



Direcção-Geral da Acção Social

Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

António Teixeira

As Instituições Particulares de Solidariedade Social

Aspectos da Evolução do seu Regime Jurídico

(Documento elaborado em Fevereiro de 1996)

Lisboa, Dezembro de 1996

Ficha Técnica

Autor:

António Teixeira

Editor:

Direcção-Geral da Acção Social
Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

Colecção:

Documentos Temáticos nº 11

Plano gráfico e capa:

David de Carvalho

Impressão:

Nova Oficina Gráfica, Lda
Rua do Galvão, 34-A 1400 Lisboa

Tiragem:

500 exemplares

Dezembro/96
ISBN 972 - 95777 - 1 - 4
Depósito Legal nº 106072

ÍNDICE

1. Das “Instituições Particulares de Assistência” às “Instituições Particulares de Solidariedade Social”	5
1.1 A acção supletiva do Estado durante o Estado Novo	5
1.2 As instituições particulares de assistência .	5
1.3 A tutela administrativa	6
1.4 Os institutos de assistência de associações religiosas	7
1.5 As Santas Casas da Misericórdia	7
1.6 As transformações operadas com a Revolução de 25 de Abril	8
1.7 As IPSS na Constituição de 1976	9
2. O Estatuto das IPSS de 1979 (DL 519-G2/79, de 29/12)	10
2.1 Caracterização das IPSS	10
2.2 Âmbito de aplicação do Estatuto	10
2.3 Princípios e directrizes	10
2.4 Formas das instituições	11
2.5 Constituição das instituições	13
2.6 Instituições da Igreja Católica	13
2.7 Cooperação	13
2.8 Registo	14
2.9 Tutela	14
3. O Estatuto das IPSS de 1983 (DL 119/83, de 25/2)	16
3.1 Principais alterações ao Estatuto de 1979	16
3.2 Caracterização das IPSS	17
3.3 Princípios e directrizes	17
3.4 Formas das instituições	18
3.5 Cooperação	20
3.6 Registo	20
3.7 Tutela	21
4. Alterações ao Estatuto aprovado pelo DL 119/83	22
5. Lei da Segurança Social	23
6. A revisão constitucional de 1989	25

7. Questões suscitadas pelo actual regime jurídico das IPSS	27
7.1 Questões sumariamente abordadas	27
7.2 Insuficiente implementação da Lei 28/84	27
7.3 Questões relacionadas com a aplicação do Estatuto das IPSS	29
7.4 Questões relacionadas com as competências e os meios dos órgãos e serviços do M.S.S.S.	31

ANEXO 1 Instituições Particulares de Assistência anteriores ao Estatuto das IPSS de 1979	37
---	----

ANEXO 2 Mapa global de registo (inscrições) das IPSS com fins de Acção Social	38
--	----

ANEXO 3 Mapa global de registo (inscrições) das IPSS com fins de Saúde	39
---	----

1

Das “Instituições Particulares de Assistência” às “Instituições Particulares de Solidariedade Social”

1.1 A acção supletiva do Estado durante o Estado Novo

Durante o regime do Estado Novo estava legalmente consagrado o princípio da acção meramente supletiva do Estado em relação às iniciativas particulares no domínio das actividades de saúde e assistência.

Assim, nos termos da **Lei 2120, de 19-07-63**, competia ao Estado, no âmbito da *política de saúde e assistência*:

- a) Estabelecer planos gerais para as actividades de saúde e assistência;
- b) Orientar, coordenar e fiscalizar estas actividades;
- c) Organizar e manter os serviços que, pelo superior interesse nacional de que se revistam ou pela sua complexidade, não possam ser entregues à iniciativa privada;
- d) Fomentar a criação de instituições particulares que se integrem nos princípios legais e ofereçam as condições morais, financeiras e técnicas mínimas para a prossecução dos seus fins;
- e) Exercer acção meramente supletiva em relação às iniciativas e instituições particulares, que deverá favorecer sempre que estejam nas condições referidas na alínea antecedente.”

1.2 As instituições particulares de assistência

Eram consideradas “instituições particulares de assistência” as instituições cuja administração pertencesse a entidades privadas e cujas actividades fossem mantidas mediante a contribuição de fundos e receitas próprias (Base V).

Estas instituições podiam revestir a forma de associações ou fundações e de entre as associações se destacavam, com regime especial, as “Santas Casas da Misericórdia” (Base VI).

As I.P.A. eram consideradas **peças colectivas de utilidade pública administrativa**, nos termos do artigo 416º do Código Administrativo. (1), enquanto **associações beneficentes** ou **institutos de assistência**. Como tal eram considerados os “ hospitais, hospícios, asilos, casas pias, creches, lactários, albergues, dispensários, sanatórios, (...) e estabelecimentos análogos, fundados por particulares, desde que umas e outros aproveitem em especial aos habitantes de determinada circunscrição e não sejam administrados pelo Estado ou por um corpo administrativo”.

Eram consideradas **associações de beneficência** as que tinham por “objecto principal socorrer os pobres e indigentes, na infância, invalidez, doença ou velhice, bem como educá-los ou instruí-los”(Art. 439º).

(1) Embora o Código Administrativo apenas abrangesse expressamente as peças colectivas de utilidade pública administrativa local, aplicava-se idêntico regime às p.c.u.p.a. geral, na falta de regime especial para estas peças colectivas.

Eram considerados **institutos de utilidade local** (fundações) as p.c.u.p.a “constituídas por fundação de particulares mediante afectação de bens dispostos em vida ou por morte para prossecução de um fim de assistência ou de educação” (Art. 444º)

Estavam ainda sujeitos ao regime destes institutos, os “institutos de assistência ou beneficência fundados, dirigidos ou sustentados por associações religiosas” (caso dos **centros sociais paroquiais**), “sem prejuízo da disciplina e espírito religioso que os informam”.

As **associações de beneficência** careciam, para se constituírem, da aprovação dos respectivos estatutos pelo Ministério da Saúde e Assistência, “que ouvirá o governador civil e condicionará a aprovação por forma a garantir a cooperação com a Misericórdia local e a acção comum de todas as associações e institutos de assistência no mesmo concelho” (Art. 440º).

A criação quer das associações, quer das fundações, obedecia, pois, a exigências de planeamento e de coordenação das instituições, envolvendo, em regra, a consulta prévia de vários serviços ou entidades - serviços técnicos centrais e locais do Ministério, governador civil, Corporação da Assistência, Misericórdia local.

1.3 A tutela administrativa

As obrigações e condicionantes do funcionamento e da actividade das instituições encontravam-se dispersas por vários diplomas legais.

O exercício geral das atribuições inerentes à tutela administrativa das instituições competia a um departamento da Direcção-Geral da Assistência Social - a Inspeção-Superior de Tutela Administrativa (Art. 90º do Decreto nº 351/72, de 8 de Setembro).

Assim, a este departamento competia, para além do apoio às instituições nos aspectos jurídicos, administrativos e financeiros :

- Organizar e informar os processos de criação, modificação e extinção das instituições, ou da sua integração, concentração ou fusão;
- Fiscalizar a legalidade do mandato dos corpos gerentes das instituições e promover as diligências prévias e complementares do afastamento das direcções das instituições e da nomeação, em sua substituição, de comissões administrativas, nos termos dos arts. 429º e 430º do Código Administrativo;
- Emitir orientações gerais para a gestão financeira e económica das instituições, “ em ordem a obter a maior eficiência com o mínimo de custo”;
- Elaborar as normas a que deve obedecer a organização das contas de gerência e os orçamentos das instituições;
- Organizar o cadastro dos bens das instituições e propor “as medidas necessárias para a valorização, segurança e manutenção desses bens e para obtenção de melhores rendimentos”;
- Aprovar os quadros de pessoal e os orçamentos das instituições;
- Julgar as contas de gerência de valor inferior a 2000 contos (estando as de valor superior sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas);
- Autorizar a realização de empréstimos e a transacção de imóveis;
- Dar parecer sobre a realização de obras e a aquisição de equipamentos.

1.4 Os institutos de assistência de associações religiosas

Ao regime de tutela administrativa se encontravam sujeitas todas as instituições particulares de assistência (p.c.u.p.a.), incluindo os ***institutos de assistência criados pela Igreja Católica*** (nomeadamente os centros sociais paroquiais).

Entendia-se então que o regime especial da Concordata de 1940 apenas se aplicava às organizações cujos fins principais fossem especificamente religiosos e que além desses fins se propusessem também fins de assistência (art. IV), não se considerando abrangidas pelo regime concordatário as instituições com fins principais de assistência.

Assim, a generalidade dos centros sociais paroquiais e outras instituições de assistência criadas por organizações da Igreja Católica constituíram-se mediante a aprovação dos respectivos estatutos pelo Governo e após o procedimento a que obedecia tal aprovação. O reconhecimento da personalidade jurídica destas instituições não resultou, pois, na generalidade dos casos, da simples participação da erecção canónica efectuada pela autoridade eclesiástica ao abrigo da Concordata, considerando-se tal reconhecimento incompatível com o regime das p.c.u.p.a.

Nos casos raros em que foi efectuada tal participação, considerou-se que respeitava a uma instituição que além de fins religiosos prosseguia também fins de assistência, a qual apenas ficava obrigada à prestação de contas relativamente à sua actividade beneficente, mas não à tutela administrativa, não beneficiando, porém, dos apoios e regalias próprias das p.c.u.p.a.

1.5 As Santas Casas da Misericórdia

Também as **Misericórdias, ou Santas Casas da Misericórdia**, eram consideradas “estabelecimentos de assistência ou beneficência” (associações de beneficência), que se regiam por estatutos (“compromissos”) “elaborados de harmonia com o espírito tradicional das instituições para a prática da caridade cristã”.

A administração do culto e a “prestação de assistência religiosa e moral aos assistidos” competia a irmandades ou confrarias canonicamente erectas junto das Misericórdias, de acordo com o regime dualista instituído pelo Dec. Lei nº 35108 de 7-11-45 (art. 108º) (2)

Enquanto a Misericórdia - associação de assistência estava sujeita ao regime destas associações (carecendo o respectivo “compromisso” da aprovação do Ministro da tutela), já a respectiva irmandade ou confraria se regia pelo Direito Canónico/Concordatário, competindo a sua constituição ou modificação à autoridade eclesiástica.

Nos termos daquele diploma deviam as Misericórdias proceder à reforma dos seus “compromissos” e promover a criação das respectivas irmandades ou confrarias. Tal obrigação não foi, porém cumprida por grande parte das Misericórdias, aparentemente resistindo, assim, à imposição daquele regime dualista e adiando *sine die* a sua adaptação a esse mesmo regime.

(2) O D. L. 35108 alterou o regime estabelecido no art. 433º do Código Administrativo que qualificava as Misericórdias como “estabelecimentos de assistência ou beneficência criados e administrados por irmandades ou confrarias canonicamente erectas”.

