



REVISÃO DA LEGISLAÇÃO ASSOCIATIVA PROCESSO DE AUSCULTAÇÃO E PROPOSTAS RELATÓRIO FINAL

Índice

1 – Enquadramento geral

1.1 - Antecedentes

1.2 - Um outro olhar sobre o associativismo popular

1.3 - A revisão do estatuto fiscal

2 – O processo de auscultação dos dirigentes

2.1 – Sessões e participação

2.2 – Propostas e sugestões

3 – Propostas

3.1 – Enquadramento

3.2 – Reforço da participação do associativismo popular

3.3 – Reforço das parcerias público-sociais com o Estado

3.4 – Simplificação legislativa e procedimental

3.5 – Código Civil

3.6 – Estatuto do Dirigente Associativo Voluntário

3.7 – Gestão coletiva de direitos de autor

3.8 – Estatuto de Utilidade Pública

4 – Notas finais

Anexo

- Propostas de alteração do estatuto fiscal

1 – Enquadramento geral

1.1 - Antecedentes

O presente processo de revisão da legislação associativa – da iniciativa da Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto (CPCCRD) – teve início imediatamente após a entrada em vigor da Lei de Bases da Economia Social (LBES): Lei n.º 30/2013, de 8 de maio. É a própria LBES que determina a necessidade de revisão da legislação associativa, acrescentando o prazo em que tal deve ser concretizado:

“Artigo 13.º

Desenvolvimento legislativo

1 – No prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor da presente lei são aprovados os diplomas legislativos que concretizam a reforma do setor da economia social, à luz do disposto na presente lei e, em especial, dos princípios estabelecidos no artigo 5.º.

2 – A reforma legislativa a que se refere o número anterior envolve, nomeadamente

- a) A revisão dos regimes jurídicos aplicáveis às entidades referidas no artigo 4.º;*
- b) A revisão do Estatuto do Mecenato e do Estatuto de Utilidade Pública”.*

O objetivo do envolvimento direto da CPCCRD neste processo ficou claro desde o início: era fundamental envolver neste processo de produção legislativa quem melhor conhece a realidade, os problemas e as insuficiências da lei – as associações e as suas estruturas representativas. De outro modo, corríamos o risco sério de serem tomadas decisões pouco amadurecidas, pouco refletidas e que poderiam ter um impacto pouco significativo ou mesmo negativo na vida e atividade das associações.

O primeiro passo ou primeiro momento do processo foi concretizado pelo Conselho Nacional para a Economia Social (CNES), ao criar vários grupos de trabalho com a missão de preparar a revisão da legislação aplicável às várias “famílias” da economia social. A CPCCRD foi convidada a integrar esses grupos de trabalho e indicou dois dirigentes:

- Sérgio Pratas (CPCCRD) e Maria João Santos (CPCCRD).

Foi então iniciado um amplo processo de reflexão e auscultação das associações e estruturas, com vista à preparação e fundamentação das nossas propostas. Percebeu-se de imediato que não havia muita reflexão teórica sobre esta temática, não havia doutrina especializada e a jurisprudência era também incipiente. Importava pois:

- a) Auscultar as associações e estruturas para perceber as dificuldades sentidas;
- b) Desenvolver um processo de reflexão sobre essas dificuldades, procurando vislumbrar soluções para os problemas;
- c) Desenvolver um corpo teórico sobre a legislação associativa, permitindo um maior aprofundamento e uma melhor sistematização e fundamentação das propostas.

Foi esse o caminho percorrido por esta CPCCRD, desde 2013. Em 2014 participámos no referido grupo de trabalho criado no âmbito do CNES, em que fomos integrados. Após ampla auscultação às associações, estruturas descentralizadas e órgãos sociais da CPCCRD, apresentámos um conjunto de propostas ao grupo de trabalho. Essas propostas foram objeto de apreciação e globalmente validadas pelo grupo de trabalho. Apresentámos também contributos e sugestões relativamente ao regime jurídico de outras “famílias” da economia social.

