

TEXTOS DO

# I CURSO AVANÇADO EM DIREITO DA ECONOMIA E DO INVESTIMENTO SOCIAIS

COORDENADORES  
NUNO CUNHA RODRIGUES  
DOMINGOS FARINHO

2019

EDIÇÃO **EBOOK**



Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Law School of Lisbon



# **Textos do I Curso Avançado em Direito da Economia e do Investimento Sociais**



**AAF**DL  
EDITORA  
**Lisboa**  
**2019**

**Ficha Técnica****Título:**

Textos do I Curso Avançado em Direito da Economia e do Investimento Sociais  
AAFDDL – 2019

**Autor:**

Instituto Europeu

**Edição:**

AAFDDL  
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa

Julho / 2019

## Índice

<b>Introdução</b> .....	4
<b>Ana Neves</b> Direito local da economia social.....	6
<b>João Leite</b> A economia social (e solidária) – novos conceitos, origens e designações no debate nacional e europeu.....	35
<b>Domingos Soares Farinho</b> Empreendedorismo e investimento social.....	53
<b>Nuno Cunha Rodrigues</b> Os sectores mercantil e não-mercantil na economia social .....	74
<b>Pedro Caridade de Freitas</b> Pessoas Jurídicas Canónicas .....	87
<b>Rafael Drummond Borges</b> Modelos de gestão, infraestrutura de mercado e finanças éticas e solidárias .....	101
<b>Rita Calçada Pires</b> Alguns desafios para a economia social contemporânea .....	121
<b>Rute Saraiva</b> Uma Introdução à Regulação Pública das Organizações da Economia Social.....	131

## Introdução

A Economia e o Investimento sociais ocupam hoje um lugar fundamental em quase todas as sociedades, seja através de formas clássicas e muitas vezes mesmo primitivas, seja através de novos mecanismos e processos que se têm desenvolvido no pós-Segunda Guerra Mundial.

As duas expressões raramente surgem juntas nos currícula dos cursos de Direito, seja na licenciatura ou mesmo em estudos pós-graduados.

Esta separação reflecte uma situação que é comum, embora se assista a uma mudança nos últimos dez anos, nos vários domínios que se ocupam da Economia Social e do Investimento Social: um certo afastamento entre estas duas realidades, sobretudo quanto à reflexão científica.

São várias as razões que têm levado a esta mudança.

Desde logo a maturidade do sistema financeiro levou à diversificação dos mecanismos de investimento com frutos no domínio da economia social criando assim uma ligação estável entre ambas.

Por outro lado, o crónico problema de financiamento da economia social, sobretudo em cenários de crise, como a de 2008, tem levado à procura de novas formas de financiamento, para além dos modelos clássicos do trabalho e capital próprios, venda de bens e serviços, e filantropia. Na Europa tem ainda contribuído uma razão suplementar, o influxo da União Europeia sobre ambas as realidades, procurando juntá-las institucionalmente com ações como a Social Business Initiative de 2012.

Foi neste contexto que, em 2017, os Institutos de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) e de Direito Económico, Financeiro e Fiscal (IDEFF) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa entenderam ser o momento de organizar um Curso Avançado em Direito da Economia e do Investimento Social.

Mais do que tratar os dois temas sob o prisma jurídico, a intenção foi juntar, numa análise conjunta, especialistas em economia e investimento sociais, permitindo o cruzamento de experiências, linguagens e quadros normativos.

Assim, foi sob esta égide organizado a primeira edição do Curso Avançado em Direito da Economia e do Investimento Sociais.

Os organizadores do Curso, desde um primeiro momento, entenderam que seria profícuo reunir os contributos de todos os oradores que pudessem e quisessem partilhar investigação e reflexão própria sobre os temas leccionados no curso, surgindo assim a ideia para a edição de um livro eletrónico, que reunisse esses contributos.

O e-book que agora se publica reúne contributos de nove dos oradores presentes na primeira edição do curso e que intervieram em áreas bastante distintas dentro dos temas comuns que os uniam.

Entende-se estar em causa um instrumento útil numa área em que existe ainda pouca doutrina jurídica mas onde a procura tem vindo a aumentar, motivada pelo dinamismo da economia e do investimento sociais portugueses e pelo surgimento de ideias importantes, inovadoras e desafiantes para o Direito.

Os organizadores do I Curso Avançando em Direito da Economia e do Investimento Sociais, querem, ao terminar esta introdução, agradecer aos autores que se dispuseram a participar neste volume eletrónico.

Os contributos de todos representam, com toda a certeza, um estímulo para o enriquecimento da doutrina jurídica nesta área e um instrumento importante para compreender e resolver muitas das questões que se colocam à Economia e ao Investimento Sociais em Portugal.

Lisboa, fevereiro de 2019

Domingos Soares Farinho  
Nuno Cunha Rodrigues

## Direito local da economia social

**Sumário:** 1. Introdução. 2. O quadro finalístico e competencial da Administração autárquica e os objetivos das entidades da economia social. 3. Articulação entre as autarquias locais e as entidades da economia social: 3.1. A articulação através de instrumentos contratuais; 3.2. Articulação em redes institucionais; 3.3. A criação e a participação em fundações, em cooperativas e em associações de direito privado. 4. A relação entre as autarquias locais e as entidades da economia social à luz do Direito da União Europeia: 4.1. Reflexos no regime da contratação pública. 4.2. Reflexos no apoio financeiro. 5. Notas conclusivas.

### 1. Introdução

1. A economia social traduz a valorização de interesses comunitários (de interesses qualificados pela interação entre as pessoas<sup>1</sup>, em diversos contextos territoriais<sup>2</sup>) que o exercício de certas atividades económicas integra e que se destacam em novas atividades em áreas como a da energia renovável, do ambiente, da habitação social<sup>3</sup>. Configura-se os respetivos

---

<sup>1</sup>Erik LONGO, “Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali”, *Diritto e Società*, n.º 1, 2014, (pp. 71-103) pp. 74-76. O artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2013, estabelece que as atividades económico-sociais que as entidades da economia social realizam “têm por finalidade prosseguir o interesse geral da sociedade, quer diretamente quer através da prossecução dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando socialmente relevantes”.

<sup>2</sup>Deborah RUSSO, “Nuove tendenze nell’affidamento dei servizi di trasporto sanitario ad organizzazioni del terzo settore: nota a sentenza della Corte di giustizia 11 dicembre 2014, C-113/13”, *Il Diritto dell’Unione Europea, Rivista trimestrale*, III, n.º 3, 2015, pp. 681-700.