De notar ainda que, sendo embora as Misericórdias instituições particulares de assistência, estavam-lhes conferidas por lei obrigações e prerrogativas que as distinguiam das restantes instituições particulares e as aproximavam das entidades de direito público. Poderão referir-se, a título exemplificativo: a imposição legal de atribuições de exercício obrigatório - sustentação de postos hospitalares, socorro às grávidas e protecção aos recém-nascidos e enterramento de pobres e indigentes (art. 434º do Código Administrativo); a coordenação da assistência desenvolvida no respectivo concelho, enquanto “órgãos locais de saúde e assistência” (Base XX da Lei nº 2120 de 19-07-63); o âmbito de acção definido na lei como preferentemente concelho (art. 109º do DL 35108); a reversão para a Misericórdia local dos bens das instituições de assistência extintas (art. 432º do Cód. Administrativo)

1.6 As transformações operadas com a Revolução de 25 de Abril de 1974

No período que se seguiu à Revolução de 25 de Abril assistiu-se à proliferação de iniciativas que visavam a satisfação de carências das comunidades, em especial no domínio do apoio à 1ª e 2ª infâncias. Tais iniciativas, já não inspiradas pelo tradicional espírito assistencialista, mas mais motivadas por sentimentos de solidariedade e de entre-ajuda, nasceram frequentemente dos próprios interessados na criação dos equipamentos sociais (associações de pais, de reformados, etc.), ou foram dinamizadas pelas autarquias ou pelas “organizações populares de base”.

Tais iniciativas, quando não assumidas directamente pelas próprias autarquias, foram sendo enquadradas, embora com dificuldades e resistências, no regime das instituições particulares de assistência / pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, regime que continuava a assegurar melhores garantias de apoio do Estado (quer ao nível da concessão de subsídios regulares, quer ao nível dos benefícios fiscais).

No entanto, alguns promotores dessas iniciativas, rejeitando a filosofia assistencialista ainda subjacente àquele velho regime legal ou recusando a sujeição à correspondente tutela administrativa, optavam pela criação de associações ao abrigo da lei sobre o direito de associação, esquivando-se ao reconhecimento da utilidade pública administrativa, ainda que não auferindo das regalias decorrentes desse reconhecimento. Outros promotores, no desejo de melhor realçarem o espírito de entreajuda e de cooperação que os reunia, optaram pela forma cooperativa (de que foram exemplo as CERCIs), ainda que . juridicamente, a forma associativa pudesse corresponder igualmente ao objecto da sua cooperação.

A tutela das instituições particulares defrontava-se, entretanto, com contradições e dificuldades, porquanto se, por um lado, fora abandonado o velho princípio do papel supletivo do Estado no domínio da assistência social e se reforçava o intervencionismo do Estado nesta área, por outro lado contestavam-se também as condições que no regime anterior ao “25 de Abril” restringiam o exercício da liberdade de associação.

As contradições avolumavam-se num sector que, sendo fortemente subsidiado, “fomentado” e orientado pelo Estado (em alguns casos só na forma as iniciativas seriam “particulares”), nem sempre se reconduzia totalmente a uma livre, espontânea e autónoma iniciativa particular, enquanto o interesse público das actividades desenvolvidas (em regime de verdadeira “concessão”) impunha a disciplina e a tutela do exercício dessas actividades.

Manifestações do referido intervencionismo do Estado constituíram as “oficializações” de alguns estabelecimentos sociais e, em mais larga medida, dos hospitais das Misericórdias, assim como a destituição dos corpos gerentes de diversas instituições com a nomeação de comissões administrativas.

A publicação da Constituição da República de 1976 veio tornar mais imperiosa a revisão do regime legal das instituições particulares de assistência, considerando-se estas abrangidas pelo conceito de “instituições privadas de solidariedade social” consagrado na Constituição.

1.7 As IPSS na Constituição de 1976

A Constituição consagrou a expressão “instituições privadas de solidariedade social”, associando estas instituições ao sistema de segurança social nos seguintes termos (Art. 63º nº3):

“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.”

O conceito vinha, em larga medida, abranger as antigas instituições particulares de assistência, ao menos aquelas cujos fins de assistência se identificassem com os fins do novo sistema unificado de segurança social, definidos no nº 4 do art. 63º: protecção dos cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”.

Os fins deste sistema de segurança social não esgotavam, porém, os fins da assistência social que respeitavam a todas as situações de carência económica e às suas repercussões no acesso a bens essenciais, como a saúde, a habitação, etc., bens estes que já não caberia ao sistema de segurança social assegurar. Assim, algumas das instituições particulares de assistência não poderiam ser qualificadas como IPSS, pelo menos numa interpretação literal da Constituição que identificasse exclusivamente os fins destas instituições com os fins da segurança social.

Mas a “solidariedade social” também não se esgotava na assistência particular, que essencialmente se destinava a “prestar socorros na respectiva modalidade a uma generalidade de pessoas indiferenciadas e não estritamente aos seus associados ou a outros indivíduos concretamente determinados” (3). Podia também abranger organizações de entre-ajuda cujos beneficiários eram os próprios associados, nomeadamente as “associações de socorros mútuos”.

O art. 63º estabelecia, de alguma forma, uma **limitação à liberdade de associação** consagrada na própria Constituição (art. 46º, nº2).

Relativamente à fiscalização estadual ali prevista, referem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira:

“Problemática é a dimensão e forma que pode assumir tal fiscalização. Revestindo ela a natureza de restrições ao direito geral de associação (cfr. art. 46º), devem estas limitar-se ao necessário e serem proporcionadas aos interesses públicos que as justificam. Deve por isso entender-se estarem, em princípio, excluídas formas extremas de tutela, como, por exemplo, a autorização administrativa para a sua criação, a aprovação dos estatutos, a homologação de órgãos, a sua substituição por comissões administrativas, a dissolução autoritária da instituição, etc. O facto de desempenharem tarefas de interesse público não as transforma em órgãos de administração indirecta do Estado.(...)” (4)

A regulamentação das IPSS nos termos constitucionalmente previstos só veio a ter lugar com o respectivo Estatuto aprovado em 1979.

(3) Conforme parecer da Procuradoria-Geral da República (D.G. nº165, de 16-07-59)

(4) “Constituição da República Portuguesa Anotada”- 3ªedição revista - comentário ao art. 63º que, embora se reporte à redacção resultante das revisões constitucionais de 1989 e 1992, não terá sido influenciado por essas revisões, que não alteraram a referência à fiscalização do Estado.

O Estatuto das IPSS de 1979 (Decreto - Lei nº 519 - G2 / 79, de 29 de Dezembro)

2.1 Caracterização das instituições particulares de solidariedade social - (IPSS)

As IPSS foram assim caracterizadas:

- instituições sem finalidade lucrativa;
- criadas por iniciativa particular;
- com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos;
- e com o objectivo de facultar serviços ou prestações de segurança social.

2.2 Âmbito de aplicação do Estatuto

O Estatuto aplicava-se ainda a outras organizações, para além das IPSS, mas apenas no que especificamente respeitasse às actividades de segurança social por elas prosseguidas: entidades privadas com fins secundários de segurança social; estabelecimentos criados por empresas em benefício dos respectivos trabalhadores; organizações populares de base territorial.

2.3 Princípios e directrizes

Estabelecia-se que as instituições “fazem parte do sistema de segurança social referido no art. 63º da Constituição, pelo que são reconhecidas, valorizadas e apoiadas pelo Estado que as orienta e tutela, as coordena e subsidia”, estando ainda “representadas em todos os escalões da estrutura de participação do sistema” (art. 2º).

A acção das instituições obedeceria às seguintes **directrizes** (art. 5º):

- liberdade de escolha das áreas de actividade e autonomia do exercício, “de acordo com as orientações que o Estado estabeleça para o desenvolvimento do sistema de segurança social”
- “responsabilidades sociais e jurídicas” assumidas pelas instituições perante a sociedade e o Estado e perante os beneficiários;
- prevalência dos interesses e direitos dos beneficiários e dos grupos sociais a que pertençam sobre os das próprias instituições, dos seus associados ou fundadores;
- respeito pela vontade dos fundadores, testadores ou doadores, ainda que passível de uma interpretação actualista;
- respeito pela dignidade e intimidade da vida privada dos beneficiários, que “não podem sofrer discriminações fundadas em critérios ideológicos, políticos, confessionais ou raciais e serão ajudados a superar o isolamento e marginalização sociais”;
- aplicação dos apoios do Estado no reforço dos recursos próprios das instituições, “aumentando-lhes as possibilidades de actuação e melhorando a qualidade desta”;
- resolução das crises e diferendos surgidos na vida interna das instituições no quadro dos seus órgãos estatutários, só excepcionalmente justificando a intervenção da entidade tutelar;
- liberdade de organização interna das instituições, “com respeito pelas disposições estatutárias e pela legislação aplicável”

2.4 Formas das instituições

As instituições podiam revestir qualquer das seguintes *formas* :

Associações de solidariedade social,
Irmandades da Misericórdia;
Cooperativas de solidariedade social;
Associações de voluntários de acção social;
Associações de socorros mútuos;
Fundações de solidariedade social

As instituições podiam ainda agrupar-se em **uniões** ou **federações**.

2.4.1 Associações de solidariedade social seriam, em geral, as associações constituídas com o fim de exercer actividades de segurança social (incluindo, portanto, a generalidade das “associações de beneficência”) e que não se enquadrassem em qualquer das outras formas especiais de associações: Misericórdias, associações de voluntários e associações de socorros mútuos.

2.4.2 Irmandades da Misericórdia (ou santas casas da Misericórdia) - “associações constituídas na ordem jurídica canónica com o objectivo de satisfazer carências sociais e de praticar actos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios da doutrina e moral cristãs”.

O Estatuto veio, assim, introduzir uma profunda alteração à anterior qualificação das Misericórdias, em especial ao regime dualista estabelecido no já citado D.L. nº 35108 de 7-11-45, acabando com a separação entre a Misericórdia-instituição de assistência e a Misericórdia-associação religiosa e passando a existir uma única instituição canonicamente erecta.

Relativamente às Misericórdias já existentes parecia pressupor-se uma manifestação de vontade no sentido da adaptação a esse regime, mediante a obtenção da erecção canónica (art. 90º), ou, no caso de coexistirem efectivamente uma associação de beneficência e a respectiva irmandade canonicamente erecta, mediante a integração da primeira na segunda (art. 91º).

De referir ainda que, apesar do reconhecimento da natureza canónica das Misericórdias, quis o legislador manter o tradicional relacionamento directo entre o Estado e aquelas instituições (não afectado pela tutela eclesiástica), ao determinar que o Estatuto se aplicaria *directamente* às irmandades da misericórdia, “sem prejuizo das sujeições canónicas que lhes são próprias”.

Trata-se de uma especificidade em relação ao regime geral das instituições abrangidas pela Concordata, que prevê, na sua efectivação, a intervenção do “Ordinário competente” (art. IV da Concordata), podendo essa especificidade fundamentar-se em regras de direito consuetudinário.