O trabalho realizado no âmbito do CNES viria a revelar-se parcialmente profícuo: foi alterado o estatuto das IPSS e foi aprovado um novo Código

Cooperativo. No entanto, ficou muito aquém do exigido pela LBES e do desejado. Não foi alterado o estatuto fiscal das entidades da economia social, não foi alterado o estatuto de utilidade pública e nada se fez em matéria de legislação associativa. Isto só para dar alguns exemplos.

Mas o trabalho da CPCCRD não se ficaria por aqui. No ano de 2015, realizou-se um importante Congresso Nacional das Coletividades, Associações e Clubes, em Lisboa. Nesse Congresso Nacional foi aprovado o Manifesto Associativo 2015. Recomendações Estratégicas, que integra várias propostas referentes à legislação associativa.

Este Congresso teve ainda a vantagem de envolver, quer na sua organização quer na reflexão empreendida, diversas estruturas representativas do movimento associativo; e não apenas a CPCCRD. Esse envolvimento veio a revelar-se da maior importância. Alargou-se a auscultação e aprofundou-se a reflexão em torno das soluções para os problemas identificados. O resultado é francamente positivo.

Faltava ainda um terceiro passo. O aprofundamento teórico das várias temáticas, com vista a uma outra sistematização e aprofundamento das propostas. Trabalho que viria a ser desenvolvido por Sérgio Pratas, dirigente da CPCCRD, durante os anos de 2015 e 2016, e que culminaria com a elaboração e publicação de uma obra com o título: *“Um outro olhar sobre o associativismo popular”*. Obra publicada e apresentada publicamente pela CPCCRD em novembro de 2016 e que teve o apoio e precioso patrocínio da Fundação Montepio.

1.2 - Um outro olhar sobre o associativismo popular

A obra em referência insere-se num esforço de produção e divulgação de conhecimento sobre o associativismo popular. Pretendeu-se refletir sobre o papel assumido, hoje, em Portugal, pelo associativismo popular ao nível do desenvolvimento das políticas sociais para as áreas da cultura, desporto e

lazer e no funcionamento da própria democracia. São sobejamente conhecidas as funções e a importância do associativismo popular ao nível da integração social e da prevenção de problemas sociais graves. Essas são funções fundamentais, que merecem todo o destaque. No entanto, há outras funções, muito menos conhecidas (e estudadas), que assumem, atualmente, uma importância crescente. Pretendeu-se refletir e conhecer melhor essas outras funções. Apresentá-las, caracterizar a intervenção do associativismo popular a esse nível, perceber qual o seu contributo específico.

Pretendeu-se, em segundo lugar, apresentar, nos seus traços fundamentais, o quadro legal aplicável ao associativismo popular. Associado a este objetivo, procurou-se, igualmente, identificar um conjunto de problemas que resultam da legislação vigente, ou são fortemente ditados por essa legislação. São analisados nesta obra diplomas centrais, como é o caso do Código Civil e da Lei de Bases da Economia Social. Mas são igualmente referidos, e com algum detalhe, diplomas específicos, como é o caso do estatuto de utilidade pública ou do estatuto do dirigente associativo voluntário.

O trabalho em apreço não se ficou, todavia, pela identificação dos problemas. São avançadas propostas de solução para esses problemas. Propostas que são devidamente defendidas e fundamentadas. Essas propostas são, depois, estruturadas num conjunto coerente – identificação dos diplomas a rever, alterações a introduzir, soluções a adotar. Esse é o terceiro objetivo deste trabalho.

A partir desses objetivos, o autor optou por definir desde o início um percurso, ou estratégia metodológica, muito claros, concretizados em três momentos ou passos essenciais:

1.º Passo. Num primeiro momento, foram identificados os principais diplomas aplicáveis ao associativismo popular – diplomas fundamentais. Cada capítulo tem como título principal o diploma que será objeto de análise. Apenas ficou de fora o estatuto fiscal, por se tratar de matéria objeto já de detalhada avaliação e comentário no denominado *Manifesto Associativo 2015. Recomendações Estratégicas* (em anexo).