<sup>3</sup>Giulia GALERA e Gianluca SALVATORI, *Public policy in the social and solidarity economy: Towards a favourable environment, The case of Europe*, First published 2015, International Training Centre of the International Labour Organization, Coordination Roberto Di Meglio, p. 10 (disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/publication/wcms\\_535145.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_535145.pdf) - acesso último em 26.02.2019).

sujeitos como “catalisadores de recursos económicos e protagonistas, a par dos empreendedores públicos e privados, de projetos inovadores e intervenções para a realização de atividades de interesse geral que vão além das necessidades sociais tradicionalmente entendidas” (Debora CALDIROLA)<sup>4</sup>.

2. As entidades da economia social – seja pelo “forte enraizamento a nível local”<sup>5</sup>, seja pelas “atividades económico-sociais”<sup>6</sup> que realizam e que consubstanciam a sua própria finalidade<sup>7</sup> – “são parceiras naturais

---

<sup>4</sup> “Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà”, *federalismi.it*, n.º 3/2018, p. 34 (pp. 1-37); disponível em <file:///C:/Users/pc/Downloads/Testo.pdf> (acesso último em 26.02.2019); e Nadine RICHEZ-BATTESTI, *Dicionário das Questões Sociais*, tradução de 1997 do original *Dictionnaire des Questions Sociales*, de 1994, Plátano, pp. 196-197; e Sophie HOSTICK-BOAKYE e Mandeep HOTH, *Grow Your Own How local authorities can support social enterprise*, Communities and Local Government, The Young Foundation, 2011, p. 4 (disponível em <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Grow-Your-Own-How-local-authorities-can-support-social-enterprise-November-2011.pdf> - acesso último em 26.02.2019): a atenção que hoje é dada ao sector deve-se, segundos mesmos, à contenção da despesa pública e ao desejo de diversificar os prestadores de serviços locais.

<sup>5</sup> Resolução de 19.02.2009, sobre a economia social (2008/2250(INI)), do Parlamento Europeu, n.º 23 (disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//PT>); José LUIS MONZÓN e Rafael CHAVES, *The Social Economy in the European Union*, Report drawn up for the European Economic and Social Committee by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy, p. 96 (<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf> - acesso último em 26.02.2019); Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, A aplicação do Regulamento (CE) n.º 1435/2003 do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE) / COM/2012/072 final, n.º 8.1, § 6 (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0072>); e parágrafo 3 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30.06 (estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário).

<sup>6</sup> Artigos 2.º e 12.º da Lei n.º 30/2013, de 08.05 (lei de bases da economia social).

<sup>7</sup> J. M. DÉMARCHE, “Économie sociale et cadres juridiques belges”, *Actualités du Droit*, 1997, n.º 2, (pp. 193-277) p. 203; e Jacques DEFOURNY, *Le secteur de l'économie sociale en Belgique*, 1992, p. 6 («L'expression la plus rigoureuse de la finalité de l'économie sociale consiste probablement à dire que cette finalité réside dans l'activité même des entreprises et non dans le profit et le pouvoir que celles-ci procurent.»).

das autarquias locais e regionais”<sup>8</sup>, na definição de estratégias e ações de desenvolvimento local<sup>9</sup>, na construção ou concretização de respostas sociais pluralistas<sup>10</sup> e na promoção da coesão social<sup>11</sup>. A sua ação projeta-se na e aproveita à realização de interesses públicos a cargo das autarquias locais<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Parecer do Comité das Regiões sobre “Parcerias entre o poder local e regional e organizações da economia social: contribuição para o emprego, o desenvolvimento local e a coesão social” (2002/C 192/13), preâmbulo (disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001IR0384&from=EN>), antepenúltimo parágrafo.

Podem contribuir, designadamente, “para a formação de capital social, para a inclusão social, para o emprego e para a criação de empresas a nível local” (Parecer cit. ult., p. 9, n.º 3.7, travessões primeiro e terceiro; e p. 8, n.º 3.4).

<sup>9</sup> Pierre-Noël DENIEUIL, «Développement social, local et territorial: repères thématiques et bibliographiques sur le cas français», *Mondes en développement*, n.º 2, 2008, n.º 142, p. 128 (pp. 113-130).

Ver, também, artigo 36.º do Decreto-Lei 115/2006, de 14.06 (regulamenta a rede social, definindo o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento que lhe estão associados, em desenvolvimento do regime jurídico de transferência de competências para as autarquias locais); e Joaquim Croca CAEIRO, “Economia social: conceitos, fundamentação teórica e principais desafios”, *Intervenção Social*, 2005, n.º 31, pp. 74, 77 e 81 (pp. 65-84).

<sup>10</sup> Que tem aqui crescentemente se deslocado para a esfera das entidades da economia social ou do terceiro sector. Sobre esta evolução em França, Nadine RICHEL-BATTESTI, *Dicionário das Questões Sociais*, cit., pp. 46-52.

<sup>11</sup> Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, a Recomendação 154(2004)1 (*Recommandation 154 (2004)1 sur la lutte contre la grande pauvreté dans les villes: rôle des pouvoirs locaux*, disponível em <https://rm.coe.int/16807193a8> - acesso último em 26.02.2019); Denis STOKKINK e Pierre PERARD, «L'économie sociale et solidaire en Europe», Chapitre «tiré à part» de l'ouvrage *Économie sociale et solidaire* dirigé par Robert Holcman et paru aux Éditions DUNOD en 2015, p. 5 (disponível em [http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/ess\\_en\\_europe\\_2016.pdf](http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/ess_en_europe_2016.pdf) - acesso último em 26.02.2019).