De notar também que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa continuou sujeita a regime diferente, sendo qualificada como “instituto público” regulamentado por legislação especial (art. 61º).

2.4.3 Cooperativas de solidariedade social - “associações constituídas de harmonia com os princípios cooperativos, tendo por fim facultar aos associados e seus familiares serviços que façam parte dos esquemas de segurança social”.

Cumprir recordar que, à data da publicação do Estatuto, a generalidade das cooperativas se regia ainda pelo Direito Comercial, enquanto “sociedades cooperativas”, não dispondo ainda de um quadro legal próprio, adequado ao *terceiro sector*, que a Constituição distingua já quer do sector público, quer do sector privado.

Sendo então o regime em vigor manifestamente desajustado às cooperativas com fins de solidariedade social (nomeadamente às cooperativas de educação e reabilitação - “CERCIs” - e outras normalmente dedicadas à 1ª e 2ª infâncias), foram as mesmas equiparadas às associações, com as especificidades contempladas no próprio Estatuto ou decorrentes dos “princípios cooperativos”.

2.4.4 Associações de voluntários de acção social - “as constituídas por indivíduos que se propõem colaborar na realização dos fins de segurança social que constituam responsabilidade de outras instituições ou de serviços ou estabelecimentos públicos” (art. 69º).

Estas associações não manteriam, pois, directamente serviços ou equipamentos, mas colaborariam no desenvolvimento das actividades de outras instituições, nos termos dos acordos de colaboração com as mesmas celebrados. Seriam associações similares às “Ligas dos Amigos dos Hospitais”

2.4.5 Fundações de solidariedade social - as instituídas “com o fim específico de prosseguir actividades de segurança social”. (art. 74º).

Elemento essencial destas, como de qualquer fundação, seria a existência do necessário substracto patrimonial (diferentemente das associações, caracterizadas pelo substracto pessoal), devendo a atribuição dos bens constar do próprio acto de instituição - testamento ou acto entre vivos.

Equiparadas às fundações eram (na linha do regime do Código Administrativo) os **institutos fundados, dirigidos ou sustentados por organizações e instituições religiosas** que se propusessem fins de segurança social (art. 78º), de que constituiriam exemplo mais comum os *centros sociais paroquiais*, criados pelas paróquias.

Perante a opção de recondução destas instituições a um dos dois tipos de pessoas colectivas - associações ou fundações - ter-se-á optado pela equiparação a fundações por nelas não ser determinante o substracto pessoal, ou, pelo menos, por este não se exprimir através de um órgão deliberativo - a assembleia geral.

2.4.6 Associações de socorros mútuos - embora constituindo uma das formas que poderiam revestir as IPSS, não foram sequer definidas no Estatuto, que se limitou a estabelecer que se regeriam “pelas disposições do Estatuto que lhes sejam aplicáveis e pelas que constem de diploma próprio a publicar” (art. 2º, nº 5, do DL 519-G2/79).

Esse diploma veio a ser o Dec. Lei nº 347/81, de 22/12 (regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 58/81, de 30/12) que definiu tais instituições como “associações de fim não lucrativo que, por meio das quotizações dos seus sócios, prosseguem no interesse destes ou das suas famílias, fins de previdência e auxílio recíproco” (art. 1º). De entre estes fins se destacavam os fins complementares dos sistemas de previdência ou de protecção da saúde e ainda o “acesso a equipamentos sociais” (art. 2º).

Os fins predominantes das mutualidades continuaram, no entanto, a ser os fins de previdência ou de saúde, porquanto as associações de auxílio recíproco que se vieram a constituir exclusivamente para a criação de equipamentos sociais optaram pelo regime das “associações de solidariedade social”, certamente porque o regime das mutualidades se revelava mais exigente quanto aos requisitos de natureza económico-financeira (constituição dos fundos necessários à efectivação dos direitos dos associados).

2.5 Constituição das instituições

As instituições passaram a constituir-se nos termos da lei geral (Código Civil), ou ainda nos termos da Concordata (arts. 50º e 74º).

Assim, as associações podiam constituir-se livremente por escritura pública, adquirindo, desde logo, personalidade jurídica.

As fundações podiam ser instituídas por escritura pública ou por testamento, mas só adquiriam personalidade jurídica pelo reconhecimento, o qual era da competência do ministro da tutela. O reconhecimento poderia ser recusado quando os fins não coincidissem com os do sistema de segurança social, ou quando o património indicado fosse manifestamente insuficiente para a prossecução dos fins visados e não houvesse expectativas fundadas de suprimento da insuficiência. (art. 74º)

2.6 Instituições da Igreja Católica

O Estatuto seria aplicável às “organizações e instituições religiosas que por forma exclusiva ou cumulativa prossigam actividades de segurança social, mas, tratando-se de organizações ou instituições da igreja católica, a aplicação do Estatuto far-se-á com respeito pelas disposições da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 7 de Maio de 1940” (Nº 3 do art. 2º do D.L. 519-G2/79).

O legislador afastou-se, assim, claramente da interpretação da Concordata anteriormente perfilhada e que restringia a sua aplicação às instituições com fins religiosos (e fins complementares de assistência), ao estendê-la também às instituições que exclusivamente prosseguissem “actividades de segurança social”

Desde logo a aplicação da Concordata repercutia-se no processo de reconhecimento da personalidade jurídica das instituições “canonicamente erectas”: tal reconhecimento resulta da simples participação escrita à Autoridade competente feita pelo Bispo da diocese. Idêntico procedimento se aplica no caso de modificação ou extinção (art. III da Concordata). (5)

2.7 Cooperação

As formas de cooperação entre os serviços oficiais e as IPSS seriam estabelecidas mediante *acordos de cooperação* a homologar pelo ministro da tutela.

Os acordos de cooperação constituíam já anteriormente uma forma comum de atribuição de subsídios às instituições, mas passaram a representar, a partir do Estatuto, um instrumento obrigatório, acentuando-se, assim, a natureza contratual das relações de cooperação entre o Estado e as IPSS.

(5) No Parecer do C.C. da Procuradoria-Geral da República de 21-12-83 (P. 161/83, não homologado), reportando-se já ao Estatuto das IPSS de 1983, afirmava-se: “o diploma em causa ultrapassa, nessa parte, os compromissos assumidos pela Concordata de 7 de Maio de 1940”. Diferentemente, porém, do que se entendia neste parecer, julga-se que idêntica aplicação da Concordata estava já prevista no Estatuto anterior.

Vieram ainda a ser definidas, pela primeira vez, normas reguladoras dos referidos acordos, através dos Desp. Norm. nº 387/80 e nº 388/80, de 31/12.

Foi também prevista a celebração de *acordos de gestão* mediante os quais podem as instituições ser encarregadas de gerir instalações, equipamentos ou estabelecimentos pertencentes ao Estado ou às autarquias locais.

2.8 Registo

Foi criado o **registo central das IPSS**, a funcionar na Direcção-Geral da Segurança Social.(art. 33º)

Os actos sujeitos a registo eram essencialmente actos jurídico-institucionais: actos de constituição, integração, fusão, cisão, ou extinção das instituições; estatutos e respectivas alterações; eleição, designação e recondução dos corpos gerentes.(art.34º)

A inscrição no registo constituía condição para o exercício de actividades e a abertura de estabelecimentos do âmbito da segurança social e implicava o automático reconhecimento da utilidade pública das instituições.(arts.39º e 4º)

A inscrição só seria recusada se fosse verificada ilegalidade no acto de constituição ou nos estatutos, ou ainda incompatibilidade dos fins estatutários com os do sistema de segurança social.

A técnica e o regime do registo eram idênticos aos do registo das pessoas colectivas de utilidade pública (de que as IPSS ficaram dispensadas), que constituía uma simplificação do registo comercial.

O registo veio, de alguma forma, substituir a anterior aprovação de estatutos que condicionava o reconhecimento da utilidade pública administrativa das instituições, mas obedecendo agora a critérios estritos de legalidade e a procedimentos também legalmente definidos.

O registo foi posteriormente regulamentado pela Portaria nº 234/81, de 5/3.

2.9 Tutela

O Estado exercia em relação às instituições *acção orientadora e tutelar* que tinha por objectivos (art.6º):

- compatibilizar os seus fins e actividades com os do sistema de segurança social;
- garantir o cumprimento da lei;
- defender o interesse dos beneficiários e das próprias instituições.

Essa acção tutelar compreendia as seguintes funções (art.41º):

a) Regulamentadora

Emissão de normas orientadoras, de carácter genérico, relativas a (art.44º):

- Criação, transformação, extinção e funcionamento das instituições e dos seus estabelecimentos;
- apoio técnico e financeiro do Estado;

- aperfeiçoamento dos trabalhadores;
- critérios de avaliação dos resultados do funcionamento das instituições;
- tratamento processual das queixas e reclamações dos beneficiários. (6)

b) Fiscalizadora ou inspectiva

compreendendo (arts. 45º e 48º):

- a realização de inspecções, inquéritos ou sindicâncias ;
- a homologação da fixação da estrutura orgânica das instituições e suas modificações ;
- a homologação da mudança de actividade social ou da sua cessação;
- a homologação da aquisição de imóveis a título oneroso e da sua alienação e da realização de empréstimos;
- o visto dos orçamentos, contas e quadros de pessoal das instituições. (7)

c) Interventiva

através de (art. 46º):

- participação ao Ministério Público de todos os factos considerados ilegais, apurados no exercício da acção tutelar (para efeitos, nomeadamente de convocação das assembleias gerais das associações pelo tribunal quando os corpos gerentes não se encontrassem regularmente constituídos, ou fosse impedida a convocação da assembleia - art. 53º)
- pedido judicial de destituição dos corpos gerentes e de nomeação de uma comissão provisória de gestão, quando a acção daqueles revelasse a prática reiterada de actos de gestão prejudiciais aos interesses das instituições, dos beneficiários ou do Estado;
- pedido de providência cautelar, como dependência do procedimento anterior, para nomeação de um administrador judicial em situações de urgência.

A destituição dos corpos gerentes deixou, pois de ser efectivada por acto administrativo, passando a competir exclusivamente aos tribunais.

Em ligação com a tutela inspectiva, podia ser determinado o encerramento dos estabelecimentos ou serviços cujo funcionamento decorresse de modo ilegal ou gravemente perigoso para a saúde física ou moral dos beneficiários.

Poderiam ainda ser requisitados pelo ministro da tutela, para utilização com o mesmo fim por outras instituições ou serviços, os bens afectos a actividades, cujo exercício fosse suspenso sem homologação prévia e com grave prejuízo para os beneficiários.

(6) Dos vários tipos de normas previstas apenas vieram a ser emitidas as relativas ao apoio do Estado.