2.º Passo. Não obstante, optou-se por não seguir a via tradicional da exegese jurídica, ponto por ponto, artigo por artigo. Selecionou-se uma abordagem específica, um tema de análise a tratar, e foi a partir daí que se avançou para o comentário do diploma em apreço. Pretendeu-se com esta opção ir mais fundo, tratar as questões essenciais, deixando deliberadamente de fora aspetos secundários, ou menos relevantes do regime em vigor. Cada capítulo tem, assim, um segundo título, ditado pelo tema ou abordagem adotados.

3.º Passo. Definiu-se, também, que em cada capítulo deveria ser desenhado um conjunto de propostas de alteração à lei, devidamente fundamentadas. Assim, após identificação dos problemas, são apresentadas soluções. No final, tais propostas ou soluções são agrupadas e apresentadas de forma integrada e coerente (como um todo). É esse o contributo do presente trabalho para a referida reforma do regime jurídico do associativismo popular.

1.3 - A revisão do estatuto fiscal

Os trabalhos preparatórios deste processo de revisão da legislação associativa acabaram por ser divididos em dois blocos fundamentais: a revisão do estatuto fiscal; e a revisão da restante legislação associativa.

Já em 2017, foi criado um novo grupo de trabalho no âmbito do CNES, para preparar a revisão do estatuto fiscal da economia social: o denominado grupo de trabalho para o estatuto fiscal do setor da economia social. Em representação da CPCCRD e do CNAP (Conselho Nacional do Associativismo Popular), foram indicados os seguintes nomes:

- Artur Martins (CPCCRD) e Paulo Sousa (Federação de Campismo e Montanhismo de Portugal).

E em abril de 2017 foram apresentadas um conjunto de propostas neste âmbito (ver documento em anexo ao presente relatório).

A par desse trabalho, conduzido pelos dirigentes Artur Martins e Paulo Sousa, decidiu a Direção Nacional da CPCCRD dar início a um processo de auscultação do movimento associativo popular e dos seus dirigentes relativamente às propostas apresentadas na obra *“Um outro olhar sobre o associativismo popular”*. O objetivo dessa auscultação foi traçado desde o início:

- a) Enriquecer a reflexão já produzida;
- b) Consolidar o caminho e as propostas apresentadas, submetendo-as à crítica e à discussão.

O presente relatório tem precisamente como objetivo dar nota do resultado dessa auscultação:

- a) No ponto 2 será apresentado um relato sintético dos trabalhos e da reflexão produzida nas diversas sessões de auscultação, realizadas por todo o país;
- b) No ponto 3 serão apresentadas as propostas de revisão da legislação associativa – com exceção do estatuto fiscal – e que integram já os contributos das sessões realizadas.

2 – O processo de auscultação dos dirigentes

2.1 – Sessões e participação

Foram realizadas, entre janeiro e abril de 2017, 11 sessões de apresentação do livro *“Um outro olhar sobre o associativismo popular”* (e de discussão das propostas nele vertidas):

- Lisboa,
- Porto,
- Santarém,
- Sines,
- Loures (Lousa),
- Barreiro,
- Seixal,
- Marinha Grande,
- Tomar,
- Bombarral (Delgada),
- Almada.

As sessões foram conduzidas por Sérgio Pratas e Maria João Santos, da CPCCRD, e tiveram uma boa adesão e um elevado nível de participação e reflexão. Participaram nas 11 sessões 460 dirigentes associativos. E foram apresentadas 149 intervenções.

Importa aqui valorizar o excelente trabalho de organização e promoção destas sessões, realizadas em conjunto pela CPCCRD e um conjunto de outras entidades: estruturas descentralizadas da CPCCRD, juntas de freguesia, câmaras municipais e coletividades.

2.2 – Propostas e sugestões

Em traços muito gerais, pode dizer-se que o assunto em discussão suscitou grande interesse por parte dos participantes. Notou-se, por outro lado, uma adesão geral à esmagadora maioria das propostas apresentadas e vertidas na obra referida.