<sup>12</sup> MARCOS VAQUER CABALLERÍA “Las Relaciones entre Administración Pública y Tercer Sector, a Propósito de la Asistencia Social en Italia”, *Revista de Administración Pública* 289, Núm. 152, mayo-agosto 2000, pp. 304-305 (pp. 289-337); no mesmo sentido, ver também Maria da Conceição Pereira RAMOS, “Economia solidária, plural e ética, na promoção do emprego, da cidadania e da coesão social”, *Laboreal*, volume VII, n.º 1, 2011 (pp. 81-104) p. 90 ([http://laboreal.up.pt/files/articles/81\\_104f1.pdf](http://laboreal.up.pt/files/articles/81_104f1.pdf)); José LUIS MONZÓN e Rafael CHAVES, *The Social Economy ...*, cit. pp. 89-91; Réseaux des Collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire, 2015 (disponível em [http://rtes.fr/IMG/pdf/Reperes\\_ElusESS\\_Pages-2.pdf](http://rtes.fr/IMG/pdf/Reperes_ElusESS_Pages-2.pdf) - acesso último em 26.21.2019): “Pelos suas áreas de atividade, os seus modos de fazer e seus valores, a Economia Social e Solidária entrecruza a missão de interesse geral e as várias competências das autarquias locais: desenvolvimento económico, mas também a primeira infância, transporte, turismo, cultura, inovação, pesquisa, saúde, habitação...”.

3. As autarquias locais<sup>13</sup> têm “uma ampla esfera de responsabilidades”<sup>14</sup>; gerem “uma parte importante dos assuntos públicos”, cuja prossecução, estando vinculada aos “interesses próprios das populações respetivas”, é variavelmente partilhada por diferentes níveis de administração<sup>15</sup>. As respetivas opções (designadamente de desenvolvimento<sup>16</sup>) têm de ser consideradas, num contexto multinível, atentas, designadamente, as políticas europeias e nacionais como as políticas de coesão, ambiental e de transportes<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> E “outras entidades que integram o subsector local da Administração Pública”, para usar a formulação da Lei n.º 49/2012, de 29.08.

<sup>14</sup> Relatório explicativo da Carta Europeia da Autonomia Local, de 15.10.1985 (<https://rm.coe.int/16800ca437>). Aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23.10.

<sup>15</sup> Artigo 235.º, n.º 2; e artigo 65.º, n.º 2, alínea b), artigo 66.º, n.º 2, alínea e), artigo 92.º, n.º 2, da CRP; e artigo 2.º do regime jurídico das autarquias locais (anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, considerada na versão atualizada, que define o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico – RJAL).

Nazaré da COSTA CABRAL, “O primeiro passo do federalismo financeiro: determinação de funções. Análise de soluções a propósito das recentes alterações na legislação autárquica portuguesa”, in *Boletim da Ciências Económicas, Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*, Volume LVI, Tomo I, 2014, p. 854 (“...*Contrariamente à visão ‘clássica’ da autonomia local que, justamente, procurava identificar os assuntos locais por contraposição aos assuntos considerados nacionais (apontando pois para uma ideia de competências exclusivas das diferentes esferas de poder), agora o ponto de partida é o de competências concorrenciais...*”); José Manuel Sérvulo CORREIA, “O poder das autarquias locais. Novas perspectivas”, *Forum Iustitiae, Direito & Sociedade*, Ano I, n.º 10, abril de 2000, p. 47 (o autor destaca que “*em vez de duas séries, estanques e totalmente separadas, de atribuições e competências – a estadual e as autárquicas -, se assiste crescentemente à sobreposição dessas atribuições e competências nos mesmos domínios materiais*”) e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 432/93, de 13.07, processo n.º 420/93, ponto 1.3, relator Assunção Esteves.

<sup>16</sup> Daí que Michel ROCARD referira que “[o] desenvolvimento local é uma abordagem federativa destinada a mobilizar atores de um território a longo prazo em torno de um projeto económico, institucional, social e cultural” - *apud* Pierre-Noël DENIEUIL, “Développement social, local et territorial: repères thématiques et bibliographiques sur le cas français”, *Mondes en développement*, 2008/2, n.º 142, (p. 113-130), p. 114 (DOI: 10.3917/med.142.0113. URL: <http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2008-2-page-113.htm> - acesso último em 26.02.2019).

<sup>17</sup> Pablo PÉREZ TREMPs e Lorena VIOLINI, “La costituzione europea e l’organizzazione territorial degli Stati membri”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Anno XIV, Numero 6/2004, pp. 1431-1455.

4. Não existe “um quadro jurídico concebido para promover uma parceria ativa entre autarquias e empresas da economia social”, que estabeleça “critérios para o reconhecimento e a valorização da economia social, para o desenvolvimento local sustentável e para o fomento do interesse geral” (quadro que o Parlamento Europeu, em Resolução de 19.02.2009, sobre a economia social [2008/2250(INI)], solicitou à Comissão Europeia que definisse)<sup>18</sup>.

Sem prejuízo do disposto na Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 08.05), a medida desta relação tem de ser encontrada a partir de vários diplomas. No presente texto, considerámo-la a partir da esfera dos interesses e competências autárquicas (2.) e de princípios e instrumentos jurídicos que a estruturam (3.-4.).

## **2. O quadro finalístico e competencial da Administração autárquica e os objetivos das entidades da economia social**

5. As entidades da economia social, independentemente de realizarem uma atividade carácter comercial ou empresarial, prosseguem fins “cívicos, solidários e de utilidade social”<sup>19</sup>. À luz da Constituição e da lei, cabe aos

---

Ao aliar “utilidade social e economia, inscreve-se perfeitamente na interseção do modelo social europeu” (Denis STOKKINK e Pierre PERARD, “L’économie sociale...”, cit., p. 7). Bernard Saintourens refere que “o ano de 1992 pode bem ser o ano da promoção ao nível europeu” da economia social, considerando aqui a publicação no Jornal Oficial das (então) Comunidades Europeias de três regulamentos destinados a disciplinar o estatuto das associações, cooperativas e mutualidades europeias (“Des structures juridiques européennes pour l’économie sociale”, *Europe*, Paris, année, n.ºs 8-9, aout.-sept.1992, [p.1-4], p. 1).

<sup>18</sup> Respetivamente, n.ºs 37, 23 e 45 (disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//PT> - acesso último em 26.02.2019); John FENWICK e Jane GIBBON, “Localism and the third sector: New relationships of public service?”, *Public Policy and Administration*, 2016, volume 31, issue 3, pp. 221-240 (disponível igualmente in *Northumbria Research Link*: <http://nrl.northumbria.ac.uk/27129/> [acesso último em 26.02.2019] - p. 19).