(7) As contas deixaram de estar sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas

O Estatuto das IPSS de 1983 (Decreto - Lei nº 119 / 83, de 25 de Fevereiro)

3.1 Principais alterações ao Estatuto de 1979

A alteração mais significativa introduzida ao Estatuto anterior traduziu-se no alargamento dos objectivos característicos das IPSS, assim justificado no preâmbulo do diploma:

“Pela Resolução nº 96/81, de 30 de Abril, propôs-se o Governo proceder à revisão da legislação em vigor e à preparação de um novo diploma legal contendo a regulamentação global das instituições sem fins lucrativos que se proponham a resolução de carências sociais.

Esta decisão fundamentou-se na necessidade de obstar ao inconvenientes resultantes da excessiva delimitação do objectivo específico das instituições privadas de solidariedade social, tal como foi definido no artigo 1º do Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei nº 519-G2/79, de 29 de Dezembro, ou seja, *o objecto de facultar serviços ou prestações de segurança social.*

A restrição assim estabelecida quanto aos objectivos próprios destas instituições viera limitar, de modo que pareceu de corrigir, o âmbito de aplicação de tal diploma, na medida em que dele ficaram formalmente excluídas muitas outras instituições, criadas com idêntico propósito de autêntica solidariedade social, embora prosseguindo acções que não dizem respeito à área da segurança social.

Com efeito, a solidariedade social exerce-se não só no sector da segurança social mas também em domínios como os da saúde (actividade hospitalar e serviços médicos ambulatórios), da educação, da habitação e de outros em que as necessidades sociais dos indivíduos e das famílias encontram apoio e resposta na generosidade e capacidade de intervenção próprias do voluntariado social organizado”

Esta alteração do conceito de IPSS teve implicações na própria estruturação do diploma, nomeadamente no capítulo da tutela do Estado, desde logo porque a tutela deixou de competir exclusivamente ao “M.A.S.”, pelo que as referências àquele ministério foram substituídas por referências ao “ministério da tutela”.

Foi alterada também a própria denominação das instituições, com a substituição de *privadas* por *particulares*, na sequência da alteração ao art. 63º da Constituição introduzida pela revisão de 1982.

Simplificaram-se e delimitaram-se as funções de tutela do Estado e “desenvolveu-se, por este modo, o processo de autonomização das instituições e de distanciamento do velho regime de tutela administrativa das antigas *instituições particulares de assistência*”.

Essa simplificação foi acompanhada do enriquecimento normativo da parte respeitante à organização interna das instituições, reproduzindo-se ou adaptando-se as normas pertinentes do Código Civil (e evitando-se as frequentes remissões para o Código) e adaptando-se também as soluções entretanto consagradas pelo Código Cooperativo e pela legislação sobre mutualidades.

3.2 Caracterização das IPSS

Tendo-se alargado os objectivos das instituições e acentuado a sua criação e administração por particulares, as IPSS passaram a ser assim caracterizadas(art. 1º):

- instituições sem finalidade lucrativa;
- constituídas por iniciativa de particulares;
- com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos;
- que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico;
- e que se proponham a concessão de bens e a prestação de serviços;
- para prossecução de, entre outros, os seguintes objectivos:
 - de segurança social / acção social (apoio a crianças e jovens, à família e à integração social e comunitária; protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho);
 - de promoção e protecção da saúde;
 - de educação e formação profissional;
 - de resolução dos problemas habitacionais das populações.

As IPSS continuam a poder prosseguir *de modo secundário* outros fins não lucrativos compatíveis com os seus fins característicos (fins culturais, recreativos, etc.).

Só as IPSS ficaram sujeitas ao novo Estatuto, pressupondo-se que a regulamentação das actividades das instituições e do apoio a essas actividades (regulamentação que poderia ser comum a outras organizações) seria objecto de diplomas sectoriais (V. nº 5, b) do preâmbulo)

3.3 Princípios e directrizes

Não se refere já que as instituições fazem parte do sistema de segurança social, pressuposto que, além de não ser líquido, estaria desajustado aos novos objectivos das IPSS.

Mantiveram-se, no entanto, no essencial, ainda que com formulações diferentes, as *directrizes* consagradas no Estatuto revogado, nomeadamente:

- liberdade de escolha das áreas de actividade e de organização interna e autonomia de actuação, “no âmbito da legislação aplicável” (art.3ª);
- valorização e apoio do Estado ao contributo das instituições na efectivação dos direitos sociais, não podendo esse apoio, nem a tutela do Estado “constituir limitações ao direito de livre actuação das instituições” (art.4º);
- preferência dos interesses e direitos dos beneficiários aos das próprias instituições, dos associados ou dos fundadores (art.5º);
- respeito pela dignidade e intimidade da vida privada dos beneficiários e não discriminação dos mesmos; (art. 5º);
- respeito pela vontade dos fundadores, testadores ou doadores (art.6º);

Algumas disposições foram eliminadas atendendo essencialmente ao seu conteúdo programático (V. nº5, c) do preâmbulo), mas não estando em causa o seu fundamento - v.g. o princípio de que os diferendos surgidos na vida interna das instituições devem ser resolvidos no quadro dos órgãos estatutários.

3.4 Formas das instituições

3.4.1 Mantiveram-se as *formas* já consagradas no anterior Estatuto - associações de solidariedade social, associações de voluntários de acção social, associações de socorros mútuos, fundações de solidariedade social e irmandades da misericórdia - com excepção das **cooperativas de solidariedade social** (art.2º)

A exclusão destas cooperativas deveu-se ao facto de ter sido, entretanto, publicado o Código Cooperativo (tendo sido, assim, resolvido o problema da falta de um regime adequado às cooperativas), cuja aplicação cumulativa com o Estatuto das IPSS seria complicada, senão indesejável.

Não estava, porém, excluída a aplicação àquelas cooperativas dos diplomas sectoriais sobre o apoio e tutela do Estado (V. nº5, b) do preâmbulo), aplicação que veio mais tarde a ser determinada às cooperativas de educação ou ensino nos diplomas sobre o apoio da Segurança Social (Cfr. D. N. 75/92, Norma I). A exclusão daquelas cooperativas do âmbito de aplicação do Estatuto veio, no entanto, impedir que pudessem beneficiar das isenções fiscais que vieram a ser concedidas exclusivamente às IPSS.

3.4.2 Mantiveram-se, em geral, as características definidas para as várias formas de instituições, assim como continuaram as associações de socorros mútuos sujeitas a legislação própria.

Esta legislação veio posteriormente a ser substituída pelo **Código das Associações Mutualistas**, aprovado pelo Dec. Lei nº 72/90, de 3/3.

Continuam estas associações a caracterizar-se pela prossecução de fins de auxílio recíproco, no interesse dos associados e de suas famílias. Constituirão fins fundamentais a “concessão de benefícios de segurança social e de saúde”, podendo *cumulativamente* ser prosseguidos “outros fins de protecção 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 actividades que visem especialmente o desenvolvimento moral, intelectual, cultural e físico dos associados e suas famílias”.

O Estatuto das IPSS é-lhes aplicável como “direito subsidiário”(art. 122º).

3.4.3 Não se alterou a definição de **associações de solidariedade social**, cuja regulamentação foi desenvolvida, designadamente mediante adaptação das regras aplicáveis do Código Civil, em particular no respeitante às competências, convocação e funcionamento das assembleias gerais. A mesma regulamentação é ainda aplicável às restantes IPSS de natureza associativa - irmandades da Misericórdia (art. 69º, nº2) e associações de voluntários de acção social(art. 75º) - com as adaptações adequadas às suas especificidades. As normas especialmente aplicáveis a estas instituições não sofreram, aliás, alterações significativas.

3.4.4 No que respeita às **irmandades da Misericórdia** apenas será de assinalar a alteração da redacção das normas respeitantes às misericórdias já existentes que não assumiram a forma de *irmandades* (canonicamente *erectas*) - cfr. art. 95º.

A alteração terá sido devida às dúvidas suscitadas na aplicação do Estatuto anterior, nomeadamente quanto à possibilidade de a assembleia geral de uma misericórdia rejeitar o estatuto canónico, assumindo a forma de *associação de solidariedade social*.

A alteração não terá, no entanto, afastado aquelas dúvidas, o que criou dificuldades (e posições controversas) na qualificação de algumas misericórdias que continuaram a recusar o estatuto canónico, dificuldades que obstaram à conclusão dos respectivos processos de registo.

Refira-se ainda, no que respeita à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que continuou a não lhe ser aplicável o Estatuto das IPSS, nada se dizendo, porém, sobre a sua natureza jurídica (enquanto no Estatuto anterior era, como se referiu, expressamente qualificada como “instituto público”).

3.4.5 No que respeita às **associações de voluntários de acção social**, não se verificaram também alterações significativas do respectivo regime jurídico.

Cabe, entretanto, referir que esta figura tem tido uma aplicação reduzida, considerando que a generalidade das associações que enquadram o trabalho de *voluntários*, não se limitam a colaborar com outras instituições ou estabelecimentos, mantendo também serviços ou equipamentos próprios e assumindo, assim, a forma de associações de solidariedade social.

Como excepção de assinalar poderão referir-se as “Ligas de Amigos dos Hospitais”, associações de voluntários que colaboram com instituições públicas.

A relevância desta forma jurídica poderá estar dependente da posição que entidades gestoras de estabelecimentos oficiais (que não só hospitais) assumam relativamente à colaboração de voluntários prestada através de associações deste tipo.

3.4.6 Relativamente às **fundações de solidariedade social** foi também completada a respectiva regulamentação mediante a transposição das normas do Código Civil. Mantém-se a intervenção da entidade tutelar mais acentuada nas fundações, dado que nestas não existe necessariamente um substracto pessoal idêntico ao das associações e representado num órgão deliberativo - a assembleia geral - expressão do direito de associação. Compete, assim, à entidade tutelar, para além do reconhecimento das fundações, decidir sobre a alteração dos respectivos estatutos (sob proposta, ou com a anuência do órgão de administração) e sobre a sua integração ou extinção, zelando, nomeadamente, pelo respeito pela vontade dos fundadores.

3.4.7 Relativamente às formas de agrupamento das instituições mantiveram-se as **uniões e federações**, a que se acrescentaram agora as **confederações**, tendo-se aprofundado a definição dessas figuras. Assim

- **Uniões** - agrupamentos de instituições:
 - que revistam forma idêntica (v.g. Misericórdias, associações mutualistas, etc.);
 - que actuem na mesma área geográfica, designadamente o distrito;
 - ou cujo regime específico de constituição o justifique (instituições canonicamente erectas).
- **Federações** - agrupamentos de instituições que prossigam actividades congêneres.
- **Confederações** - agrupamentos, a nível nacional, de federações e uniões de instituições (podendo nelas inscrever-se directamente instituições que não pertençam a qualquer união ou federação).

Qualquer destes agrupamentos de instituições pode ter como finalidades: a coordenação da acção das instituições associadas; a organização de serviços de interesse e de intervenção comuns; a representação de interesses comuns; e o desenvolvimento da acção das instituições e da cooperação entre elas (art. 88º).

3.5 **Cooperação**

Mantem-se o esquema de cooperação entre o Estado e as IPSS a estabelecer mediante acordos.

