nesta iniciativa.

³⁶ Artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa.

A título de exemplo: a regulação cada vez mais apertada que visa o setor financeiro, que implica, ainda de acordo com Ramos, “desafios de regulação bem sofisticados”, impacta na economia social, uma vez que algumas das suas entidades atuam neste setor.

Em todos os casos, há uma linha comum, como sublinha. Marcou: à regulação corresponde uma “função do poder público que visa a satisfação de necessidades coletivas por atividades de natureza económica num regime concorrencial” (*apud* Apolinário, 2013, p. 179). Sublinhe-se “regime concorrencial”, porque é precisamente a necessidade de introduzir regras nesse “regime” que reclama a necessidade de regulação, tendo sempre em vista, mais uma vez, “a satisfação de necessidades coletivas”. Vale o mesmo dizer: o bem comum não pode, ou não deve ser “atropelado” pela concorrência entre os agentes económicos. Não se trata de coartar sem mais a ação destes, mas sim de a regular, sempre que tal se mostre necessário.

Antes de delimitarmos, por fim, o conceito de regulação, entendemos ser importante distinguir os conceitos de regulação pública em sentido amplo e em sentido estrito.

Saraiva (2017, p. 58) refere que, “por regulação pública, em regra entregue ao Governo (...), entende-se uma atuação *ex ante* com o estabelecimento de início de condições relativamente padronizadas do exercício de certa atividade económica, de forma a garantir o funcionamento equilibrado de uma atividade em função de um determinado objetivo público.”

Em sentido amplo, estamos perante “um conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas por meio das quais o Estado (ou, de forma mais ampla, os poderes públicos), por si ou por delegação, determina, controla, ou influencia o comportamento de agentes económicos, tendo em vista evitar efeitos desses comportamentos que sejam lesivos de interesses socialmente legítimos e orientá-los em direções socialmente desejáveis”, para citar Apolinário (Santos *et al*, *apud* Alves, 2014, p. 38).

Já a regulação pública em sentido estrito é a “institucionalização de entidades independentes aptas para estabelecer os esquemas regulativos das regras do jogo económico e para dirimir os conflitos em domínios setoriais política e economicamente sensíveis” (Santos *et al*, *apud* Alves, 2014, p. 38).

De tudo resulta, a nosso ver, que o termo regulação, tomado em sentido amplo, traduz a intervenção do Estado na economia através de leis e regulamentos. No sentido estrito, trata-se de uma regulação conduzida pelas entidades reguladoras independentes. Legitimadas constitucionalmente, as entidades reguladoras têm por finalidade garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores. Isto é: são criadas em nome do interesse público, pelo que os seus objetivos devem ser claros e direcionados para o benefício comum.

É neste sentido que usaremos, ao longo deste trabalho, o termo regulação.

A que instrumentos lança o Estado mão para “regular? Ferreira e Morais (*apud* Apolinário, 2013, p.179) explicam que tal mecânica ocorre através do “desenvolvimento de processos jurídicos de *intervenção indireta* na atividade económica produtiva, porque se exclui a participação pública direta na atividade empresarial, incorporando algum tipo de condicionamento ou coordenação daquela atividade das condições do seu exercício, visando garantir o funcionamento equilibrado da mesma atividade em função de determinados objetivos públicos”.

Não visando embora nenhum setor ou mercado em concreto, desta definição podemos extrair três pontos importantes: o desenvolvimento de processos jurídicos, que pode ser coercivo; a intervenção indireta do Estado, que tem um papel de agente externo; e a incorporação de algum tipo de condicionamento relativamente às entidades reguladas, no que diz respeito à sua autonomia e liberdade.

A “intervenção indirecta” de que falam Ferreira e Morais é, para o nosso caso de estudo, bastante relevante, na medida em que a regulação não resulta de uma intervenção direta (tradicional) do Estado na economia, mas sim de uma intervenção indireta feita por entidades independentes que não integram a hierarquia administrativa do Governo, isto é, que sejam autónomas e que atuem de uma forma indireta na economia.

O que é atuar de uma forma indireta na economia? Significa que o Estado não atua diretamente na gestão das organizações, mas no sentido de criar regras para que essas mesmas organizações possam atuar de forma livre, sempre no respeito do interesse público e dos particulares que com elas se relacionam.

De acordo com o constitucionalista Moreira (*apud* Gonçalves, 2014, p.11), são três as formas de regulação de que o Estado se socorre: a que é exercida pelo Governo, incluindo ministérios e departamentos governamentais; a que é exercida por organismos reguladores relativamente independentes, embora incluídos na estrutura administrativa e sujeitos a tutela do Governo; e a que é exercida por organismos reguladores independentes³⁷ que, apesar de públicos, não se encontram tutelados pela esfera ministerial.

Isto é: o Estado regula por si próprio, recorrendo a estruturas que estão no seu perímetro de ação, mas, por entender que determinadas matérias são especialmente sensíveis, cria também entidades independentes, logo sem tutela ministerial.

Daqui resulta, portanto, a existência de uma regulação geral e transversal e de uma regulação setorial. Geral e transversal, porque aplicada a todos os setores da economia (logo, também à economia social). Setorial, porque para cada um desses setores há um regulador específico.

Cabe à Autoridade da Concorrência (AdC) regular, de acordo com o disposto nos números 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 19/2012, de 08 de maio³⁸, “todas as atividades económicas exercidas, com carácter permanente ou ocasional, nos setores privado, público e cooperativo”. Ainda que “sob a reserva das obrigações internacionais do Estado português”, a Lei é aplicável “à promoção e defesa da concorrência, nomeadamente às práticas restritivas e às operações de concentração de empresas que ocorram em território nacional ou que neste tenham ou possam ter efeitos”.

Para garantir o respeito pelas regras de promoção e defesa da concorrência, a AdC “dispõe dos poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação estabelecidos na presente lei e nos seus estatutos”, de acordo com o previsto no artigo 5º da referida Lei.

Ora, a Lei diz que se aplica “ao setor público, privado e cooperativo”, mas não indica o setor social. Contudo, isto não quer dizer que as regras não se apliquem a este setor. Aplicam-se, justamente porque a regulação tem um carácter geral.

³⁷ É o que acontece com as entidades reguladoras setoriais que se encontram abrangidas pela Lei 67/2013, de 28 de agosto, com o estatuto de “entidade reguladora” ou “autoridade”.

³⁸ Novo Regime Jurídico da Concorrência. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1705&tabela=leis.

É disto que se trata: criar entidades independentes, aptas para estabelecer os esquemas regulatórios, regras, os chamados reguladores, ou, como se refere na Constituição da República Portuguesa (CRP)³⁹ entidades administrativas independentes (EAI).

Se olharmos para as principais áreas da regulação pública, temos vários tipos de promoção da economia social, às quais chamamos auxílios de Estado. Podendo adquirir variadas formas (benefícios fiscais, subsídios, garantias, entre outros), estes têm origem em recursos públicos. Esta proteção está plasmada no n.º 2 do artigo 85.º da CRP.