<sup>19</sup> Gregorio SALATINO, “A spotlight on Italy: The New Regulation of the ‘Social Enterprise’”, *The Philanthropist, European Philanthropy Journal*, 20 August 2018, (<https://thephilanthropist.ca/2018/08/a-spotlight-on-italy-the-new-regulation-of-the-social-enterprise/>); *Decreto Legislativo (italiano) 3 luglio 2017, n. 112* ([http://www.assieme-er.it/wp-content/uploads/2017/12/DECRETO-LEGISLATIVO\\_03\\_07\\_2017\\_n\\_112.pdf](http://www.assieme-er.it/wp-content/uploads/2017/12/DECRETO-LEGISLATIVO_03_07_2017_n_112.pdf)); e artigo 5.º, alíneas a), d) e g), da Lei n.º 30/2013.

poderes públicos, a título de incentivo à economia social, em termos gerais:

- i) “facilitar a criação de novas entidades da economia social”;
- ii) “apoiar a diversidade de iniciativas próprias deste sector”<sup>20</sup>. Tal tem de ser entendido “no âmbito das suas competências”<sup>21</sup> e correspondentes atribuições.

6. Às autarquias locais compete a “promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações”, objetivadas num elenco alargado e aberto de atribuições em plúrimos domínios, entre os quais

---

<sup>20</sup> De modo a serem “*instrumento de respostas inovadoras aos desafios que se colocam às comunidades locais, regionais, nacionais ou de qualquer outro âmbito*” (artigo 10.º, n.º 2, alínea c), e n.º 1, e artigo 9.º, alínea b), da Lei n.º 30/2013). Ver, *v.g.*, artigos 80.º, alíneas b) e f), 81.º, alíneas a), b) e d), 82.º e 85.º da CRP. Rafael PEELS destaca o enquadramento da lei num duplo princípio: “o princípio da economia plural ou coexistência de vários sectores económicos (incluindo o público, o privado, e o cooperativo e social) (artigos 82.º e 85.º); e o princípio da discriminação do sector cooperativo e social (artigos 80.º e 85.º)” – “Legal Frameworks on Social and Solidarity Economy: What is the Role of Civil Society Organizations in Policy Making?”, 29.05.2013 (disponível em <http://www.unrisd.org/80256B3C005BE6B5/search/4F3B00A8643CF846C1257B7A00477D13> - acesso último em 27.02.2019).

A Comunicação da Comissão Europeia COM/2011/0682 final: Iniciativa de Empreendedorismo Social “Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e da inovação sociais” “apela aos Estados-Membros e às coletividades locais e regionais para que, no âmbito das suas competências, apoiem e incentivem a criação de empresas sociais, nomeadamente através das estruturas de desenvolvimento económico e das câmaras de comércio, tendo em conta a sua dimensão transfronteiriça e as parcerias e iniciativas que apoiam” (sublinhado nosso) - Ver Conclusão, n.º 5 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0682&from=EN>). O incentivo passa também pela remoção dos “obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das atividades económicas das entidades da economia social” (artigo 10.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 30/2013, de 08.05).

<sup>21</sup> Artigo 10.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2013.

os do desenvolvimento, da ação social e da proteção da comunidade<sup>22 23</sup>. Estas atribuições são reforçadas pela “transferência [estadual] progressiva, contínua e sustentada de competências..., em especial no âmbito das funções económicas e sociais”<sup>24</sup>.

7. Entre as competências dos municípios no domínio em causa, destaca-se:

A competência para “[p]articipar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social”<sup>25</sup>;

No “âmbito do planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social, da competitividade territorial, ...do empreendedorismo e da criação de emprego, ...da gestão... das respetivas atividades prestacionais e da promoção e gestão de atividades geradoras de fluxos significativos de

---

<sup>22</sup> Artigo 2.º, artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, alíneas f), i) e K, e artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, alíneas h) e m), do RJAL.

Antes da Lei n.º 75/2013, de 12.09, Júlia Cardoso, notando a falta de clareza e o carácter rarefeito das atribuições dos municípios na área da ação social, destacava que o “seu papel no quadro de gestão territorial não pode estar dependente, quer de um conjunto de atribuições formais, quer de uma perceção limitativa da [sua] intervenção social ... e do seu contributo para a coesão social territorial” – “Assistência, Ação Social e Municípios: apontamentos históricos e desafios”, *Lusíada. Intervenção Social*, Lisboa, n.º 41 [1º semestre de 2013], (pp. 121-140) p. 139 (disponível em [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9625/1/publisher\\_version\\_IS\\_n41\\_6.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9625/1/publisher_version_IS_n41_6.pdf) - acesso último em 27.02.2019).

<sup>23</sup> Prosseguidas através de competências transversais como as de planeamento, gestão, consulta, investimento, de licenciamento e controlo prévio e fiscalização (artigo 3.º do RJAL, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12.09).

<sup>24</sup> Artigo 113.º do RJAL e artigos 12.º e 32.º da Lei n.º 50/2018, de 16.08 (lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais).

<sup>25</sup> Artigo 33.º, n.º 1-v) do RJAL. Com relevância, destaca-se igualmente a sua competência para: *i*) apoiar “entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos” (artigo 33.º, n.º 1-o) do RJAL). É uma competência não delegável da câmara municipal); *ii*) “[p]romover a oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior, e apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças” (artigo 33.º, n.º 1-u) do RJAL).

população, bens e informação”, a previsão de delegação de competências dos municípios nas entidades intermunicipais<sup>26</sup>;

A competência para “[d]esenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos”<sup>27</sup>;

A competência para “[c]oordenar a execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, em articulação com os conselhos locais de ação social”<sup>28</sup>.

8. No plano sub-regional, cabe às entidades intermunicipais, designadamente:

- i)* “[P]romover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido”<sup>29</sup>;
- ii)* “Participar na gestão de programas de desenvolvimento e na definição, nos termos da lei, de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano”<sup>30</sup>;
- iii)* “[A]ssegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central”, designadamente nas áreas da “promoção do desenvolvimento económico e social” e da “rede educativa e da formação profissional”<sup>31</sup>;

---

<sup>26</sup> Artigo 128.º, n.º 1 do RJAL.

<sup>27</sup> Artigo 12.º, alínea g), da Lei n.º 50/2018.

<sup>28</sup> Artigo 12.º, alínea h), da Lei n.º 50/2018.

Entre os objetivos da “4.ª geração do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social” figura o de “[p]otenciar a congregação de esforços entre o sector público e o privado na promoção e execução dos projetos através da mobilização de atores locais com diferentes proveniências” (artigo 2.º, alínea c), da Portaria n.º 229/2018, de 14.08).

Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 229/2018, de 14.08, por cada contrato, pode caber à câmara municipal selecionar uma entidade coordenadora local da parceria, “de entre entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social e no território de intervenção” respetivo.

<sup>29</sup> Artigo 67.º, n.º 1, alínea b), do RJAL.

<sup>30</sup> Artigo 67.º, n.º 1, alíneas d) e e), do RJAL.

<sup>31</sup> Artigo 67.º, n.º 2, alíneas c) e h), do RJAL.

“[P]articipar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das plataformas supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram”<sup>32</sup>;

Associar-se “com outras entidades públicas, privadas ou do setor social e cooperativo, a criar”, “participar noutras pessoas coletivas” e “constituir empresas locais”; e para apreciar o resultado desta participação<sup>33</sup>.

9. As freguesias têm competência para celebrar “com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salvaguarde a sua utilização pela comunidade local”, e competência para “[p]articipar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social”<sup>34</sup>

10. Do enunciado resulta, designadamente, o apelo a relações de colaboração e cooperação<sup>35</sup> e ao posicionamento da respetiva intervenção no contexto da intervenção de outras entidades públicas e sujeitos privados<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Artigo 32.º, n.º 1, do RJAL.

<sup>33</sup> Artigo 71.º, n.º 1-j) do RJAL; e artigo 90.º, n.º 1-m) e h) do RJAL.

<sup>34</sup> A competência é da junta de freguesia precedida da autorização da assembleia de freguesia (artigo 16.º, n.º 1-m) e u) do RJAL; artigo 9.º, n.º 1-i) e j) do RJAL). As freguesias têm, bem assim, competência para “[d]eliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para a freguesia, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos (artigo 16.º, n.º 1-o) do RJAL) e “[a]poiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia” (artigo 16.º, n.º 1-v) do RJAL).

<sup>35</sup> Sobre esta tendência no quadro norte-americano, já em 1997, ver BURTON A. WEISBROD, “The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwinning with Private Enterprise and Government”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1997, Vol. 16, p. 543 [pp. 541-555] (disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1850797> – acesso último em 26.02.2019).

<sup>36</sup> Debora CALDIROLA, “Stato...”, cit., p. 13.

### 3. Articulação entre as autarquias locais e as entidades da economia social

11. Num relatório italiano de 2012, sobre “entes locais e terceiro sector”<sup>37</sup>, é advogado que “a construção de um novo *welfare* municipal e comunitário requer uma política global de reorganização dos serviços públicos e de apoio ao crescimento do Terceiro Sector que nada tem a ver com um simples mecanismo substitutivo das prestações públicas (*Forum Permanente del Terzo Settore*, 1998)”.

12. Destaca-se, no mesmo relatório, que “a parceria com a autoridade local só pode ser alcançada se o Terceiro Setor se tornar independente, capaz de definir livremente a sua identidade”. Trata-se, explica-se no mesmo local, de libertar a economia social “de uma função subordinada em relação às entidades públicas territoriais (Buizza, 2006)”; que não deve “apenas confinar ou substituir recursos públicos, mas ... desenvolver e usar redes de relações no território, ligando-as com recursos provenientes do «público», assumindo o papel de «multiplicador recursos»...”.

Do trecho transcrito sobressaem as seguintes «linhas de força»:

A relevância da independência das entidades da economia social em face das entidades públicas e “de quaisquer outras entidades exteriores” (artigo 5.º da Lei n.º 30/2013, de 08.05<sup>38</sup>), objetivada, designadamente numa “gestão autónoma e independente” (citado artigo 5.º, alínea f)<sup>39</sup>);

---

<sup>37</sup> Referência que aqui se considera independentemente da exata delimitação entre terceiro setor e economia social. Ver *Sintesi V Rapporto su enti locali e terzo settore*, a cura di FRANCESCO MONTEMURRO, con la collaborazione di Giulio MANCINI, Istituto di Ricerche Economiche Sociali Lucia Morosini, coordinamento Michele Mangano, p. 23 ([http://images.auser.it/f/v\\_entilocali/vr/vrapportoentilocali.pdf](http://images.auser.it/f/v_entilocali/vr/vrapportoentilocali.pdf) - consulta última em 27.02.2019).

<sup>38</sup> “As entidades da economia social são autónomas”.

<sup>39</sup> “As entidades da economia social... atuam no âmbito das suas atividades de acordo com os seguintes princípios orientadores: // (...) // f) A gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social”.

Como refere Rui NAMORADO, “a autonomia é também o seu modo de articulação com o setor público, funciona também em face dele” (“A Economia Social e a Constituição”, *Economia Social em Textos*, n.º 03, março 2017, Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, p. 14).

A reconceptualização dos seus recursos financeiros, com a diversificação das fontes (ou dos interessados associados à participação no capital) e dos instrumentos de financiamento social<sup>40</sup>.

A consideração do risco da eficácia do investimento<sup>41</sup> e, portanto, uma maior exigência do ponto de vista do valor que acrescentam<sup>42</sup> (“rendimento qualitativo, social e económico”<sup>43</sup>) e da mensurabilidade dos

---

<sup>40</sup> O objetivo é o “da autossustentabilidade económico-financeira das entidades da economia social” (artigo 10.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 30/2013), evitando que “a fonte mais importante de financiamento das organizações do Terceiro Sector de ação social continu[e] sendo as subvenções públicas” (José LUIS IZQUIETA ETULAIN e outros – “El tercer sector y las Administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local”, *Revista Internacional de Sociologia*, Vol. LXVI, n.º 49, Enero-Abril, 2008, (pp. 115-139) pp. 118-119, 130-132.

<sup>41</sup> Dora GAMBARDELLA, Maria Cristina ROSSI e Riccardo SALOMONE, “La finanza sociale...”, cit., pp. 7 e 8 (“La logica dell’investimento guarda così a un “blended return”, che bilanci le attese di rendimenti finanziari con quelle dei benefici prodotti sul contesto sociale.”).

O artigo 301.º-A do Código da Contratação Pública (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, na versão resultante do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, Retificação n.º 36-A/2017, de 30.10, Retificação n.º 42/2017, de 30.11, e Lei n.º 33/2018, de 15.05), relativamente aos “contratos para a aquisição de serviços sociais” (assim como em geral quanto aos “contratos com forte componente de inovação”), prevê a associação das prestações contratuais e do pagamento aos resultados obtidos por referência a parâmetros de aferição pré-definidos.