As normas reguladoras dos acordos de cooperação vieram a ser alteradas pelos Despachos Normativos nº 118/84, de 8/6 e nº 12/88 de 12/3 e, mais recentemente, pelo D.N. nº 75/92 de 20/5, que se encontra em vigor.

De acordo com estas normas, os quantitativos das participações financeiras da segurança social previstas nos acordos, passaram a ser fixados anualmente por protocolo celebrado entre o ministro da tutela e as uniões representativas das IPSS.

3.6 **Registo**

Atentos os novos objectivos das instituições, o registo deixou de competir exclusivamente à D.G.S.S.

Assim, os ministérios da tutela *poderão* organizar um registo das instituições do respectivo âmbito (art.7º).

As instituições, uma vez registadas, adquirem automaticamente a natureza de **peçoas colectivas de utilidade pública**, com dispensa do registo e demais obrigações previstas, em geral, para estas peçoas colectivas (art. 8º)

O registo das **IPSS do âmbito da segurança social**, já organizado na D.G.S.S. nos termos do Estatuto anterior, teve a respectiva regulamentação substituída pela Portaria nº 778/83, de 23/7, que continua em vigor.

Este Regulamento aplica-se quer às IPSS com fins de acção social, quer às IPSS com fins complementares dos regimes de segurança social (associações mutualistas e “fundações de segurança social complementar”). Por força da reestruturação do então “M.E.S.S.”, operada pelo D.L. 83/91, de 20/2, as primeiras passaram a ser registadas na D.G.A.S. e as segundas na D.G.R.S.S.

Invocando-se a experiência e informação acumuladas pela D.G.S.S. e a racionalização dos recursos afectos ao registo, foi determinado, pela Portaria nº 466/86, de 25/8, a aplicação do Regulamento de Registo das IPSS do Âmbito da Segurança Social às **instituições com fins de saúde**, com as adaptações decorrentes da emissão de pareceres pelos serviços competentes do Ministério da Saúde.

Pela Portaria nº 860/91, de 20/8, foi aprovado o **Regulamento de Rgisto das IPSS do Âmbito do Ministério da Educação**, a funcionar na “Direcção-Geral dos Ensinos Básico e Secundário”. Este Registo abrange as IPSS que “prosseguem, primariamente, objectivos de educação e formação profissional dos cidadãos”

Não foi, porém, ainda regulamentado o registo das IPSS que se proponham a “resolução dos problemas habitacionais das populações”.

3.7 Tutela

Abandonou-se a classificação das funções tutelares feita no Estatuto revogado (funções *regulamentadora*, *fiscalizadora* e *interventiva*). Omitiu-se mesmo qualquer referência à *função regulamentadora*, afastando-se o exercício dessa função pela Administração Pública (pelo “Ministério”), enquanto lhe permitia a emissão de “normas técnicas”, a definição de “critérios de avaliação”, etc., mas não estando, naturalmente prejudicada a regulamentação prevista na própria Constituição e compreendida na competência legislativa do Governo.

Quanto à função fiscalizadora reduziram-se os actos sujeitos a homologação da entidade tutelar, passando a carecer de *autorização* apenas os seguintes actos (art. 32º):

- aquisição de imóveis a título oneroso;
- alienação de imóveis a qualquer título;
- realização de empréstimos.

A autorização podia já ser dispensada em determinadas situações (nº 2 do art. 32º), mas posteriormente veio a ser totalmente dispensada com a revogação do art. 32º do Estatuto operada pelo D.L. 82/95, de 1/4.

Manteve-se a sujeição dos orçamentos e contas das instituições ao *visto* dos serviços competentes.

Poderá ainda ser ordenada a realização de *inquéritos*, *sindicâncias* e *inspecções* às instituições e seus estabelecimentos (art. 34º).

Quanto à *função interventiva*, o mecanismo judicial de destituição dos corpos gerentes é idêntico ao que foi estabelecido no Estatuto anterior (arts. 35º, 36º e 64º).

São também idênticas as medidas de *encerramento* de estabelecimentos ou serviços (art. 37º) e de *requisição de bens* das instituições (art.38º).

Alterações ao Estatuto aprovado pelo D.L. nº 119 / 83

4.1 Decreto-Lei nº 89 / 85, de 1 de Abril

Revogou o art. 32º do Estatuto, que sujeitava a autorização determinadas operações patrimoniais das IPSS, já referidas.

4.2 Decreto-Lei nº 402 / 85, de 11 de Outubro

Alterou o nº2 do art. 7º, estabelecendo as matérias sobre que deve incidir a regulamentação do registo.

Alterou o art.11º, dispensando os estatutos de escritura pública desde que registados nos termos da regulamentação prevista.

4.3 Decreto-Lei nº 29 / 86, de 19 de Fevereiro

Alterou o nº2 do art. 94º que estabelecia o prazo para as antigas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa com fins de solidariedade social procederem à revisão dos respectivos estatutos.

Esse prazo passou a ser fixado por portaria.

Para as IPSS do âmbito da Segurança Social, o prazo foi fixado até 31-12-86 pela Port. nº 209/86, de 12/5 e posteriormente prorrogado até 31-12-87 pela Port. nº 179/87, de 13/3. Foram ainda previstas reduções das participações devidas pelos C.R.S.S., no âmbito de acordos de cooperação, se não fossem cumpridos os prazos estabelecidos.

Lei da Segurança Social (Lei nº 28/84, de 14 de Agosto)

Esta lei veio definir “as bases em que assenta o sistema de segurança social previsto na Constituição e a acção social prosseguida pelas instituições de segurança social, bem como as iniciativas particulares não lucrativas de fins análogos aos daquelas instituições” (art. 1º).

Determina que as *prestações de acção social* obedecem às *prioridades e directrizes* estabelecidas pelo Governo, tendo designadamente em vista:

- a) A satisfação das necessidades básicas das pessoas e famílias mais carenciadas;
- b) A eliminação de sobreposições de actuação, bem como de assimetrias geográficas na implantação de serviços e equipamentos;
- c) A diversificação das prestações de acção social, de modo a permitir o adequado desenvolvimento das formas de apoio social directo às pessoas e famílias;
- d) A garantia de igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários.”

A acção social é exercida directamente pelas instituições de segurança social e mediante “acordos para utilização, recíproca ou não, de serviços e equipamentos com outros organismos ou entidades públicas ou particulares não lucrativas que prossigam objectivos de acção social” (art. 36º).

A acção social exercida por outras entidades, designadamente autarquias locais, IPSS, casas do povo, empresas e entidades com fins lucrativos, fica *sujeita a normas legais* (art. 37º).

A Lei 28/84 define ainda o objectivo da *acção tutelar* que o Estado exerce em relação às IPSS (art. 66º, nº2):

- promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de segurança social;
- garantir o cumprimento da lei;
- e defender os interesses dos beneficiários.

A tutela pressupõe poderes de *inspecção* e de *fiscalização*, exercidos, respectivamente, por serviços de administração directa do Estado (Inspeção-Geral da Segurança Social) e pelas instituições de segurança social (art. 66º, nº3).

Retoma-se o princípio, constante do Estatuto das IPSS, de que o contributo das instituições para a prossecução dos objectivos da segurança social e o apoio que às mesmas é prestado pelo Estado “concretizam-se em formas de cooperação a estabelecer mediante acordos” (art. 67º).

Acrescenta-se ainda que serão definidas por *lei*:

- as regras a que deverão obedecer os acordos de cooperação;
- os termos em que será garantido o cumprimento das obrigações decorrentes dos acordos de cooperação.

Estabelece-se a obrigatoriedade de sujeição a julgamento por *comissões arbitrais* dos conflitos surgidos (art. 47º):

- entre os CRSS e as IPSS sobre a interpretação ou execução de cláusulas constantes de acordos de cooperação;
- entre os CRSS ou as IPSS e os titulares de um interesse directo no cumprimento de tais cláusulas.

A composição e funcionamento das comissões arbitrais serão reguladas na *lei*. Das suas decisões cabe recurso para os tribunais administrativos.

Permite-se também que as IPSS recorram para os tribunais administrativos “de qualquer decisão das instituições de segurança social que lese a sua autonomia ou os seus interesses, com fundamento em violação ou excesso dos poderes de tutela e fiscalização previstos na lei”.

Esta revisão envolveu alteração do nº3 do art. 63º, que teve em vista afastar uma perspectiva de mera tolerância em relação às IPSS, que, na versão original, eram simplesmente “permitidas”, para passar a afirmar-se “o direito de constituição de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas com vista à prossecução dos objectivos de segurança social (...)”.

Manteve-se, porém, o relacionamento das IPSS com o sistema de segurança social, assim como continuou a prever-se a sua regulamentação por lei e a sujeição à fiscalização do Estado.

Diferentes interpretações têm sido sustentadas quanto ao alcance da relação constitucionalmente estabelecida entre as IPSS e o sistema de segurança social.

Assim, observam os Professores J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira:

“Note-se que os objectivos que as instituições particulares de solidariedade social podem prosseguir não são apenas objectivos de segurança social mas também de apoio a crianças e à família (art. 67º), de apoio à infância (art. 69º), de apoio à juventude através sobretudo do aproveitamento de tempos livres (art. 70-1/d), de protecção de deficientes (art. 71º) e de apoio à terceira idade (art. 72º). Já é questionável se a especificação de objectivos constitucionalmente estabelecida implica uma proibição das organizações que visem outros objectivos (v.g. saúde), ou se o sentido da norma não é antes o de admitir que quanto aos domínios aí indicados o Estado pode, de algum modo, fazer-se assistir pelas instituições particulares (apoioando-as para esse efeito), enquanto que não pode fazê-lo noutros domínios, tendo de garantir por si mesmo a satisfação integral dos competentes direitos” (8)

Diferentemente entende o Professor Diogo Freitas do Amaral, ao criticar a tese do Professor Jorge Miranda, segundo a qual a categoria de instituições particulares de solidariedade social teria vindo substituir a de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa :

“(...) Já vimos, por um lado, que não colhe o argumento extraído da Constituição: aliás, o facto de nesta se ter consagrado a noção de instituições particulares de solidariedade social em nada impede o legislador ordinário de manter outros conceitos próximos mas distintos desse. Tanto mais que já na redacção de 1976, já na de 1982, as instituições particulares de solidariedade social são referidas no âmbito da segurança social; e o artº 63º do texto de 1982 declara que tais entidades existem “com vista à prossecução dos objectivos de segurança social” indicados ns própria CRP : afigura-se-nos por isso inconstitucional alargar a categoria a entidades que prossigam outros fins. Muitas colectividades de utilidade pública ficam, assim, de fora do conceito de instituições particulares de solidariedade social: e dessas que ficam de fora, as que prosseguirem alguns dos fins previstos no artigo 416º do CA têm de considerar-se pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.”

Posição diferente é ainda a do Professor Marcelo Rebelo de Sousa:

“Logo, a Constituição e a lei reservam o estatuto de instituição particular de solidariedade social para entidades privadas cujos fins de interesse geral assumem, em cumulação, uma dimensão de solidariedade social.