Ora, se há proteção constitucional, a questão está em saber por que é necessária a regulação, ponto a que voltaremos adiante.

1.1.1. A Autorregulação

Importa distinguir regulação de autorregulação. Embora os termos se possam confundir, estamos, de facto, perante duas realidades distintas. “Numa formulação simplista, autorregulação é a regulação conduzida pelos próprios destinatários da regulação (ou seja: os regulados). Aplicada à economia, a autorregulação significa a regulação dos mercados, das empresas, das profissões, etc., pelos próprios agentes económicos interessados, em oposição à heterorregulação, enquanto regulação exógena e efetuada pelo Estado” (Moreira, 2012, p. 85).

Segundo Vital Moreira, o “traço identitário da autorregulação consiste na coincidência entre reguladores e regulados, entre titulares e destinatários da regulação”, pressupondo uma organização coletiva dos regulados (associação, comissão representativa ou outra) que estabelece, impõe e fiscaliza um conjunto de regras impostas aos seus membros (Moreira, 2012, p. 85).

Esta distinção é importante, uma vez que há um amplo conjunto de entidades que adotam instrumentos de autorregulação. Entre os mais comuns, que podem também

³⁹ No n.º 3 do artigo 267º, é admitido o recurso à Lei para “a criação de entidades administrativas independentes”.

existir na economia social, estão os chamados guias de boas práticas⁴⁰, ou códigos de governo.

1.1.2 A Supervisão

Entendemos igualmente útil falar de supervisão.

Para Catarino, o conceito de supervisão corresponde “à atuação da administração tendo em vista assegurar que os agentes que operam num determinado setor (ou sistema) económico cumprem o estabelecido para o exercício da sua atividade e do mercado onde operam (controlo e vigilância), assegurando o interesse público e a proteção dos direitos e garantias dos administrados que entram em relação” (*apud* Rocha, 2013, p.18).

O poder de supervisão exerce-se através de controlo de legalidade ou sucessivo, consoante o estabelecido na lei. O controlo de legalidade implica que a entrada na atividade económica fique dependente da avaliação feita a montante pela administração, conforme o estabelecido na alínea i, n.º 1 do artigo 40º da Lei 67/2013.

A supervisão sucessiva diz respeito, por seu turno, à fiscalização e acompanhamento da atividade dos regulados. A supervisão sucessiva pode acontecer de forma programada e sistematizada, ou pode resultar de uma queixa ou participação pública.

Sumariamente: quer estejamos a falar de regulação ou de supervisão, o objetivo é condicionar os agentes do mercado, no sentido de, definindo um conjunto de regras, influenciar a sua atividade.

Enquanto a atividade reguladora enquadra normativamente as instituições e o funcionamento do mercado, a atividade supervisora tem na sua mão um conjunto de poderes que permite às entidades controlar o cumprimento das normas prudenciais e comportamentais.

⁴⁰ “Boas práticas é uma expressão derivada do inglês *bestpractice*, a qual denomina técnicas identificadas como as melhores para realizar determinada tarefa.” Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Boas_pr%C3%A1ticas.

Ou seja: o termo supervisão liga-se aos poderes de acompanhamento das atividades reguladas, materializando-se em atos administrativos, determinações concretas e/ou sanções.

Algumas entidades estão sujeitas a supervisão, nomeadamente quando falamos de supervisão da atividade financeira, a destacar: a Banca, os Seguros e os Valores Mobiliários. Temos, assim, supervisores que gozam de poderes com coercividade que podem ir de poderes administrativos sancionatórios (exemplo: coimas aplicadas a administradores de entidades financeiras) à destituição de administradores. Trata-se, portanto, de poderes muito intensos na intervenção das organizações.

1.1.3. As Entidades Reguladoras Independentes

As denominadas Entidades Reguladoras Independentes (ERI) realizam tarefas de regulação. São independentes e diferentes do Estado. Estas entidades surgem por conta da mudança de modelo da intervenção do Estado na economia, ou seja, da passagem de um estado produtor para um estado regulador (Resende, 2016, pp. 7-8).

Desta forma, o Estado deixa de ser prestador de serviços para passar a delegar o que constitucionalmente seria da sua responsabilidade. Desta delegação de prestação de serviços resulta para o Estado um papel de regulador. Segundo Gonçalves (2010, p.3), esta “dinâmica de externalização dos fins estaduais (...) vai provocar uma reordenação dos papéis do Estado e da Sociedade”. E, como consequência, refere Azevedo “o crescente envolvimento do setor privado na provisão de bens públicos” (2008, p. 154). Sempre com o fundamento de satisfação dos interesses gerais e da sociedade em geral.

Quando foi aprovada, a Lei-Quadro veio definir um conjunto de instrumentos para assegurar a independência efetiva das autoridades reguladoras perante o poder político e perante os restantes agentes dos setores regulados, entre eles o referente à nomeação dos administradores. Sucede que esta nomeação continua a ser feita pelo Governo, o que pode colocar em causa a falta de independência no processo de escolha dos dirigentes, e questionar se “são verdadeiramente independentes, ou uma ficção” (Pimentel, 2018)⁴¹.

⁴¹ Disponível em <https://gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2020/09/Os-policias-dos-mercados-das-portas-giratorias-as-contas-desfalcadas.pdf>.

Como refere Otero⁴², pode admitir-se que estamos perante “uma forma de desresponsabilização decisória por parte do Governo”.

Na verdade, as ERI tomam o estatuto de independentes, porque, apesar de públicas, não se encontram na esfera ministerial do Governo.

Como intervêm na economia estas entidades?

Intervêm criando regras que, não afetando a liberdade das instituições, visam regular para que estas prossigam as funções ou atividade para as quais foram criadas ou constituídas, sempre tendo em vista o interesse público e as pessoas que com elas se relacionam.

As ERI, decorrem, de resto, do que está previsto na CRP. No n.º 3 do artigo 267.º, é admitido o recurso à Lei para “a criação de entidades administrativas independentes”.

O artigo 3.º da Lei 67/2013, de 28 de agosto, elenca essas mesmas entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, a saber:

- (i) Instituto de Seguros de Portugal;
- (ii) (ii) Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- (iii) (iii) Autoridade da Concorrência;
- (iv) (iv) Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos;
- (v) (v) Autoridade Nacional de Comunicações;
- (vi) (vi) Instituto Nacional de Aviação Civil;
- (vii) (vii) Instituto da Mobilidade e dos Transportes;
- (viii) (viii) Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos;
- (ix) (ix) Entidade Reguladora da Saúde.

Algumas destas entidades atuam não só no setor económico em geral, como também em algumas entidades da economia social, nomeadamente: as associações mutualistas, que estão abrangidas, no âmbito das competências regulatórias, pela Autoridade para a Supervisão dos Seguros; as caixas económicas, pelo Banco de Portugal; as entidades da economia social que prestam serviços de saúde (IPSS), pela Entidade Reguladora Para a Saúde; as caixas de crédito agrícola, pelo Banco de Portugal.