Houve no entanto duas matérias que suscitaram muita discussão e nem sempre o consenso dos participantes:

a) O estatuto de utilidade pública

É pacífico que as exigências para a aquisição do estatuto são excessivas e que os benefícios são diminutos e devem ser valorizados.

Não houve, todavia, consenso em torno dos requisitos a considerar para a aquisição do estatuto de utilidade pública. Sendo defendidas posições mais radicais: ser adquirido o estatuto automaticamente com a constituição da associação. E posições menos radicais: eliminar e alterar alguns dos atuais requisitos.

Optou-se por apresentar uma proposta de “meio termo” (ver ponto 3).

b) O estatuto do dirigente associativo voluntário

Foram analisados e discutidos dois caminhos distintos para o futuro do estatuto do dirigente associativo voluntário.

Um primeiro caminho passa pelo reforço dos direitos do dirigente e que facilitam o trabalho associativo. É o caminho defendido no livro “Um outro olhar sobre o associativismo popular”.

Foi também apresentado um outro caminho, diferente. O do reforço desses direitos, acompanhado da atribuição de alguns benefícios aos dirigentes: por exemplo, contagem do tempo para efeitos de reforma, benefícios fiscais, etc.

Este caminho foi defendido numa lógica de reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos dirigentes e do seu valor económico.

A discussão foi muito acesa, com formulação de vários argumentos em defesa de uma e outra tese.

A opção dos autores do presente relatório foi, também aqui, a de um caminho intermédio (ver ponto 3).

Importa aqui referir também algumas questões e ideias sobre a realidade atual e que merecem um maior destaque:

- a) Importância da consolidação de uma relação de parceria e de subsidiariedade entre as associações, o poder central e o poder local (SANTARÉM);
- b) Importância do reforço da união e colaboração das associações, das parcerias interassociativas (SINES);
- c) *“Com o regime em vigor, cada coletividade precisa de ter um jurista”* (LOUSA);
- d) *“Tudo o que é público ou utiliza dinheiros públicos tem que ser bem gerido e deve ser transparente”* (BARREIRO);
- e) *“O Estado central não cumpre as suas responsabilidades inscritas na Constituição”* (SEIXAL);
- f) *“O associativismo e os valores associativos deveriam ser apresentados e discutidos na escola”* (MARINHA GRANDE);
- g) *“Esperámos sete anos para ter o estatuto de utilidade pública e depois, afinal, percebemos que não serve para nada”* (TOMAR);
- h) *“Se não nos complicassem a vida já nos davam uma grande ajuda”* (DELGADA);
- i) *“As coletividades são tratadas como se fossem empresas, mas não são empresas”* (ALMADA).

Em síntese, pode agora afirmar-se que o processo de auscultação produziu resultados positivos, validando a maioria das propostas apresentadas e ajudando a aprofundar e criar consensos relativamente a outras. Aprofundou-se a reflexão, discutiu-se o impacto das medidas na vida das associações e enriqueceu-se o debate com novas ideias.

3 – Propostas

3.1 – Enquadramento

Optou-se por não apresentar neste relatório, com detalhe, a fundamentação de cada proposta de alteração. A fundamentação está desenvolvida na obra *“Um outro olhar sobre o associativismo popular”*; fundamentação que se subscreve. Optou-se isso sim por apresentar aqui os pressupostos e objetivos dessa revisão, com vista a um melhor entendimento de todo o processo.

A atual legislação associativa é excessivamente complexa, desarticulada, muitas vezes incoerente, por vezes anacrónica, nuns casos insuficiente e noutros excessiva. Para além disso, não cumpre nem a Constituição, nem a Lei de Bases da Economia Social. Impõe-se pois uma profunda reforma, com vários objetivos:

- a) Assegurar o cumprimento da Constituição da República Portuguesa e da LBES (diplomas orientadores e enquadradores do quadro legal ordinário);
- b) Adaptar a legislação à realidade do movimento associativo atual, considerando e respeitando a sua especificidade;
- c) “Descomplicar” a vida das associações, valorizando o trabalho e a sua atividade na vida das comunidades onde estão inseridas;
- d) Reconhecer a importância dos dirigentes associativos, voluntários e benévolos e o valor do trabalho que desenvolvem;
- e) Contribuir para uma maior eficácia e eficiência do trabalho associativo, potenciando ao máximo o impacto do trabalho desenvolvido pelas associações, seja no campo da ação social, seja nas áreas da cultura, recreio, desporto, etc.