(8) J.J.GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed. revista, pág. 340

Neste particular, como já antes dissemos, entendemos que a lei pode, constitucionalmente, prever outros fins, para além dos de segurança social, legítimamente enquadráveis no conceito de solidariedade social, como é o exemplo dos fins de saúde, habitação, educação ou formação profissional.

Porque é que esta categoria de entidades merece um estatuto diverso do que se aplica às pessoas colectivas de utilidade pública “stricto sensu”?

Pela razão muito simples de que, quanto aos fins específicos de solidariedade social, entende o legislador que a sua prossecução deve competir, já não primeiramente a entidades privadas com enquadramento, apoio e fiscalização de entidades públicas, mas sim resultar de coexistência cooperante e controlada entre umas e outras.

O papel das pessoas colectivas públicas é, destarte, mais intenso em relação a estes objectivos de justiça social, o que explica que sejam também mais acentuados o enquadramento e o controlo que exercem sobre as entidades privadas.” (9)

Mesmo que se entenda, como parece mais curial, tendo em consideração o contexto histórico, jurídico e sociológico deste sector institucional, que a Constituição, ao privilegiar o relacionamento das IPSS com o sistema de segurança social não estaria, simultaneamente a delimitar as respectivas finalidades, seria, em qualquer caso, desejável a clarificação do conceito de IPSS em sede de revisão constitucional. A clarificação afigura-se tanto mais importante quanto, para além da questão da classificação doutrinária das pessoas colectivas, está em causa um regime especial que a própria Constituição prevê e que, dadas as limitações que admite ao direito de associação, não deve ser passível de aplicações analógicas.

(9) MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, 1, Lisboa 1994/95, pág. 483

7.1 Questões sumariamente abordadas

Não se pretende, nos limites deste trabalho, proceder a uma análise crítica, e muito menos exaustiva, do actual regime jurídico e de tutela das IPSS e das questões com o mesmo conexas, com vista à revisão desse mesmo regime. Para essa análise poderia certamente contribuir uma avaliação a efectuar pelos serviços, no âmbito do projecto já previsto de revisão do Estatuto das IPSS, tendo também em consideração posições já expressas pelas organizações representativas das IPSS.

No entanto, esboçada que foi uma descrição da evolução do regime jurídico das IPSS e da respectiva tutela, não serão descabidos alguns comentários sobre lacunas, ou aspectos menos claros da legislação em vigor, ao nível do enquadramento legal da acção social exercida pelas instituições, do Estatuto das IPSS e dos diplomas orgânicos dos serviços de tutela.

7.2 Insuficiente implementação da Lei nº 28 / 84

7.2.1 Quanto ao enquadramento legal da acção social

Como se referiu já, a Lei 28/84 determina que a acção social exercida por quaisquer entidades fica sujeita a normas legais (artº 37º).⁽¹⁰⁾

No entanto apenas foi estabelecido o enquadramento legal comum para os *lares de crianças e jovens* (D.L. 2/86 de 2/1, não regulamentado)

Foram emitidas normas regulamentadoras dos *serviços e equipamentos que desenvolvem actividades de apoio ocupacional a deficientes* (11), aplicáveis às IPSS e outras entidades privadas sem fins lucrativos.

Foram ainda regulamentados outros serviços e actividades - *lares para idosos, centros de actividades de tempos livres e creches* (12) - mediante normas emitidas ao abrigo do Dec.Lei. nº 30/89, de 24/1, o qual se aplica exclusivamente aos estabelecimentos com fins lucrativos e aos estabelecimentos de outras entidades privadas, com excepção das IPSS.

Terá sido entendido, como justificação desta excepção, que não seria de aplicar às IPSS o processo de licenciamento e o regime de contra-ordenações estabelecido no D.L. 30/89, por as IPSS estarem sujeitas a outros meios sancionatórios inerentes quer ao respectivo sistema de registo, quer ao regime da cooperação com o Estado.

(10) Foi oportunamente elaborado, por uma comissão constituída para o efeito, um projecto de diploma de enquadramento da acção social em geral, que não foi, porém, convertido em lei.

(11) D.L. nº18/89, de 11/1, regulamentado pelo Desp.52/SESS/90 de 27/6/90

(12) Regulamentados, respectivamente, pelo D.N. 67/89 de 28/6. D.N. 96/89 de 21/10 e D.N. 99/89 de 27/10

Poderá, na verdade, justificar-se uma diferenciação dos regimes aplicáveis às IPSS e às restantes entidades privadas no que concerne aos procedimentos de comprovação e de fiscalização das condições de instalação e funcionamento dos equipamentos sociais. Já não parece, porém, justificar-se uma diferenciação na definição dessas condições, que visam garantir a segurança e o bem estar dos utentes. Tratando-se de condições minimamente exigíveis deveriam ser estabelecidas de forma a assegurar-se a igualdade de tratamento dos utentes, independentemente da natureza das entidades gestoras dos equipamentos.

Parece possível a compatibilização da referida especificidade de procedimentos com a definição de regras comuns de funcionamento, exigidas pela Lei 28/84, desde que:

1) Se defina o quadro legal das condições de exercício da acção social em geral, independentemente da natureza das entidades promotoras, que poderia ainda obedecer a um dos seguintes modelos:

- definição, num único diploma, dos princípios fundamentais e das condições gerais de exercício das várias modalidades de acção social, que seria regulamentado por diplomas específicos para cada tipo de modalidades (lares de idosos, creches, etc.);
- ou definição, em diploma aplicável a cada tipo de modalidades, das respectivas condições de exercício, eventualmente também complementado por diploma regulamentar que fixasse os requisitos técnicos específicos, à semelhança do que foi já estabelecido para os lares de crianças e jovens.

2) Se complemente o referido quadro legal com um sistema de comprovação das referidas condições de exercício e de penalização do seu incumprimento, adequado à natureza das instituições, ou seja:

- mantendo-se o actual regime de licenciamento e de contra-ordenações (ainda que com a actualização já superiormente proposta) aplicável às entidades privadas não qualificadas como IPSS;
- adaptando-se a regulamentação do registo das IPSS, ou dos acordos de cooperação, por forma a que ou o registo ou os acordos comprovem a verificação dos requisitos estabelecidos. O incumprimento destes requisitos seria sancionado pelo cancelamento do registo (com a consequente retirada do reconhecimento da utilidade pública e dos benefícios inerentes) e/ou pela suspensão ou revogação dos acordos.

7.2.2 Quanto ao enquadramento legal da cooperação

Estabelece a Lei 28/84 que serão definidas por *lei* as regras a que deverão obedecer os acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS e os termos em que será garantido o cumprimento das obrigações decorrentes daqueles acordos.

Tais regras têm vindo, no entanto, a ser definidas por simples despachos normativos, sendo o mais recente, que se encontra em vigor, o D.N. nº75/92, de 20/5, que aprovou as *Normas reguladoras de cooperação entre os centros regionais de segurança social e as instituições particulares de solidariedade social*.

Estas normas regulamentam, por um lado, os *acordos de cooperação*, por via dos quais os CRSS participam nas despesas correntes de funcionamento dos equipamentos ou serviços das IPSS e, por outro lado, os *acordos de gestão*, que visam confiar às IPSS a gestão de instalações, serviços, ou estabelecimentos dos CRSS.

Não entram, pois, no âmbito daqueles acordos as participações dos CRSS na realização de *obras em equipamentos de acção social* das mesmas instituições, que se encontram sujeitas ao Regulamento aprovado pela Portaria nº 499/95, de 25/5.

Prevê ainda a Lei 28/84 a regulamentação por *lei das comissões arbitrais*, com competência para julgar os conflitos surgidos entre os CRSS sobre a interpretação ou execução das cláusulas constantes de acordos de cooperação e entre os mesmos CRSS ou IPSS e os titulares de um interesse directo no cumprimento de tais cláusulas (artº 47º).

O diploma legal previsto não foi, porém, emitido, apenas constando do nº4 da Norma XXXII do D.N. 75/92 uma referência à composição das comissões.

Pela mesma Norma foram ainda criadas *comissões de acompanhamento e avaliação do protocolo e acordos de cooperação*:

- uma comissão, de nível nacional, com competência para “analisar as questões suscitadas pela aplicação dos instrumentos e legislação sobre cooperação, promovendo a sua conveniente resolução e propondo aos serviços competentes as medidas consideradas necessárias”;
- comissões, de nível regional, com o objectivo de possibilitar a atempada e eficaz intervenção na resolução dos problemas que, a nível de cada distrito, forem suscitada no âmbito da interpretação e aplicação dos instrumentos e legislação sobre cooperação”.

Prevê-se ainda que as questões suscitadas no âmbito da cooperação sejam objecto de parecer destas comissões e só posteriormente submetidas a decisão de comissão arbitral.

Instituiu-se, assim, um sistema que poderá considerar-se excessivamente complexo e prolongado de resolução de conflitos relacionados com a execução dos acordos, dados os vários níveis de intervenção previstos: com. de acomp. e aval. regionais > com de acomp. e aval. nacional > com. arbitrais > tribunais.

Parece, pois, que será oportuna a ponderação da justificação dos vários tipos de comissões previstas. No que respeita às com. de acomp. e aval. será de referir que, embora não lhes caibam funções jurisdicionais próprias dos tribunais arbitrais, possibilitam um campo mais amplo e menos formal de diálogo entre os representantes das IPSS (através das respectivas Uniões) e os serviços, além de não envolverem os encargos que o funcionamento das comissões arbitrais sempre implicará, dada a sua independência face à Administração e as normas processuais que lhes serão aplicáveis. As funções das com. de acomp. e aval. poderiam ainda ser revistas, por forma a aproximá-las das das com. arbitrais, valorizando-se a sua intervenção na resolução de conflitos, ainda que sem as transformar em órgãos jurisdicionais.

7.3 Questões relacionadas com a aplicação do Estatuto das IPSS

7.3.1 Sem se pretender proceder a uma análise crítica do Estatuto das IPSS, referem-se seguidamente algumas questões para as quais o Estatuto não terá encontrado uma resposta clara, em aspectos que se afiguram mais controvertidos. Para tais questões, que se identificam muito esquematicamente, poderão mesmo não se encontrar respostas definitivas e unívocas, mas justificarão, em todo o caso, alguma reflexão.

7.3.2 Desde logo, face à *enunciação dos objectivos* (art. 1º), não sendo essa enunciação exhaustiva, pode perguntar-se que *outros* objectivos serão admissíveis, como objectivos principais, já que, de modo secundário, poderão ser prosseguidos outros fins não lucrativos que sejam compatíveis com os fins principais.

Como forma de delimitar esses objectivos tem-se entendido que, podendo embora não se cingir literalmente aos que se encontram enunciados no art. 1º, deverão estar com eles relacionados, respeitando às mesmas áreas de actuação (segurança social, saúde, etc.).