⁴² “Os polícias dos mercados. Das portas giratórias às contas desfalcadas”. Disponível em <https://especiais.rr.pt/reportagem-entidades-reguladoras/index.html>.

O n.º 1 do mesmo artigo 3.º explicita com clareza o âmbito das entidades reguladoras: elas 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 interesse dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência* dos setores privado, público, cooperativo e social” (itálico nosso).

As entidades legitimadas constitucionalmente têm, portanto, por finalidade garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores. Isto é: estas entidades só devem ser criadas caso exista necessidade ou interesse público, pelo que os seus objetivos devem ser claros e direcionados para o benefício comum.

Importa referenciar que as normas explicitadas na Lei 67/2013 não se sobrepõem às implementadas pela União Europeia (UE).

De facto, a integração de Portugal no espaço da UE trouxe consigo um conjunto de obrigações conducentes à necessidade de garantir a sã concorrência. Só para citar dois exemplos: a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) têm, hoje, um poder regulador sobre as entidades reguladoras nacionais. Quer dizer: a regulação de carácter meramente regional foi-se alargando – e complexificando –, à medida que as normais europeias ganharam peso nos estados nacionais.

Entendemos assim que, quando falamos de regulação na economia social, estamos a falar da criação de uma entidade administrativa independente única para as entidades deste setor.

Este modelo de atuação das ERI, pensado para a economia lucrativa e capitalista, pode, ou não, aplicar-se às entidades da economia social?

Se sim, pode a autonomia destas mesmas entidades, que está plasmada na Lei, ser beliscada?

É verdade que as entidades reguladoras têm, como vimos, um carácter independente (são públicas, mas não se encontram no perímetro de atuação do Governo). Mesmo assim, a autonomia das entidades da economia social é compatível com a ingerência de uma entidade exterior?

Não é o seu modelo de governação suficiente para dispensar outro tipo de regulação?

Numa palavra, é necessário um regulador para a economia social?

Se sim, que falhas de mercado o justificariam? E que poderes lhes seriam atribuídos?

2. Posição adotada quanto ao problema a tratar

2.1. Os defensores da regulação

Tal como já foi destacado no Capítulo I, além da vertente social, a Economia Social tem, por definição, uma componente económica, o que, de resto, está bem patente na Conta Satélite que abordámos no ponto 4 do referido capítulo. Este facto suscita alguma reflexão.

Tal como explica Saraiva (2017, p. 61), “a dimensão económica das EES (...) evidencia-se pelo seu potencial de criação de emprego remunerado, estimando-se que represente cerca de 5,5% do total nacional e de 2,8% do Valor Acrescentado Bruto”. Da mesma forma, a relevância destas entidades fica clara quando, ainda segundo a mesma autora, reparamos que lhes cumpre resolver falhas de mercado, substituindo-se, dessa forma, ao Estado. Além disso, parece-nos relevante acrescentar que essa prestação de serviços é feita em concorrência com outros atores do mercado privado.

Daqui decorre, continuando a seguir Saraiva (2017, p. 60), a necessidade de intervenção pública, via regulação, no setor. “Se, por um lado, o Estado vem regulando a sua própria atuação, de modo a garantir maior transparência, qualidade, *accountability* e aproximação de uma lógica de mercado com o incremento da utilização de instrumentos privados e a criação de quasi-mercados; por outro, a partir do final da década de 70, início de 80, com a onda do Estado mínimo (...) que acentuou o declínio do Estado-Providência, verifica-se a regulação pública do setor privado, na decorrência de um processo progressivo e inexorável de liberalização e privatização em que se assiste a uma transferência das tarefas do Estado para o mercado, mas também nalgumas áreas para a Economia Social.”

Ora, se o Estado recorre a um conjunto de instrumentos para regular não apenas “a sua própria atuação”, mas também o setor privado, podemos questionar se fará sentido que esse exercício se estenda à ligação que mantém com as entidades da Economia Social. Em caso afirmativo, será necessário averiguar que tipo de regulação deve pautar esta relação.

Saraiva posiciona-se no sentido da necessidade dessa regulação, invocando dois valores que estão no cerne da missão destas entidades: a solidariedade e a confiança. Efetivamente, segundo a autora, não se pode perder de vista, nesta análise, a circunstância de existir um conjunto de “dois valores estruturantes que devem coordenar-se com a economia de mercado: a solidariedade intra e intergeracional e a confiança” (Saraiva, 2017, p. 63). No primeiro caso, quer-se “reinscrever a solidariedade no seio da comunidade, diminuindo, deste modo, a pressão da procura do Estado para a satisfação de necessidades. No segundo, pretende-se assegurar a credibilidade e reputação das entidades da Economia Social, afastando-se, assim, alguma desconfiança popular devido ao distanciamento histórico da sociedade civil resultante do Estado Providência, à divulgação mediática de situações de fraude, a rumores e mitos sobre práticas discriminatórias e oportunistas por parte das entidades da Economia Social, ao aumento exponencial de entidades, ao facto de as famílias lhes entregarem donativos sem muitas vezes controlarem e verem a sua aplicação e, por fim, à exposição dos beneficiários, e em especial das suas fraquezas, às entidades da Economia Social” (Saraiva, 2017, p. 63).

A regulação, portanto, deve ir no sentido de “promover valores exteriores ao mercado vitais ao funcionamento” das EES.

Também Pires vê com bons olhos “a criação de uma entidade reguladora específica para a Economia Social”, referindo-se “a uma entidade independente, à imagem e semelhança das entidades independentes reguladoras existentes para outros setores, uma instituição que, pela sua credibilidade, *know-how* e poderes, possa conferir um selo de qualidade ao sector e às Entidades por si reguladas, fortalecendo-as a partir da sua intervenção” (2019, pp. 125).

A autora parte do previsto no artigo 8.º da LBES (“Relação das entidades da economia social com os seus membros, utilizadores e beneficiários. No desenvolvimento das suas atividades, as entidades da economia social devem assegurar os necessários níveis de qualidade, segurança e transparência”), para sublinhar a necessidade de “estabelecer uma imagem de credibilidade para o sector social, promovendo-se um elevado nível de qualidade, de segurança e de transparência”.

“Defendo a criação *ex novo* de uma entidade reguladora, igualmente como forma de auxiliar a unificação do setor e a construção de uma linguagem comum. (...) Algo

necessário à densificação de uma área de saber e de atuação passa, por um lado, por gerar-se um corpo legal autónomo, regulador de determinada especificidade que justifica a diferenciação do geral e, por outro lado, implica gerar-se um corpo doutrinário, desenvolvimento de um trabalho crítico substantivo, apontando falhas e potenciando virtudes do setor, criando-se, como consequência, um acervo de saber que justifica igualmente a sua especificidade. A par dos dois aspetos agora evidenciados, para ocorrer densificação de uma área de saber e ação, é crucial que, em caso de conflito, em caso de dúvida, em caso de vazio, haja quem possa resolver tais situações. Uma entidade reguladora pode e deve cumprir com essa missão de auxiliar a resolução dos problemas práticos” (2019, pp. 125).