Deste modo, e para se entender cabalmente o quadro de alterações que se apresenta de seguida, deve considerar-se o exposto no presente relatório, bem como a fundamentação apresentada e formulada no livro já referido: “Um outro olhar sobre o associativismo popular”.

Duas notas finais:

- a) As propostas serão divididas por grandes áreas temáticas; indicando-se também qual ou quais os órgãos do Estado com competência para decidir e promover as alterações;
- b) Temos a noção clara que algumas das propostas têm impacto na despesa pública. E isso é importante, sobretudo numa fase em que o país continua a braços com uma importante crise económica e financeira.

Optou-se por isso por qualificar a proposta do ponto de vista do impacto financeiro para o Estado, numa escala de 0 a 5 (em que 0 significa nenhum impacto e 5 o máximo impacto).

Essa preocupação será no entanto acompanhada de uma outra avaliação, relativa ao impacto social e económico da alteração, ou seja, os benefícios que a mesma trará quer para as populações, quer para a nossa economia.

A escala será aqui também de 0 a 5.

3.2 – Reforço da participação do associativismo popular

PROPOSTA	IMPACTO FINANCEIRO	IMPACTO SOCIAL E ECONÓMICO
Assegurar a participação da CPCCRD no Conselho Nacional de Cultura	0	3
Assegurar a participação da CPCCRD no Conselho Económico e Social	0	3
Obrigatoriedade de auscultação do movimento associativo na definição de políticas municipais para as áreas da cultura, desporto e ação social	0	3
Acesso da CPCCRD ao direito de antena	1	2

ÓRGÃOS COMPETENTES: Assembleia da República e Governo.

3.3 – Reforço das parcerias público-sociais com o Estado

PROPOSTA	IMPACTO FINANCEIRO	IMPACTO SOCIAL E ECONÓMICO
Rever o papel e atribuições da Fundação INATEL em matéria de promoção da cultura e desporto populares	0	3
Alocar uma percentagem da receita dos jogos sociais da Santa Casa da Misericórdia à celebração de parcerias público-sociais com o associativismo popular	0	5

ÓRGÃOS COMPETENTES: Governo.

3.4 – Simplificação legislativa e procedimental

PROPOSTA	IMPACTO FINANCEIRO	IMPACTO SOCIAL E ECONÓMICO
Criação de um SIMPLEX para o associativismo popular (objetivo: reduzir o número de licenças e autorizações, simplificar os procedimentos, concentrar)	0	4

ÓRGÃOS COMPETENTES: Governo.

3.5 – Código Civil

PROPOSTA	IMPACTO FINANCEIRO	IMPACTO SOCIAL E ECONÓMICO
Alteração do n.º 1 do artigo 173.º (convocação das assembleias pela mesa da Assembleia e não pela Administração)	0	3
Introdução de um artigo sobre responsabilidade civil pela administração e fiscalização da associação (replicando, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 71.º e seguintes do Código Cooperativo)	0	4

ÓRGÃOS COMPETENTES: Assembleia da República.