A delimitação carece, porém, de uma base legal mais sólida, e afigura-se essencial à própria caracterização das instituições, ainda que seja de evitar uma delimitação demasiado rígida por analogia com a sectorização da Administração Pública.

A questão não pode deixar de relacionar-se com a interpretação do art. 63º da Constituição a que se fez já referência.

7.3.3 Por outro lado, a avaliação da *finalidade não lucrativa* das IPSS e do propósito de solidariedade e de justiça que as caracteriza não é também isenta de dificuldades,

A gratuidade do exercício de funções dirigentes não é já aplicável em todas as IPSS e a complexidade da gestão das instituições de maior dimensão nem será compatível com essa gratuidade.

Por outro lado, a rentabilização do seu património e a procura de uma maior autonomia financeira justificarão o investimento em actividades lucrativas, cujos lucros se destinam a financiar o desenvolvimento dos objectivos estatutários.

Mas essa participação em actividades lucrativas não terá limites, nem condições? Nomeadamente poderão as actividades que normalmente se destinam à realização dos fins estatutários ser exercidas de modo lucrativo (questão diferente da das participações dos utentes)?

7.3.4 Outra matéria que se afigura carecer de clarificação relaciona-se com o regime especial das instituições da *Igreja Católica*.

Será matéria para o Estatuto das IPSS a definição do âmbito da *tutela da autoridade eclesiástica* (cfr. art.48º)? A definição exclui outros actos de tutela que, por exemplo, estejam previstos no Direito Canónico? Essa tutela desenrola-se exclusivamente no âmbito das relações entre a Igreja e as instituições, ou competirá ainda ao Estado garanti-la?

Em particular no que se refere às Misericórdias qual o sentido da aplicação *directa* do Estatuto das IPSS que no mesmo se prevê? (v. art. 69º) Que especificidades decorrem desse regime especial no que respeita à tutela da autoridade eclesiástica?

7.3.5 No que respeita às *uniões* das instituições são as mesmas consideradas no Estatuto como IPSS e sujeitas ao respectivo regime (art. 89º).

Esta qualificação não parece a mais adequada, desde logo por envolver uma tutela do Estado que não seria justificada se estas instituições não prestassem directamente serviços aos cidadãos e que não será, em qualquer caso, compatível com a sua função de representação dos interesses das instituições filiadas perante o próprio Estado.

Embora se justifique a equiparação das uniões às IPSS para efeitos da concessão dos benefícios e regalias a estas atribuídas, a sua constituição e funcionamento poderiam obedecer às regras gerais do direito de associação.

Sob esta perspectiva não deveriam as uniões assegurar directamente a gestão de serviços ou equipamentos característicos das IPSS, sem prejuízo da possibilidade da respectiva gestão conjunta através de outro tipo de agrupamento de IPSS (federações), ou da hipótese de institucionalização daqueles equipamentos através da criação pelas próprias uniões de instituições (fundações) que assegurem a sua gestão.

De notar ainda que nem todas as uniões actualmente existentes apresentam as características definidas na lei para este tipo de agrupamentos (art. 91º). Na verdade a “União das IPSS” não se

limita a agrupar instituições que revistam forma idêntica, que actuem na mesma área geográfica, ou cujo regime específico de constituição o justifique.

Verifica-se, assim, um desfasamento entre o regime legal das uniões e a efectiva estruturação destas.

7.4 Questões relacionadas com as competências e os meios dos órgãos e serviços do M.S.S.S.

7.4.1 Atribuições da D.G.A.S.

7.4.1.1 Nos termos do D.L. 217/93, de 16/6, compete à DGAS, através da Direcção de Serviços dos Assuntos Jurídicos e Institucionais e da Cooperação, no âmbito da aplicação do regime jurídico das IPSS e de outras entidades privadas (artº 8º):

- Realizar estudos e elaborar projectos normativos respeitantes ao estatuto jurídico das IPSS e às regras aplicáveis a outras entidades privadas que exerçam formas de acção social;
- Pronunciar-se sobre a legalidade dos estatutos das IPSS e dos actos jurídico-institucionais sujeitos a registo;
- Coordenar e acompanhar a actuação dos CRSS no exercício das competências de tutela e apoio às IPSS, bem como no exercício das funções de fiscalização;
- Assegurar o registo das IPSS;
- Organizar ficheiros centrais das IPSS e de outras entidades que mantenham serviços com fins de acção social.

7.4.1.2 Das funções referidas são as relacionadas com o **registo** e com a apreciação da legalidade dos actos a registar que mais têm envolvido os serviços e o respectivo pessoal (técnico e administrativo), tendo em consideração as normas processuais a que tais actos estão sujeitos, nomeadamente no que respeita a prazos e ao direito à informação dos interessados.

Não será, aliás, descabida, a este propósito, uma referência à evolução constante e progressiva do número de instituições e, conseqüentemente, dos actos de registo que lhes respeitam.

Nos mapas anexos é possível comparar o número das *instituições particulares de assistência* reconhecidas como pessoas colectivas de utilidade pública administrativa à data da publicação do Estatuto das IPSS de 1979 com o número de IPSS cuja constituição tem vindo a ser registada (por inscrição (13)) desde que se iniciou esse registo em 1980.

Os números respeitantes aos primeiros anos do funcionamento do registo não são, porém significativos, na medida em que não traduzem o número de instituições efectivamente existentes, em especial no que respeita às antigas instituições particulares de assistência, cujos estatutos só eram registados após a sua adaptação ao Estatuto das IPSS num prazo que foi sendo sucessivamente prorrogado até 31/12/87. Assim, não considerando os dados relativos aos anos de 1980 a 1986:

(13) Inscrição - registo inicial de cada instituição - é o registo do acto de constituição, ou de actos equiparados (adaptação dos estatutos das antigas p.c.u.p.a. ao Estatuto das IPSS ou afectação a objectivos de solidariedade social de instituições que não prosseguiam tais objectivos).

I.P.A.	existentes em	1979	1 137
I.P.S.S	que tinham estatutos registados em:	1987	1 464
		1988	1 677
		1989	1 864
		1990	2 044
		1991	2 227
		1992	2 442
		1993	2 619
		1994	2 739
		1995	2 919

É, pois, muito significativo, o aumento continuado do número de instituições registadas, nomeadamente se se comparar o número de instituições particulares de assistência existentes em 1979 (1137), que, na generalidade vieram a registar-se como IPSS, e o número de IPSS presentemente registadas (cerca de 3000).

Apesar do aumento assinalado, que envolve um aumento ainda mais significativo de actos de registo (registo de alterações de estatutos, de transformações, de extinções, etc.), pode dizer-se que têm diminuído os meios afectos a essas tarefas (porque afectos também a outras funções), quando comparados com os meios de que dispunham os departamentos que precederam a DGAS na organização do registo, ou na aprovação dos estatutos das instituições (Direcção-Geral da Segurança Social e Direcção-Geral da Assistência Social).

Acresce que este aumento se deve ao crescimento não só das instituições com fins de acção social, mas também das instituições que prosseguem fins tutelados por outros Ministérios, nomeadamente fins de saúde, cujo registo tem sido também assegurado pela DGAS, com fundamento na racionalização de meios (14).

7.4.1.3 Suscita-se a este propósito a questão da operacionalidade da organização de um registo específico para as IPSS do âmbito de cada ministério, conforme se encontra previsto no artº 7º do Estatuto das IPSS.

Presentemente dispõem de um registo próprio: as instituições com fins de acção social (na DGAS); as mutualidades e fundações com fins complementares dos regimes de segurança social (na DGRSS); as instituições com fins de educação e formação profissional (no Ministério da Educação).

O registo das IPSS com fins de saúde é efectuado na DGAS, embora os actos de registo sejam lavrados em livro próprio.

(14) V. preâmbulo da Portaria nº 466/86 de 25/8

Quanto às instituições com fins de habitação não dispõem de registo organizado.

Afigura-se dificilmente compreensível esta disparidade de critérios quanto à organização do registo das IPSS. Na verdade, parece desejável que se opte por um de dois sistemas: ou organização de um único registo para todas as IPSS, ou organização em cada ministério da tutela de um registo para as IPSS do respectivo âmbito.

As razões que determinaram a atribuição à DGAS (como sucessora da ex-DGSS) de competência para o registo das IPSS com fins de saúde, serão aliás aplicáveis ao registo das restantes instituições: similitude das questões jurídico-institucionais e estatutárias; rentabilização da experiência, preparação especializada e informação acumulada sobre a matéria; racionalização dos meios afectos; alargamento do leque de objectivos de muitas instituições, os quais cada vez mais se repartem pelas diversas áreas de protecção social, sendo dificilmente delimitáveis em função das atribuições dos vários ministérios.

A centralização no mesmo ministério de um único registo das IPSS, não dispensaria, naturalmente, a intervenção dos restantes ministérios interessados, antes exigindo uma articulação bem definida e sistemática, quer para efeitos de registo, quer para outros efeitos que normalmente lhe estão associados (apoio e tutela).

O ministério que parece encontrar-se mais vocacionado para esse registo centralizado (ainda que funcionando de forma desconcentrada) será o MSSS, atendendo não só ao elevado número de instituições que tutela e apoia, às funções tradicionalmente assumidas pelos serviços do mesmo dependentes e ao papel de coordenação que o Ministério tem vindo a assumir nesta área, aliás implícito na sua denominação.

Parece ainda de ressaltar que a invocada racionalização de meios inerente à centralização do registo deverá ser considerada em relação ao conjunto dos ministérios envolvidos, o que não prejudica a necessidade de reforço dos meios afectos aos serviços especialmente incumbidos do registo.

A hipótese de alargamento desta intervenção dos serviços competentes em matéria de registo não se traduz numa proposta de aumento das tarefas que absorvem já, como se referiu, grande parte dos meios da DGAS. Tal hipótese, sendo considerada pertinente, seria de ponderar num novo sistema de registo desconcentrado, já em preparação, fundamentalmente assente na intervenção dos CRSS.

Esta transferência de funções para os CRSS virá certamente permitir a simplificação de circuitos, aproximar os serviços dos cidadãos e favorecer a celeridade dos procedimentos, mas não resolverá necessariamente a questão referida da insuficiência dos meios da DGAS. Com efeito, a esta continuará a caber, conforme projectado, uma intervenção directa no registo, como sobretudo lhe poderão competir funções de acompanhamento e de coordenação, que, especialmente numa fase de transição, não deixarão de ser igualmente absorventes.

7.4.1.4 Por outro lado, deseja-se que um menor envolvimento nos processos de registo permita uma maior disponibilidade para o desenvolvimento de projectos também relacionados com o estatuto jurídico das IPSS e com o respectivo regime de tutela e de cooperação, que, sendo possível, deveriam ainda pressupor a realização de estudos de direito comparado.