Discutindo a realidade das associações mutualistas, que são automaticamente IPSS, Sá e Pitacas⁴³ entendem que “a supervisão de todas as associações mutualistas deve estar concentrada numa só entidade, independentemente da graduação da supervisão, em função da dimensão ou complexidade”, acrescentando que tal supervisão “não deve ser confundida com a de outras pessoas coletivas, pelo que deve gozar de um regime específico e de um serviço autónomo”, mantendo sempre “uma relação próxima” com o Ministério da Segurança Social, que as tutela.

Farinho⁴⁴ é ainda mais perentório, ao afirmar que é necessário “acabar com a regulação pela Administração Central e passá-la para a Administração Independente através de um regulador. O Terceiro Setor não só prossegue fins distintos dos do Estado (ainda que passíveis de serem parcialmente coincidentes em termos substantivos) como o Estado é parte interessada no setor, à semelhança do que acontece nos mercados regulados, pois não só concorre com o Terceiro Setor como contrata com ele modelos de substituição e complemento do Estado. Mais do que razões para não regular em causa própria.”

Para o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, “a regulação do Terceiro Setor em Portugal é fraca. Excessivamente burocrática quanto a algumas formas de criação e pouco interventiva [na] vida das instituições. Além disso está dispersa por diversas entidades estatais com fraca ou nenhuma interação, e mais importante, integração, administrativas. Resultado: uma regulação fragmentada e geradora de inúmeros problemas para as instituições e para a prossecução do interesse

⁴³Artigo de opinião disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/detalhe/a_supervisao_das_associacoes_mutualistas_que_fazer.

⁴⁴ Artigo de opinião disponível em <https://vermelho.blogs.sapo.pt/um-manifesto-para-a-regulacao-do-42708>.

público. Todo o Terceiro Setor deve ser regulado por uma só instituição, ainda que com pareceres de entidades públicas setoriais, acabando-se com a pulverização.”

Para a Administração Central deve ficar apenas reservado o papel de controlar adequadamente o Estatuto de Utilidade Pública. “É o Estatuto de Utilidade Pública que reconhece formalmente ao Terceiro Setor a prossecução de fins sociais que também são relevantes para a satisfação do interesse público. Isto é claramente distinto da criação de entidades do Terceiro Setor para a prossecução de fins sociais, livremente determinados pelos cidadãos e com financiamento privado (aliás, os níveis de filantropia institucional são em Portugal muito baixos)”, conclui Farinho.

Resumidamente: os defensores da regulação entendem que a transparência da atividade das EES é decisiva para o seu futuro. Nessa medida, não é possível deixar sem regulação um setor que beneficia de fundos públicos, que tem nos donativos uma parte relevante do seu financiamento, que presta um conjunto de serviços cuja importância tem que ser escrutinável, que não pode viver à sombra de relações de caráter informal, que deve ser capaz de estruturar-se para responder a desafios futuros como os colocados, por exemplo, pelo envelhecimento da população, que, enfim, deve ser profissionalizado, único modo de garantir uma governança capaz e eficaz.

Saraiva lembra ainda, na sua análise ao setor, um argumento que tem vindo a ganhar peso nos Estados Unidos da América e no Direito Europeu: o combate à fraude e ao branqueamento de capitais e a eventual utilização das EES por organizações terroristas, seja para efeitos de financiamento, formação ou da sua defesa.

2.2. Os opositores da regulação

Alinhadas as ideias de quem pugna pela necessidade de regulação na economia social, olhemos agora para o argumentário de quem pensa o contrário.

Regulando a economia social, o Estado não só corre o risco de descaracterizar o setor, como poria em causa, através da sua ingerência, a autonomia e independência das EES, um dos princípios estruturantes do setor, aponta quem está contra a regulação.

Na verdade, de acordo com o estipulado no artigo 5.º da LBES, “as entidades da economia social são autónomas e independentes”, atuando, no âmbito das suas atividades, de acordo com um conjunto de princípios orientadores, de entre os quais é fundamental, para este trabalho, a gestão autónoma e independente das autoridades

públicas, bem como de quaisquer outras entidades exteriores à economia social (alínea f).

Mesmo quando estabelecem acordos com o Estado, as IPSS devem fazê-lo de modo a que fique sempre garantida a sua autonomia. O que, de resto, está patente no EIPSS (artigo 4, n.º 4): “O apoio do Estado não pode constituir limitação ao direito de livre atuação das instituições”. O n.º 1 do artigo 3 reafirma que “o princípio da autonomia assenta no respeito da identidade das instituições e na aceitação de que, salvaguardando o cumprimento da legislação aplicável, exercem as suas atividades por direito próprio e inspirados no respetivo quadro axiológico.”

Adaptando à realidade das IPSS o pensamento que Namorado elabora acerca das cooperativas, interessa sublinhar que “a conjugação da autonomia e independência inscrita na denominação deste princípio envolve a ideia de que o funcionamento autónomo (...) só está verdadeiramente assegurado se elas forem estruturalmente independentes” (apud Meira e Ramos, 2019, p. 138).

Na verdade, a própria raiz etimológica da palavra “autonomia” ajuda a perceber o alcance do que estamos a tratar: dela se “retira a ideia de que esta qualidade se refere à circunstância de um sujeito se dar normas a si próprio” (Meira e Ramos, 2019, p. 139).

Tendo embora por referência o princípio da autonomia e da independência no setor cooperativo, os argumentos apresentados por Meira e Ramos (2019, pp. 157-161) são extensíveis, logo plenamente válidos, à problemática que aqui nos ocupa.

No nosso ordenamento jurídico, as IPPS gozam de uma discriminação positiva por parte do Estado. A CRP consagra e acolhe, entre outros, o princípio da proteção do setor cooperativo e social e o princípio da obrigação do Estado apoiar e estimular a criação de IPSS (artigo 63.º, n.º 5).

“O princípio da proteção do setor cooperativo e social (artigo 80, f) da CRP fundamenta quer as discriminações positivas deste setor relativamente aos restantes, quer a previsão de medidas materiais que permitam o seu desenvolvimento” (Meira e Ramos, 2019, p. 157). No seguimento deste princípio, o referido artigo 63, n.º 5 prevê o apoio da atividade e o funcionamento das IPSS. O funcionamento resultará de medidas de natureza legislativa, que promovam o interesse pelo exercício das atividades das

IPSS. O apoio, por seu turno, decorrerá, essencialmente, de medidas de natureza administrativa, que visam, em concreto, facilitar essas atividades.

Ainda segundo as mesmas autoras, esta discriminação positiva relativamente ao setor privado “implicará, em concreto, a definição de formas de fomento à atividade das IPSS, impondo-se ao legislador a definição de benefícios fiscais e financeiros” (Meira e Ramos, 2019, p. 158).