<sup>42</sup> As entidades da economia social devem realizar a sua atividade em termos “idóneos a prosseguir elevados níveis qualitativos e a conseguir benefícios sociais adicionais (por exemplo, em termos de poupança energética, e benefícios ocupacionais em áreas desvantajosas...)” – Deborah Russo, “Nuove tendenze...”, cit., p. 699.

Os instrumentos de suporte à iniciativa *Portugal Inovação Social*, por exemplo, têm uma lógica de dinamização de outros fundos (não públicos) – “programa de Parcerias para o Impacto” -, de “permitir o acesso ao financiamento de projetos de inovação e empreendedorismo social” (fundo para a inovação social) e de promoção de resultados (títulos de impacto social) - Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16.12 (versão republicada em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2017, de 19.10), n.º 2. Os “títulos de impacto social”, previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16.12, cit., n.º 2, alínea b), são apoios não reembolsáveis contratualizados em parceria a “projetos de inovação e empreendedorismo social em áreas de prioridade das políticas públicas” cuja atribuição é calculada pelos “resultados quantificáveis alcançados”.

<sup>43</sup> Deborah Russo, “Nuove tendenze nell’affidamento dei servizi di trasporto sanitario ad organizzazioni del terzo settore: nota a sentenza della Corte di giustizia 11 dicembre 2014, C-113/13”, *Il Diritto dell’Unione Europea, Rivista trimestrale*, III, n.º 3, 2015, (pp. 681-700) p. 693.

resultados<sup>44</sup> (e, portanto, a importância da recolha e tratamento da informação<sup>45</sup>).

O desenvolvimento de relações colaborativas e cooperativas com Administração local autárquica<sup>46</sup>, que permite *inter alia* “juntar recursos” em projetos do interesse de entidades públicas, sector social e de interesses privados<sup>47</sup>.

13. Esta articulação acontece fundamentalmente através de instrumentos contratuais<sup>48</sup>, da inserção em redes institucionais e da participação das

---

<sup>44</sup>“Nella letteratura sugli strumenti di finanza sociale assume centralità la massimizzazione della qualità e dell’efficacia degli interventi di welfare, stressata nella misurazione dell’impatto sociale degli interventi secondo logiche di contratto performance-based.” – DORA GAMBARDELLA, Maria Cristina ROSSI e Riccardo SALOMONE, “La finanza sociale come strumento per le politiche pubbliche”, WP CSDL “Massimo D’Antona”.IT – 350/2018, p. 6; Rute SARAIVA, “As instituições particulares de solidariedade social”, in AAVV, *Organização Administrativa, Novos Atores Novos Modelos*, 2018, AAFDL, p. 80.

Por exemplo, Bjorn Arild Gram informa que, na Noruega, o Governo quis “aumentar o grau de competição na área do *welfare*, e em grande medida trazer os recursos do sector social e das ONG, e facilitar uma maior liberdade individual de escolha” -”Simplification and Local Democracy. Experience Feedback in Norway”, AAVV, *The impact of the economic crisis on local governments in Europe = L’impact de la crise économique sur les collectivités locales en Europe* / Academic direction-Direction scientifique Luciano Vandelli e Stéphane Guérard, 1ª ed., Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, p. 94 (pp. 91-100).

<sup>45</sup> Umberto DI MAGGIO e Giuseppe NOTARSTEFAN, “Social and civil economy for a new paradigm of development: statistics needs and data availability in EU”, *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, Volume LXXIII, n.º 1, Gennaio - Marzo, 2019, pp. 43-44 (pp. 41-51); disponível em [https://www.academia.edu/38285839/Social\\_and\\_civil\\_economy\\_for\\_a\\_new\\_paradigm\\_of\\_development\\_statistics\\_needs\\_and\\_data\\_availability\\_in\\_EU](https://www.academia.edu/38285839/Social_and_civil_economy_for_a_new_paradigm_of_development_statistics_needs_and_data_availability_in_EU) (acesso último em 07.03.2019).

<sup>46</sup> Rute SARAIVA, “As instituições...”, cit., pp. 77 e 88; artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 115/2006.

<sup>47</sup> Deborah PEEL e Greg LLOYD, “The ‘filling in’ or ‘thinning out’ of Local Community Governance. The use of Single Outcome Agreements to Meet National Performance Indicators in Scotland”, in AAVV, *The impact...*, cit., p. 71 (pp. 57-72).

<sup>48</sup> O Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30.06, citado, associa a cooperação à “contratualização assente na partilha de objetivos e interesses comuns, bem como de repartição de obrigações e responsabilidades”.

<sup>Nos</sup> termos do artigo 31.º, n.º 6, da Lei n.º 4/2007, de 16.01 (bases gerais do sistema de segurança social), “[o] desenvolvimento da ação social concretiza-se, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração

autarquias locais em fundações, cooperativas e associações de direito privado com fins sociais.

### 3.1. A articulação através de instrumentos contratuais

14. As formas contratuais são diversas assim como diverso é o seu objeto, tendo em geral de comum o facto de estruturarem relações colaborativas ou cooperativas. A título de exemplo, destaca-se:

A celebração de acordos de “gestão de instalações e equipamentos” das autarquias locais<sup>49</sup>;

A celebração de contratos de execução de planos de ação – ou de algumas das ações ou projetos que incluem – de planos de desenvolvimento social, no âmbito da Rede Social<sup>50</sup>;

A contratualização de “um modelo de intervenção territorial integrado através de um protocolo entre entidades gestoras dos programas envolvidos e entidades promotoras dos projetos com intervenção na área considerada de forma a racionalizar os recursos na mesma área de intervenção”<sup>51</sup>.

Tal está em sintonia com o papel, no regime dos fundos estruturais e de investimento, dos “investimentos territoriais integrados”, cuja gestão e execução pode ser cometida a “vários organismos intermediários, incluindo autoridades locais, entidades de desenvolvimento regional ou organizações não-governamentais”<sup>52</sup>.

A celebração de acordos de cooperação “para o desenvolvimento de um serviço ou equipamento”<sup>53</sup>.

---

central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público”.

<sup>49</sup> Artigo 4.º, n.º 3, da Decreto-Lei n.º 119/83, de 25.02 (Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social), considerado na versão atualizada).