3.6 – Estatuto do Dirigente Associativo Voluntário

PROPOSTA	IMPACTO FINANCEIRO	IMPACTO SOCIAL E ECONÓMICO
Assegurar que não há qualquer diferença no que respeita ao crédito de horas entre o setor público e o setor privado	0	3
Previsão de sanções (contraordenações) a aplicar em caso de violação dos direitos	0	3
Definição de um regime específico para dirigentes que sejam estudantes	0	3
Possibilidade de repartição do crédito de horas por vários dirigentes	0	3
Acrescentar o direito a faltas justificadas, a utilizar cumulativamente com o crédito de horas	0	1
Atribuição de um cartão de dirigente a todos os membros da direção das associações de utilidade pública ou interesse municipal, que deve ser elaborado pelas freguesias onde a associação esteja sediada, e ao qual passarão a estar associados alguns direitos: - Redução em 50% das taxas moderadoras cobradas pelos serviços de saúde do SNS; - Outros direitos, a fixar anualmente pelas autarquias locais.	3	5

ÓRGÃOS COMPETENTES: Assembleia da República, Governo, Municípios e Freguesias.

3.7 – Gestão coletiva de direitos de autor e de direitos conexos

PROPOSTA	IMPACTO FINANCEIRO	IMPACTO SOCIAL E ECONÓMICO
Fixar percentagens concretas de redução dos valores a pagar pelas pessoas coletivas sem fins lucrativos	0	5
Fixar mecanismos que permitam considerar o número de obras a utilizar, e que minimizem o efeito da duplicação de tarifas a aplicar à mesma iniciativa	0	3

ÓRGÃOS COMPETENTES: Assembleia da República.

3.8 – Estatuto de utilidade pública

PROPOSTA	IMPACTO FINANCEIRO	IMPACTO SOCIAL E ECONÓMICO
Rever e alterar as condições gerais de declaração de utilidade pública, alterando os requisitos necessários para a obtenção do estatuto (as associações devem adquirir o estatuto desde que demonstrem possuir três anos de atividade, desenvolvam trabalho em prol da comunidade e colaborem com as autoridades públicas, designadamente as autarquias locais)	3	5
Conferir às pessoas coletivas de utilidade pública um conjunto de novos benefícios e um estatuto fiscal (ainda) mais favorável	3	5
Permitir às pessoas coletivas que tenham perdido o estatuto por força de violação séria ou reiterada dos respetivos deveres a possibilidade de o recuperarem, uma vez preenchidos determinados pressupostos	1	3
Prever a atribuição automática do estatuto de interesse municipal às associações que obtenham o estatuto de utilidade pública. E remeter para regulamento autárquico a definição dos benefícios associados ao estatuto de interesse municipal.	2	5

ÓRGÃOS COMPETENTES: Governo, Municípios e Freguesias.

4 – Notas finais

Pode assim concluir-se, e em síntese, que a reforma da legislação associativa aqui proposta – e que resulta de um amplo processo de reflexão e participação – aponta um caminho de progresso, de valorização do enorme potencial de ação e de transformação do movimento associativo português, com forte impacto quer social quer económico. E representa um esforço relativamente reduzido em termos de despesa pública. Todas as propostas têm um significativo impacto social e um limitado ou nulo impacto financeiro para o Estado.

Apesar do amplo processo de auscultação que precedeu a elaboração do presente relatório, entende-se que a sua aprovação em reunião de Direção Nacional da CPCCRD deve ser também precedida de um processo de consulta a todas as estruturas descentralizadas e órgãos sociais da CPCCRD. Processo a concretizar no início de maio de 2017.

Mais se propõe que, antes da apresentação pública do relatório e das suas conclusões, no dia 31 de maio de 2017, na Assembleia da República, se proceda à apresentação do mesmo ao CNAP (Conselho Nacional do Associativismo Popular).

Depois da apresentação pública, no dia 31 de maio de 2017, e se possível logo no decurso dos meses de junho e julho, propõe-se:

- a) O envio do relatório para todas as associadas da CPCCRD;
- b) O envio do relatório para todas as estruturas descentralizadas e órgãos sociais da CPCCRD;
- c) O agendamento de reuniões com todos os grupos parlamentares e o deputado do PAN, na Assembleia da República;
- d) Apresentação do relatório no âmbito do CNES;
- e) Apresentação do relatório ao Governo;
- f) Apresentação do relatório à Associação Nacional dos Municípios Portugueses e à Associação Nacional de Freguesias.

Sérgio Pratas

Maria João Santos

Anexo

- Propostas de alteração do estatuto fiscal