Também a LBES aponta no sentido de que os poderes públicos “deverão fomentar a criação de mecanismos que permitam reforçar a autossustentabilidade económico-financeira das entidades da economia social” (Meira e Ramos, 2019, p.158), em conformidade com o disposto no artigo 63 da CRP e do artigo 10, n.º 2, b) da LBES.

Acresce que a heterogeneidade das formas jurídicas abrangidas pelo EIPSS, evidenciadas no capítulo I, não é compaginável com a definição de regras universais, desde logo porque uma tal transversalidade tenderia a pôr em causa a viabilidade das entidades de menor dimensão. Recordemos as formas jurídicas em causa: associações de solidariedade social, associações mutualistas ou de socorros mútuos, fundações de solidariedade social, irmandades da Misericórdia e cooperativas de solidariedade social.

Esta heterogeneidade das formas jurídicas, bem como dos objetos que cada uma delas prossegue (da saúde à educação, passando pelo apoio a idosos e pessoas com deficiência e incapacidade até à resolução de problemas habitacionais, entre muitíssimos outros fins definidos no artigo 14-A do EIPSS) traduz, a nosso ver, uma dificuldade acrescida para a criação de um regulador capaz de congregiar todas as especificidades destas atividades desenvolvidas com uma panóplia de entidades públicas.

Acresce, ainda, que a regulação pode não ser compaginável com o carácter informal das relações de tipo colaborativo que tantas vezes estruturam a vivência das EES, designadamente na sua relação com o setor privado lucrativo. Saraiva (2017, pág. 137) chama-lhe a “formalização de uma relação informal, com a introdução de uma lógica vertical e hierárquica num contexto marcado pela horizontalidade de relações colaborativas”.

A “relação informal” de que fala Saraiva não se situa propriamente na relação com o Estado, uma vez que esta se encontra formatada por acordos de cooperação e de gestão,

mas sim na relação com o setor privado lucrativo. A título de exemplo: é, ou não, necessário verificar até que ponto as doações dos privados às IPSS se traduzem, ainda que de modo informal, numa intromissão na gestão destas?

A mesma questão pode também, a nosso ver, estender-se às outras entidades da economia social, uma vez que estas funcionam em rede.

A dificuldade que o Estado tem mostrado em “recortar” o setor, justamente por causa da sua heterogeneidade, não é compatível com o desenho de uma regulação que aplique as regras indiscriminadamente. “Uma relação ‘one-size-fits-all’ não se adequa, devendo-se procurar soluções *taylormade* consentâneas, designadamente, com o princípio da proporcionalidade”, como se lhe refere Rute Saraiva.

“Que vantagens e benefícios poderiam trazer um outro regulador que, por hipótese, se viesse acrescentar à regulação já existente?”, pergunta Ramos. “O que temos hoje é a regulação de atividades, e não de entidades. O que se poderia acrescentar? Primeiro, acrescentavam-se dúvidas”, entende Ramos. Que tipo de dúvidas? Dúvidas, desde logo, relativas ao que Elisabete Ramos diz ser “a legitimidade democrática” das entidades reguladoras, uma vez que a sua independência face ao Governo levanta, pelo menos, a discussão sobre uma espécie de “corte” nessa mesma legitimidade democrática. Vai de resto, nesse sentido, a opinião de Moreira e Maças (2013, p.47).

Acresce, ainda segundo Ramos, que a Lei-Quadro das ERI não afasta da regulação as entidades do setor cooperativo e social, o que não significa que autorize a criação de um regulador para as entidades da economia social. E, mesmo que o fizesse, que falhas de mercado justificariam a sua criação, que interesses seriam acautelados e que poderes lhe seriam atribuídos? Questão de enorme relevância, dado que os interesses que supostamente acautelariam já constam da regulação pública aplicável às atividades exercidas pelas entidades da economia social

Na verdade, a criação de um regulador poderia significar o nascimento de mais uma estrutura no contexto da economia social. Fará isso sentido? Ou será melhor aproveitar as estruturas já existentes que têm, nesta matéria, um papel muito importante?

A CASES, por exemplo, já desenvolve relevantes funções de supervisão no setor cooperativo. Até que ponto essas mesmas funções não poderiam estender-se também às

demais entidades da economia social, especificamente às IPSS, uma vez que na CASES está presente o Estado?

A Confederação Portuguesa de Economia Social⁴⁵, pelo seu âmbito, poderia também desenvolver um papel de supervisão.

O Conselho Nacional Para a Economia Social⁴⁶, enquanto 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, seria igualmente capaz, estamos em crer, de assumir tal papel.

Da mesma forma, a tarefa em causa podia ficar na alçada das confederações ligadas à economia social, designadamente a CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade⁴⁷, que tem por finalidade “defender e promover o quadro de valores comum às instituições particulares de solidariedade social.”

Creemos, contudo, que, a seguir este caminho, e dada a dispersão de confederações existentes no âmbito da economia social, a CPES estaria em melhores condições para, eventualmente, assumir esta tarefa. Por isso, julgamos ser útil apontar os seus objetivos e fins. A saber: desenvolver as ações necessárias à promoção e defesa da economia social e dos sectores que a integram: ser interlocutor do Estado e participar, como parceiro social, na concertação, na definição das políticas públicas e nas orientações estratégicas destinadas à economia social: promover ações destinadas ao diálogo social e à participação institucional nos órgãos da Administração Central, Regional e Local, com vista à defesa dos seus interesses próprios e comuns; representar os interesses da

⁴⁵ A CPES – Confederação Portuguesa de Economia Social é uma pessoa coletiva de direito privado e natureza associativa, que congrega as entidades representativas das diferentes famílias da Economia Social em Portugal. A Confederação foi constituída em 21 de junho de 2018 pelas seguintes organizações de âmbito nacional: UMP - União das Misericórdias Portuguesas; CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade; CONFAGRI - Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal; CPF - Centro Português de Fundações; CPCCRD - Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto; UMP - União das Mutualidades Portuguesas; ANIMAR - Associação Portuguesa Para o Desenvolvimento Local, Confederação Cooperativa Portuguesa, CCRL; APM - Associação Portuguesa de Mutualidades. A Confederação tem por objeto principal a promoção e defesa da Economia Social, a defesa dos interesses das suas associadas, representar o sector a nível interno e externo, ser interlocutor do Estado e participar, como parceiro social, na concertação, na definição das políticas públicas e nas orientações estratégicas destinadas à Economia Social.

⁴⁶ Para um melhor conhecimento desta entidade, consultar <https://cnes.org.pt/index/sobre>.

⁴⁷ Para um melhor entendimento do âmbito da CNIS consultar <http://cnis.pt/wp-content/uploads/2020/07/ESTATUTOS-1.pdf>.

economia social enquanto um todo, sem prejuízo da representação específica de cada associada, tanto nos planos interno como externo; criar e organizar, por si ou em colaboração com outras entidades, serviços de interesse comuns às suas associadas; desenvolver, no âmbito do seu objeto e fins, e quando solicitadas pelas associadas, ações de apoio nas áreas de elaboração de projetos, de assistência técnica, jurídica, fiscal, informática, bem como de outras julgadas de interesse; promover estudos, análises, investigações e publicações relacionadas com a economia social; desenvolver ações de formação e qualificação em todos os domínios da economia social; organizar, por si ou em colaboração com outras entidades, ações de divulgação e informação, nomeadamente colóquios, seminários, debates ou conferências; desenvolver quaisquer outras iniciativas que, no âmbito do seu objeto e fins, visem a promoção e defesa dos interesses da economia social.