<sup>50</sup> Artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 115/2006.

<sup>51</sup> Artigo 33.º-c) do Decreto-Lei n.º 115/2006.

<sup>52</sup> Artigo 36.º, n.º 3, do Regulamento UE n.º 1303/2013; Dorota Kamrowska-Zaluska e Hanna Obracht-Prondzynska, “Implementation of the integrated territorial investments”, in *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation*, edited by Eduardo Medeiros, 2017, pp. 114-126.

<sup>53</sup> “O acordo de cooperação visa o apoio para o desenvolvimento de um serviço ou equipamento” – artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30.06.

Refira-se, por exemplo, a constituição de Espaços do Cidadão, para acesso aos serviços públicos prestados através de meios digitais e do atendimento digital assistido<sup>54</sup>. Estes espaços podem ser constituídos “mediante protocolo a celebrar entre a Agência para a Modernização Administrativa, I.P., e autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social, fundações, associações, nomeadamente empresariais, outras entidades de direito privado que prestem serviços públicos, bem como outras entidades de direito público”<sup>55</sup>. A deslocação da competência para instalar e gerir tais espaços para as autarquias pela Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais não obsta a que as mesmas autarquias promovam elas próprias parcerias<sup>56</sup>.

Independentemente da sua configuração, objeto, designação e natureza jurídica, os instrumentos contratuais em causa não deixam de estar sujeitos aos parâmetros relativos à formação e regime substantivo definidos no Código do Procedimento Administrativos, sem prejuízo das disposições específicas<sup>57</sup>.

### 3.2. Articulação em redes institucionais

15. Uma outra forma de relacionamento entre as autarquias e as entidades da economia social decorre da sua integração em redes institucionais<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> “O atendimento digital assistido corresponde ao auxílio ao cidadão ou agente económico no acesso e interação com os portais e sítios na Internet da Administração Pública, prestado por um trabalhador de uma entidade parceira devidamente credenciada pela AMA, I. P.” (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13.05, que estabelece a regra da prestação digital de serviços públicos).

<sup>55</sup> Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13.05.

Num estudo publicado por departamento de política económica e social do Parlamento Europeu é destacado que, “[p]ara desbloquear (e aperfeiçoar) o potencial de crescimento do mercado único digital e a economia social, é necessário reconhecer não apenas como atores da economia social poderiam usar a economia digital, mas também para garantir que os atores da economia social possam participar do mercado único digital e ajudar a moldar a forma como ele funciona – *Social Economy*, Study for the Internal Market and Consumer Protection Committee, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Economic and Scientific Policy, 2016 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL\\_STU\(2016\)578969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf)), p. 70.

<sup>56</sup> Artigo 22.º, n.º 1, alíneas a) e b); e artigo 22.º, alínea c), da Lei n.º 50/2018.

<sup>57</sup> Artigos 200.º a 202 do CPA aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01.

<sup>58</sup> Ver, por exemplo, o artigo 5.º (educação pré-escolar), n.º 5, artigo 21.º (organização da educação especial), n.º 6, da Lei n.º 46/86, de 14.10 (Lei de Bases do Sistema Educativo),

É o caso da rede social<sup>59</sup>. Esta rede visa o “planeamento estratégico da intervenção social local”<sup>60</sup> e conseguir “uma maior eficácia e uma melhor cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local”<sup>61</sup> e, em função da respetiva avaliação, o seu reajustamento ou redefinição<sup>62</sup>.

16. A rede social articula a intervenção dos diferentes agentes locais, incluindo entidades da economia social<sup>63</sup>, em três níveis territoriais locais:

Ao nível das freguesias, corporizadas nas Comissões Sociais de Freguesia (e/ou Interfreguesias)<sup>64</sup>.

Ao nível dos municípios, corporizadas nos Conselhos Locais de Ação Social<sup>65</sup>;

---

considerada na versão atualizada; artigo 46.º-A (entidades com dever de cooperação), n.º 1, alíneas e) e h), da Lei n.º 27/2006, de 03.07 (Lei de Bases da Proteção Civil), considerada na versão atualizada; e Bases II (política de saúde), V (direitos e deveres dos cidadãos), n.º 4, XII (sistema de saúde), n.ºs 4 e 5, XXXVIII (instituições particulares de solidariedade social com objetivos de saúde) da Lei n.º 48/90, de 24.08 (lei de bases da saúde); e Base 1, n.º 6, da Proposta de Lei n.º 171/XIII, de nova lei de bases da saúde (disponível em <https://www.sns.gov.pt/noticias/2018/12/13/proposta-de-lei-de-bases-da-saude-2/> - acesso último em 07.03.2019).

<sup>59</sup> Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18.11 (procede ao reconhecimento público da denominada «rede social»). Sobre o assunto, mais amplamente, Sónia GUADALUPE, *A Intervenção em Rede, Serviço Social, Sistémica e Redes de Suporte Social*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2.ª edição, 2016.

<sup>60</sup> Artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14.06.

<sup>61</sup> Artigo 3.º, n.º 1-f) do Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14.06.

<sup>62</sup> Quanto à relevância da ligação entre planeamento e avaliação, ver Emanuele Rossi, “La regulación jurídica del tercer sector en Italia y el proyecto de ley C2617 de 2014”, *Revista catalana de dret públic*, núm 49, 2014, pp. 112 e 113.

<sup>63</sup> No desenvolvimento da alínea b) do artigo 9.º da Lei de Bases da Economia Social.

<sup>64</sup> Ver artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 115/2006. Integram o presidente da junta de freguesia, os serviços públicos, nomeadamente os tutelados pelos membros do Governo nas áreas do emprego, segurança social, educação, saúde, justiça, administração interna, obras públicas e ambiente, as entidades sem fins lucrativos, tais como associações empresariais, associações sindicais, instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas, organizações não governamentais, associações de desenvolvimento local, associações humanitárias, associações culturais e recreativas e outras instituições do sector cooperativo e social, os grupos comunitários organizados representativos de grupos da população e quaisquer pessoas dispostas a contribuir de modo relevante para o desenvolvimento social local, nomeadamente através dos seus conhecimentos técnicos, intervenção comunitária ou amplitude económica.

<sup>65</sup> Com o mesmo tipo de composição num plano mais abrangente (artigos 21.º do Decreto-Lei n.º 115/2006).