Não será ousado afirmar-se que a experiência, os conhecimentos técnicos e a capacidade para o diálogo adquiridas pelos serviços nesta área se inserem numa larga tradição transmitida pelos departamentos que antecederam a DGAS e que lhes permitiram uma intervenção activa no acompanhamento das instituições particulares. Esta intervenção, aliada à dinâmica própria destas instituições, terá contribuído para uma actualização frequente do respectivo estatuto jurídico (15), em contraste manifesto com o imobilismo que tem caracterizado o regime de outras organizações não lucrativas.

Assim, enquanto as IPSS viram aprovado o seu primeiro Estatuto em 1979, que foi totalmente revisto em 1983:

- as associações e fundações em geral continuam a reger-se pelo Código Civil de 1967, que apenas no capítulo das associações foi objecto de alterações pontuais decorrentes do princípio constitucional da liberdade de associação;
- as associações religiosas continuam a reger-se pelo D.L. nº 216/72 de 27/6;
- as pessoas colectivas de utilidade pública em geral regem-se ainda pelo D.L. nº 460/77, de 7/11;
- as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (essencialmente as associações humanitárias) continuam sujeitas ao regime do Código Administrativo, em muitos aspectos difícil de compatibilizar com a Constituição em vigor.

7.4.1.5 Poderiam referir-se ainda outros diplomas manifestamente desactualizados que, embora não respeitem directamente ao funcionamento das instituições, estão com elas relacionados. Será o caso do D.L. 39 449, de 24/11/53 (alterado pelo D.L. 43 209, de 10/10/60), que definiu o regime de prestação de contas pelo cumprimento de *legados pios* (deixas para fins religiosos, de assistência, de previdência e de educação e encargos de natureza idêntica).

Alguns dos diplomas citados, embora não respeitem especificamente às IPSS, ser-lhes-ão também aplicáveis. Em qualquer caso, todos esses diplomas deveriam harmonizar-se num quadro legal coerente, afigurando-se ameaçada essa coerência pela falta de evolução articulada dos regimes considerados.

Tendo em vista essa articulação, será desejável que os serviços acompanhem a evolução dos diferentes regimes das organizações não lucrativas, contribuindo, se possível, para a harmonização de conceitos e de princípios no domínio da *economia social*.

7.4.1.6 A articulação com outros departamentos é ainda indispensável na regulamentação de matérias que, interessando directamente às IPSS, não serão fundamentalmente da competência do M.S.S.S., como será o caso das *isenções fiscais*. Têm os serviços apresentado já propostas neste domínio (nomeadamente no âmbito do *mecenato social*), mas a sua exequibilidade passa por uma articulação estreita com o Ministério das Finanças.

Também aqui se justificará uma harmonização ao nível dos benefícios fiscais concedidos aos vários tipos de instituições (ONGs), aproximando-se os regimes de instituições que prosseguem idênticas finalidades sociais (v.g. IPSS e *cooperativas de solidariedade social*, em especial as *CERCIs*).

Cumprirá aliás referir que um tratamento diferenciado neste domínio entre as IPSS e outras pessoas colectivas de utilidade pública tem favorecido que os promotores de algumas instituições adotem artificialmente o estatuto de IPSS, quando este não corresponde aos objectivos efectivamente prosseguidos.

7.4.1.7 A mesma necessidade de harmonização com outros regimes jurídicos se põe na regulamentação de matérias que têm sido objecto do Estatuto das IPSS, o que tem motivado já propostas dos serviços no sentido da desejável articulação.

Citam-se, a título exemplificativo:

- o registo (articulação com outros sistemas de registo, em especial com o RNPC);
- a questão do destino dos *espólios* dos utentes falecidos em estabelecimentos das IPSS (harmonização com o Direito das Sucessões);
- o regime especial dos arrendamentos feitos pelas IPSS;
- as empreitadas das obras efectuadas pelas IPSS (articulação com o regime das empreitadas de obras públicas)

(15) Idêntica actualização se verificou no estatuto das associações mutualistas.

7.4.1.8 Também ao nível do Direito Comunitário tem sido solicitada a participação da DGAS na apreciação de projectos que interessam às IPSS, destacando-se, desde logo, o projecto de Regulamento em preparação nos órgãos da U.E. - *Estatuto da Associação Europeia* - e os projectos com aquele conexos respeitantes à Mutualidade Europeia e à Sociedade Cooperativa Europeia.

Poderá justificar-se, no futuro, uma maior participação da DGAS (até há pouco limitada à colaboração prestada ao DAERE enquanto representante do ex-MESS nas negociações respeitantes aos projectos), na medida em que se avance na apreciação do Estatuto da Associação Europeia e que tem sido prejudicada pela prioridade concedida ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia.

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito deste projecto justificarão, eventualmente, que as soluções previsivelmente acolhidas sejam consideradas nos estudos da revisão do Estatuto das IPSS.

Ainda no âmbito dos projectos comunitários será de referir a proposta de decisão do Conselho da U.E. relativa ao *programa plurianual de trabalho em favor das cooperativas, sociedades mútuas, associações e fundações na Comunidade*, também em apreciação na Comissão da U.E.

Seria ainda desejável a realização de estudos de direito comparado, abrangendo, em especial, os sistemas dos países da U.E., tendo em vista não só a preparação e implementação dos referidos instrumentos comunitários, mas também a avaliação de experiências que possam considerar-se com interesse para a revisão do sistema português.

7.4.1.9 Enunciaram-se alguns aspectos do regime jurídico das IPSS e questões com o mesmo conexas, que têm sido objecto de estudo e de intervenções da DGAS e que exemplificarão a complexidade daquele regime e a relevância dos trabalhos a desenvolver, assim como parecem ainda justificar a existência de um serviço especialmente vocacionado para a coordenação e acompanhamento desse regime, se possível, dotado de outros meios que lhe permitam maior eficácia no exercício dessas funções.

7.4.2 Atribuições dos C.R.S.S.

Também as funções atribuídas aos centros regionais no âmbito da aplicação do Estatuto das IPSS poderão justificar um reforço dos meios (ou uma reestruturação orgânica) que lhes permita o desempenho cabal daquelas funções, em particular das relacionadas com o registo (em que se prevê um alargamento da sua intervenção), com a cooperação, com a tutela (nomeadamente financeira) e com a fiscalização das actividades das instituições.

Particularmente no domínio da fiscalização têm sido constatadas dificuldades de intervenção, quer por invocada insuficiência de meios, quer por falta de estrutura adequada ao exercício daquelas funções e da necessária regulamentação das condições desse exercício.

As insuficiências apontadas terão motivado que as funções de fiscalização tenham vindo, em larga medida, a ser substituídas pela intervenção da Inspeção-Geral da Segurança Social, quando poderiam ser, com vantagem, asseguradas por serviços em contacto mais directo com as instituições, através de um acompanhamento sistemático e continuado e com melhor conhecimento do contexto regional e local em que as instituições actuam.

Acresce que estas funções de fiscalização não respeitarão exclusivamente às actividades das IPSS, mas também a outros serviços e estabelecimentos de apoio social, nomeadamente com fins lucrativos e que carecem também de adequado acompanhamento.

A distinção entre poderes de *inspecção* e de *fiscalização* está, aliás, como já se referiu, claramente expressa na Lei 28/84, que atribuiu os primeiros aos *serviços de administração directa do Estado* e os segundos às *instituições de segurança social*.

Também aqui parece verificar-se uma deficiente implementação da referida lei, por falta de enquadramento e regulamentação das condições de exercício dos poderes de fiscalização.

A intervenção dos CRSS, em particular no domínio da cooperação com as IPSS, deverá futuramente ser articulada com uma maior intervenção das autarquias locais, de acordo com as directrizes já anunciadas pelo Governo.

Afigura-se, porém, que não estarão prejudicadas as referidas funções de tutela e de fiscalização, pelo que poderá ainda ter oportunidade o desenvolvimento do projecto de implementação dos serviços de fiscalização que vinha sendo preparado pela DGAS.

Ao nível da cooperação será ainda de estimular o reforço do papel das comissões regionais de acompanhamento e avaliação e de reponderar a sua estruturação (a nível regional ou sub-regional ?), considerando que, na maioria, se encontrarão ainda numa fase inicial de funcionamento.

ANEXO 1

Instituições Particulares de Assistência

(PESSOAS COLECTIVAS DE UTILIDADE PÚBLICA E ADMINISTRATIVA)

Anteriores ao Estatuto das IPSS de 1979

	AVEIRO	BEJA	BRAGA	BRAGANÇA	CASTELO BRANCO	COIMBRA	ÉVORA	FARO	GUARDA	LEIRIA	LISBOA	PORTALEGRE	PORTO	SANTARÉM	SETUBAL	VIANA DO CASTELO	VILA REAL	VISEU	TOTAIS
MISERICORDIAS	21	16	15	14	22	19	24	19	18	19	16	22	18	21	16	10	12	21	323
CENTROS PAROQUIAIS	10	2	-	6	9	5	3	-	7	14	35	1	21	9	11	1	1	3	138
FUNDAÇÕES	-	10	13	3	6	14	6	1	7	4	25	7	10	5	2	1	5	8	142
“PATRIMÓNIOS DOS POBRES”	-	6	10	1	5	11	10	-	6	9	13	7	25	14	2	1	5	6	141
DIVERSOS	-	11	35	5	21	26	-	12	14	20	50	11	86	23	13	11	7	13	393

ANEXO 2

Mapa global

de registo (inscrições) das IPSS

com fins de Acção Social

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
ASSOCIAÇÕES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	3	84	103	74	42	99	82	102	112	81	78	103	116	100	75	107	1361
FUNDAÇÕES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	0	9	18	7	8	13	11	7	7	7	7	5	6	6	9	7	127
CENTROS SOCIAIS PAROQUIAIS (1)	0	27	32	58	55	84	59	46	74	66	62	56	78	34	22	37	790
OUTROS INSTITUTOS DE ORG. RELIGIOSAS (1)	0	8	17	24	18	36	20	12	7	12	10	6	6	12	1	7	196
IRMANDADES MISERICÓRDIA	0	13	73	67	30	59	22	22	6	11	8	5	0	2	4	5	327
UNIÕES / FEDERAÇÕES CONFEDERAÇÕES	0	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	5
TOTAL	3	143	244	230	153	291	194	189	207	177	165	175	207	154	111	163	2806
TOTAL ACUMULADO (2)	3	146	390	620	773	1064	1258	1447	1654	1831	1996	2171	2378	2532	2643	2806	

(1) Legalmente equiparados a Fundações de Solidariedade Social

(2) Soma dos registos efectuados no ano com os registos efectuados no ano anterior

ANEXO 3

Mapa global

de registo (inscrições) das IPSS

com fins de Saúde

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
ASSOCIAÇÕES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	0	0	1	1	0	2	4	7	5	9	14	7	8	23	9	16	106
FUNDAÇÕES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	1	0	0	0	1	7
TOTAL	0	0	1	1	0	2	4	9	6	10	15	8	8	23	9	17	113
TOTAL ACUMULADO (1)	0	0	1	2	2	4	8	17	23	33	48	56	64	87	96	113	

(1) Soma dos registos efectuados no ano com os registos efectuados no ano anterior