2.3. A nossa posição

Chegados a este ponto, importa recordar o problema que nos conduziu ao longo do trabalho.

Há, ou não, necessidade, de criar uma entidade reguladora para o setor da economia social e, especificamente, para as Instituições Particulares de Solidariedade Social? Criando-se uma entidade reguladora, as suas características coadunar-se-iam com a natureza das entidades da economia social portuguesa? Tem sentido transpor para as entidades da economia social (escopo não lucrativo) um modelo de regulação semelhante ao que está pensado para a economia lucrativa ou capitalista?

O nosso entendimento vai no sentido de sublinhar a importâncias das várias regulações e supervisões já existentes no setor, designadamente nas IPSS.

Desde logo, a partir da leitura do Estatuto das IPSS, é possível apontar um conjunto alargado de mecanismos de controlo que, a nosso ver, são suficientes, desde que devidamente efetivados.

Como foi possível verificar no Capítulo I, sobre as IPSS recaem um leque de obrigações que delimitam a sua atuação. A título de exemplo, recordamos algumas das que nos parecem mais relevantes.

Desde logo, o membro do Governo responsável pela área da Segurança Social exerce elas uma fiscalização administrativa, ao verificar não apenas a publicação das contas, mas, sobretudo, a sua legalidade. O seu poder vai ao ponto de promover a destituição judicial dos administradores e/ou de determinar o encerramento das IPSS que não mostrem ter condições para prestar condignamente os serviços a que se haviam proposto.

Por outro lado, à Assembleia Geral (nas organizações de tipo associativo) e ao órgão de fiscalização da IPSS cabem a fiscalização interna da entidade

A isto acresce a responsabilidade civil dos administradores e até dos órgãos de fiscalização. Falhas gravosas no cumprimento das suas funções podem determinar a obrigatoriedade de indemnizarem não apenas a instituição (e, através delas, os beneficiários), mas também o Estado, uma vez que este entrega à IPSS apoios públicos, para remunerar os serviços por esta prestados. Trata-se, na verdade, de um mecanismo de controlo preventivo bastante eficaz e poderoso.

A importância do controlo interno resulta do facto de estas instituições visarem o interesse geral, pelo que a gestão deve ser absolutamente transparente e credível. Caso contrário, o apoio do Estado e dos particulares pode ser posto em causa, o que determinaria a viabilidade deste tipo de entidades.

O registo é, igualmente, um instrumento de regulação, uma vez que visa comprovar a natureza e o fim das organizações. E é a Segurança Social que o emite, o que significa que há logo aqui um primeiro e importante crivo.

Depois, como vimos, no âmbito da cooperação com o Estado, este apoia as IPSS, mas também as fiscaliza, o que, de resto, está não só previsto no Estatuto destas entidades como na própria CRP (artigo 267, n.º 6)⁴⁸. Ao discriminar positivamente as entidades da economia social, o Estado obriga-se a fiscalizá-las, sem com isso interferir na sua autonomia, que assenta no respeito da identidade dessas instituições.

Estes exemplos espelham a existência de uma regulação por via legal, com a criação de mecanismos internos e externos de controlo e fiscalização das IPSS. Aliás, dependendo da sua atividade, estas instituições são já supervisionadas por reguladores.

⁴⁸“As entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas (...) a fiscalização administrativa”

No caso da prestação de cuidados de saúde, essa supervisão cabe à Entidade Reguladora da Saúde, por exemplo.

No caso das IPSS, cuja autonomia é indiscutível à luz da Lei, será vantajosa sujeitá-las a uma entidade externa, mesmo que essa entidade seja um regulador independente que, supostamente, não intervém diretamente na gestão dessas instituições? Não se estaria a violar, dessa forma, a autonomia das IPSS, cujo objetivo é defender o interesse público?

Não é preferível apostar na melhoria dos mecanismos de governação e garantir, através deles, a prossecução do interesse público e a defesa dos interesses dos beneficiários?

Sem perder de vista um conjunto de questões relativas à regulação da economia social, colocamo-nos, portanto, do lado dos que entendem que os instrumentos hoje existentes são suficientes para um controlo efetivo do setor.

Conclusão

Esta dissertação de mestrado procurou debater a necessidade da criação, ou não, de um modelo de regulação e/ou supervisão independente aplicável, designadamente, às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). Preocupou-nos a questão de saber se, a justificar-se, essa putativa entidade reguladora independente estaria em condições não apenas de se coadunar com as atuais características das entidades da economia social, com destaque para os seus princípios orientadores, mas também de compreender se teria sentido submeter estas mesmas entidades, cujo escopo é não lucrativo, a um modelo de regulação semelhante ao que está pensado para a economia dita lucrativa ou capitalista.

Impôs-se, a necessidade de perceber a que tipo de regulação estão, hoje, sujeitas as entidades da economia social, de modo a entendermos se a sua amplitude é, ou não, consentânea com os desafios que se colocam, no presente e no futuro, a um setor que é cada vez mais relevante.

Essa relevância está, desde logo, plasmada na CRP, que coloca o setor cooperativo e social no mesmo plano e com a mesma dignidade constitucional que os demais setores, no contexto da economia social de mercado em que vivemos.

Acontece, porém, que o setor cooperativo e social goza de uma discriminação positiva relativamente aos setores público e privado. O apoio e estímulo à economia social tem uma lógica: é que o setor presta um conjunto de serviços à comunidade que, tradicionalmente, são da estrita competência do Estado. Em certo sentido, pode dizer-se que a economia social tem avançado nas áreas em que o Estado tem recuado.

A relação Estado-entidades da economia social não pode, em nosso entender, beliscar a matriz do setor assente, nos termos da LBES, num conjunto de princípios orientadores, previstos no seu artigo 5.º: com destaque para “o primado das pessoas e dos objetivos sociais”, “a conciliação entre os interesses dos (...) beneficiários”, “o respeito pelos valores de solidariedade” e “a gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social”.

Convocamos a opinião de Rute Saraiva, para sublinhar um ponto que julgamos da maior relevância: que é a natureza estruturante da autonomia das entidades da economia social.

A nosso ver, é justamente esta “gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social”, bem como o carácter estruturante dessa autonomia que suscita a discussão sobre a necessidade, ou não, de uma regulação e/ou supervisão independente no setor da economia social, em geral, e das IPSS, em particular.

Recorde-se que a existência de IPSS ficou, desde logo, prevista na CRP de 1976. A CRP integrou as IPSS no sistema de segurança social, nos termos do artigo 63º, n.º3, no qual se diz 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.”

Esta fiscalização resulta, em grande parte, dos acordos de cooperação estabelecidos com o Estado, no âmbito dos quais as IPSS prestam um conjunto de serviços dos quais resultam apoios estatais. Estes apoios não podem, contudo, colocar em causa a liberdade de iniciativa e a independência das instituições.

Na verdade, mantendo embora a tutela dos serviços em causa, o Estado delega a sua execução em quem considera estar em melhor posição para prestar esses mesmos serviços.

Recordemos agora os mecanismos de controlo e fiscalização a que as IPSS estão sujeitas.

Desde logo, como vimos no Capítulo I, o Estatuto elenca um conjunto alargado de normas que balizam a sua atuação.

O membro do Governo responsável pela área da Segurança Social exerce sobre elas uma fiscalização administrativa, ao verificar não apenas a publicitação das contas, mas, sobretudo, a sua legalidade. Esta publicitação constitui um relevante ato de transparência.

A tutela pode, no limite, promover a destituição judicial dos administradores e/ou determinar o fecho das IPSS incapazes de prestar condignamente os serviços a que se haviam proposto.

À Assembleia Geral (nas organizações de tipo associativo) e ao órgão de fiscalização cabem a fiscalização interna da entidade.

Acresce a responsabilidade civil dos administradores e até dos órgãos de fiscalização. Falhas gravosas no cumprimento das suas funções podem determinar a obrigatoriedade de indemnizarem não apenas a instituição (e, através dela, os beneficiários), mas também o Estado. Estamos perante um mecanismo de controlo reativo bastante poderoso.

Por outro lado, a gestão destas instituições, caso não seja transparente e credível, pode colocar em causa o apoio do Estado e dos particulares, o que, com bastante probabilidade, inviabilizaria a continuidade deste tipo de entidades.

A duração e renovação de mandatos, os conflitos de interesses, a elegibilidade para os órgãos, as incompatibilidades dos titulares dos órgãos, a responsabilidade civil, a obrigatoriedade do registo, o respeito pela estrutura organizativa, são, como tivemos oportunidade de assinalar neste estudo, instrumentos de controlo da atividade das IPSS.

Estes instrumentos revelam à sociedade a existência de uma regulação por via legal, com a criação de mecanismos internos e externos de controlo e fiscalização das IPSS que nos parecem suficientes a nível da fiscalização.

Entendemos, por isso, que, no caso das IPSS, cuja autonomia é indiscutível à luz da Lei, não se vislumbram vantagens na criação de uma entidade reguladora independente, uma vez que, como acabamos de ver, o Estatuto elenca uma panóplia de instrumentos capazes de balizar a atividade das IPSS, tendo sempre em conta o interesse geral, o interesse dos beneficiários, dos doadores e de todas as pessoas, individuais ou coletivas, que com elas se relacionam.

Por mais atendíveis que sejam os argumentos de quem pensa em sentido contrário, estamos em crer que será preferível apostar, se nisso se vir necessidade, na melhoria dos mecanismos de governação já existentes, garantindo, através deles, a prossecução do interesse público e a defesa dos interesses dos beneficiários.

Sem perder de vista um conjunto de questões relativas à regulação da economia social que podem merecer discussão aprofundada, colocamo-nos do lado dos que entendem que os instrumentos hoje existentes são suficientes para um controlo efetivo das IPSS.

Durante o estudo, sublinhámos ainda que, caso venha a avançar-se nesta discussão, há dentro do setor da economia social entidades que, pelo seu posicionamento, nos parecem perfeitamente capazes de assumir tal papel. Apontámos como exemplos a CASES, a Confederação Portuguesa da Economia Social, o Conselho Nacional Para a Economia Social e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade.

Este é um tema que, a nosso ver, merece uma discussão mais profunda e mesmo a abertura de uma linha de investigação que possa contribuir para o reforço do setor cooperativo e social em Portugal.

Tomando por referência o título desta dissertação, diremos, por fim, que a criação de uma entidade reguladora para as IPSS é desnecessária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS]

- Almeida, M. A. (2020). *A Fiscalização das Fundações Privadas de Solidariedade Sociedade*. Cooperativismo e Economia Social (CES), n.º 42. Curso 2019-2020. pp. 57-75;
- Almeida, V. (2010). *Governança, Instituições e Terceiro Setor. As Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Dissertação de Doutoramento na área científica de Economia (Programa de Doutoramento em Governança, Conhecimento e Inovação);
- Azevedo, C. (2013). *Manual de Governo - O desafio da liderança nas Organizações do Terceiro Sector em Portugal*. Porto: Impulso Positivo;
- Caeiro, J. C. (2008). *Economia Social: Conceitos, Fundamentos e Tipologia*, Revista Katál. Florianópolis, v. 11, n.º 1, pp. 61-72;
- Calvete, V. (2009). *As semelhanças e as diferenças: regulação, concorrência e allthat jazz*. Revista Julgar, n.º 9, pp. 73-96;
- Canotilho J. J.G & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Artigos 1.º a 107.º), Volume I, 4.ª Edição Revista. Coimbra Editora: Coimbra;
- Canotilho, J.J.G. (2008). *O Estado Garantidor. Claros-Escuros de um conceito*. Em Nunes, A. J. A. e Miranda, J. N. C. (orgs.). *O Direito e o Futuro. O Futuro do Direito*. Edições Almedina: Coimbra;
- Conta Satélite da Economia Social 2016 e Inquérito ao Trabalho Voluntário 2018. Coleção de Estudos da Economia Social, n.º 10. CASES e INE;
- Cordeiro, A. R. C. (2019). *O impacto das IPSS no desenvolvimento regional português*. Trabalho Final na modalidade de Dissertação apresentado à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Finanças. Disponível em https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/28774/1/TFM_AnaRaquelCordeiro_CPBS.pdf;

- Costa, D. (s/d). *Parcerias público-privadas. Fiscalização e controlo da execução das parcerias*. Disponível em https://www.igf.gov.pt/inftecnica/75_anos_IGF/danielcosta/danielcosta_cap02.htm;

- Coutinho, C. P. (2021). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. Almedina: Coimbra;

- Fajardo, G. G. (2009). La economía social en las leyes. *CIRIEC – Espana, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 66;

- Ferreira, P. E., Morais, L. (2008). *A Regulação Setorial da Economia – Introdução e Perspetiva Geral*. Em Ferreira, L., Ferreira, E. P. & Anastácio, G. (coord.). *Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?*. Almedina: Coimbra, pp. 7-38;

- Figueira, A. (2018). *Nivelar os pratos da balança: Estudo da Comunicação Organizacional como fator de sustentabilidade nas parcerias estratégicas entre organizações solidárias e empresas*. Tese de Doutoramento disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/55777>;

- Garcia, I. G. F. (2009). *La economía social en las leyes*. CIRIEC–Espanña, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 66, Octubre 2009, pp. 7-9;

- Gonçalves, J. L. M. (2014). *Da Independência das Autoridades Reguladoras Independentes*. Relatório de Dissertação de Mestrado. Disponível em https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17150/1/Tese%20de%20Mestrado%20_Da%20Independ%C3%Aancia%20das%20Autoridades%20Reguladoras%20I.pdf;

- Gonçalves, J. M. (2019). *Estratégias de sustentabilidade financeira das IPSS. Estudo de Caso: ARIA - Associação de Reabilitação e Integração Ajuda*. Relatório de Dissertação de Mestrado em Ciências Empresariais – Ramo: Gestão de Pequenas e Médias Empresas. Disponível em <https://comum.rcaap.pt>;

- Gonçalves, P. C. (2010). *Estado de Garantia e Mercado*. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. VII (especial: Comunicações do I Triénio dos Encontros de Professores de Direito Público), pp. 97-128;

- Justino, L.J., & Moreira, A. J. (2010). *Estudo sobre a perceção da pobreza em Portugal*. Disponível em https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/REAPN-AI_Pobreza.pdf;

- Licínio, L. (2009). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Edições Almedina: Coimbra;
- Kirby, E., & Koschmann, M. (2012). *Forum Introduction: Communication-Centered Contributions to Advancing Scholarship in/of Nonprofit and Voluntary Organizations*. *Management Communication*. Quarterly, 26(1), pp. 133-138;
- Marcou, G. (2006). *La Notion Juridique de regulation*. Em *L'ActualitéJuridique*. *DroitAdministratif*, 2006(7);
- Martins, C. M (2014). *AAccountabilityno Terceiro Setor: o caso de uma organização da atual geração*. Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/77107>;
- Meira, D. (2013). *A Lei De Bases Da Economia Social Portuguesa: Do Projeto Ao Texto Final*. Em *CIRIEC-España, Revista Jurídica nº 24*, pp. 1-29;
- Meira. D. (2013a). *A Lei de Bases da Economia Social portuguesa. Breve apresentação*. *Cooperativismo e Economia Social*, nº 35, pp. 231-236;
- Meira, D.A (2016). *Fiscalização das Cooperativas à Luz do Novo Código Cooperativo Português*. *CIRIEC-España. Revista Jurídica nº 28*;
- Meira, D. & Ramos, M. E. (2018). *Código Cooperativo Anotado*. Almedina: Coimbra
- Meira, D. & Ramos, M. E. (2019). *Projeções do princípio da autonomia e da independência na legislação cooperativa portuguesa*. *Boletín de la Asociacion Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 55, pp. 135-170;
- Moncada, C. de (2007). *Direito Económico*. Coimbra Editora: Coimbra;
- Moreira A. (1989). *Ciência Política*. Coimbra: Almedina;
- Moreira, V. e Maças, F. (2003). *Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e Projeto de Lei-Quadro*. Coimbra Editora: Coimbra;
- Moreira, V. (2012). *Provas de Agregação de Vital Moreira. Programa da Disciplina de Direito Público da Regulação*. Disponível em estudogeral.uc.pt;

- Namorado, R. (2004). *A economia social – Uma constelação de esperanças*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais;
- Namorado, R. (2017). *O que é a Economia Social?*. Em *Economia Social em Textos*, n.º 1, Coimbra, CECES-FEUC;
- Nunes, P. (2016). *Fontes de Financiamento*. Disponível em <http://knoow.net/cienceconempr/gestao/fonte-de-financiamento/>;
- Parente, C. (2014) (coord.). *Empreendedorismo Social em Portugal*. Universidade do Porto: Faculdade de Letras do Porto;
- Parente, C. (2011). *Responsabilidade organizacional no terceiro sector: do ideário às práticas na gestão de pessoas*. Em Costa, M. A. N, Santos, M. J., Seabra, F. M. & Jorge, F. (eds.). *Responsabilidade social: uma visão Ibero-americana*, pp. 355-381. Coimbra: Almedina;
- Pedroso, E. & Farelo, F. (s/d). *As 100 Maiores Cooperativas 2018. A Realidade Estatística das Cooperativas de Solidariedade Social em Portugal 2017-2018*. Lisboa: CASES;
- Peneda, S. (2014). *O Estado social e o terceiro sector - cooperação e compromissos*. Paper apresentado no “Primeiro congresso das Instituições Particulares de Solidariedade Social e Misericórdias da Madeira sobre novos compromissos, novas respostas, repensar o Estado social”, Funchal;
- Ramos, M. E. *Da responsabilidade dos dirigentes e gestores das cooperativas— uma introdução*. *Cooperativismo e Economia Social*, n.º 32 (2009-2010), Universidade de Vigo;
- Rocha, A. (2013). *Sistemas de Supervisão*. Dissertação de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa;
- Saraiva, R. (2017). *A regulação pública das entidades da Economia Social*. *Cooperativismo e Economia Social*, n.º 39, pp. 55-88;
- Sousa, S. (2013). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num Contexto de Crise Económica*. Porto: IPI Consulting Network Portugal;

- Viscusi, K.W., Harrington, J.E., Sappington, D.E.M. (2000). *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge: The MIT Press;

- Zulmira Teixeira. Z. (2014). *O Relato Financeiro nas IPSS: Estudo de caso de uma IPSS do concelho de Vila Nova de Gaia*. Dissertação de Mestrado disponível em <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/5583>.

LEGISLAÇÃO

- Código Civil (24.^a edição). Almedina: Coimbra;
- Código Cooperativo, CASES: 2018;
- Código das Associações Mutualistas. APM – Associação Portuguesa das Mutualidades;
- Código das Sociedades Comerciais (versão mais recente) (Lei n.º 49/2018, de 14/08);
- Constituição da República Portuguesa;
- Cooperativas de Solidariedade Social. Decreto-Lei n.º 7/98 de 15 de janeiro;
- Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social. DATAJURIS;
- Legislação Cooperativa (3.^a edição). CASES: 2011;
- Lei 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras);
- Lei de Bases da Economia Social;
- Regime Jurídico das IPSS (Alterações 2014). Policopiado;

WEBGRAFIA

- Carta Social. Disponível em <http://www.cartasocial.pt/pdf/csocial2018.pdf>.
- Conta Satélite da Economia Social. Disponível em
- Pordata – Base de Dados Portugal Contemporâneo. Disponível em [https://www.pordata.pt/Portugal/Valor+acrescentado+bruto+total+e+por+ramo+de+atividade+\(base+2016\)-2293](https://www.pordata.pt/Portugal/Valor+acrescentado+bruto+total+e+por+ramo+de+atividade+(base+2016)-2293).
- .-ONU (Organização das Nações Unidas) (2016). Sustainable Development Goals - 17 goals to transform our world. Disponível em <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainabledevelopment-goals/>. Acedido em 20 de abril de 2021 <https://www.cases.pt/contasatelitedaes/>
- “O Impacto da Pandemia de Covid-19 nas IPSS e Seus Utentes”. Disponível em <http://cnis.pt/wp-content/uploads/2021/03/Relat%C3%B3rio-COVID-19-nas-IPSS.pdf>.