E, ao nível sub-regional, corporizadas nas plataformas territoriais supraconcelhias<sup>66</sup>. De acordo com o artigo 32.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2018, passam a ser da competência dos órgãos das entidades intermunicipais a participação “na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das plataformas supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram”.

Cabe aos conselhos locais de ação social e às comissões sociais de freguesia a adoção das “medidas necessárias à prossecução dos objetivos e das ações de intervenção, no âmbito da rede social”<sup>67</sup>. Às plataformas supraconcelhias da Rede Social compete o “planeamento integrado e sistemático do desenvolvimento social, potenciando os recursos existentes a nível local” e, bem assim, a “elaboração de diagnósticos sociais e ...a sua atualização permanente, incluindo a definição de prioridades e estratégias de intervenção para o território”<sup>68</sup>.

As redes devem ser instrumentos de articulação, racionalização, complementaridade e maximização da eficácia da intervenção dos atores com relevância nas “realizações sociais”<sup>69</sup>. Os três patamares, ao nível local, referidos evidenciam sobreposição, no essencial, dos mesmos atores e das esferas de definição ou da realidade objeto da sua atenção, o que depõe contra a realização eficaz dos objetivos referidos<sup>70</sup> e não é claro que possa ser explicada pela procura do nível de intervenção mais adequado<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> O artigo 32.º, n.º 1, estabelece que o seu âmbito territorial é equivalente às NUT III (Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26.05.2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), considerado na versão atualizada, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003R1059-20180118&from=EN>).

<sup>67</sup> Artigo 11.º da Lei n.º 115/2006.

<sup>68</sup> Artigo 12.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 120/2015 de 30.06.

<sup>69</sup> Artigos 1.º a 7.º e artigos 40.º a 42.º da Lei n.º 115/2006.

<sup>70</sup> A avaliação da rede social cabe, quer ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, quer aos conselhos locais de ação social, que têm simultaneamente tarefas de definição e execução (artigos 14.º, n.º 1, 26.º, alíneas b), d), f) e l) e 40.º do Decreto-Lei n.º 115/2006).

<sup>71</sup> Ver, por exemplo, o artigo 5.º (princípio da subsidiariedade) do Decreto-Lei n.º 115/2006, o qual dispõe que “[n]o quadro do funcionamento da rede social, as decisões são tomadas ao nível mais próximo das populações e só depois de explorados todos os recursos

17. No plano europeu, destaca-se a Rede europeia de cidades e regiões para a economia social (*European Network of Cities and Regions for the Social Economy*)<sup>72</sup>, associação internacional sem fins lucrativos<sup>73</sup>, cujo objeto consiste em estruturar “uma relação permanente no plano internacional entre municípios, entidades públicas regionais e sub-regionais e qualquer pessoa singular ou coletiva ao nível local e os atores económicos e sociais para a promoção e desenvolvimento da economia social”<sup>74</sup>.

### **3.3. A criação e a participação em fundações, em cooperativas e em associações de direito privado**

18. Os municípios, as associações de municípios (comunidades intermunicipais ou de fins específicos) e as áreas metropolitanas podem criar e participar em fundações, cooperativas e associações de direito privado desde que os entes por si constituídos ou os por si participados prossigam “fins de relevante interesse público local” e a sua atividade se compreenda no âmbito das respetivas atribuições<sup>75</sup>.

---

e competências locais se apela a outros níveis sucessivos de encaminhamento e resolução de problemas”.

A coordenação integrada da rede social cabe ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, assim como a “dinamização, acompanhamento e avaliação da rede social no território continental” (artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 115/2006), o qual tem, nesta medida, uma supremacia funcional na mesma.

<sup>72</sup> *Social Economy...*, 2016, cit., p. 65.

<sup>73</sup> Ver Estatutos, de 19.06.2005; disponíveis em [http://www.revesnetwork.eu/wp/wp-content/uploads/2016/04/REVES\\_Statute\\_FR.pdf.pdf](http://www.revesnetwork.eu/wp/wp-content/uploads/2016/04/REVES_Statute_FR.pdf.pdf).

<sup>74</sup> Artigo 3.º, § 1, dos Estatutos.

<sup>75</sup> Artigos 56.º a 60.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

<sup>As</sup> freguesias não podem criar ou participar em tais entes (v.g., artigos 1.º a 5.º e 58.º/1 da Lei n.º 50/2012). Ver Acórdão do Tribunal de Contas n.º 5/2015 – 10.fev -1.ª S/SS, processo n.º 86/2015 - <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2015/1sss/ac005-2015-1sss.pdf>.

O regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12.09) eliminou as referências aos poderes de criação ou participação local em outras entidades e referiu só, no seu artigo 25.º, n.º 1-n), a competência da assembleia municipal para deliberar sobre a criação de serviços municipalizados e sobre todas as matérias previstas no regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. A habilitação legal e o regime para a participação local noutras entidades consta da Lei n.º 50/2012.

19. Esta possibilidade coloca várias dificuldades (sem prejuízo do caso particular das fundações<sup>76</sup>). Por um lado, importa estar atento à necessidade de demonstração dos “pressupostos justificativos do relevante interesse público local”<sup>77</sup> e da sua viabilidade e sustentabilidade económico-financeira<sup>78</sup>. Por outro lado, como salienta Rui Namorado, não pode haver entidades públicas integradas na economia social, sob pena de contender com a própria ideia de um “sector cooperativo e social”<sup>79</sup>. A lei parece não ter acautelado esta preocupação, ao admitir que os municípios possam ter influência dominante nas fundações, cooperativas e associações de direito privado<sup>80</sup>.

---

As empresas locais – cuja atividade empresarial local só pode dizer respeito à “exploração de atividades de interesse geral” e a “promoção do desenvolvimento local e regional” – também podem criar ou participar em “associações que prossigam fins não lucrativos de representação dos agentes do setor de atividade económica em que atua a empresa local” (artigos 20.º, n.º 1, 38.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 50/2012).

<sup>76</sup> O artigo 57.º da Lei n.º 50/2012 remete para a Lei-Quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 09.07. Ver Domingos FARINHO, “As fundações públicas em Portugal”, in AAVV, *Organização Administrativa...*, cit. pp. 5 e ss., em particular as pp. 42-47, sobre as fundações públicas de direito privado.

<sup>77</sup> Artigo 56.º, n.º 3, Lei n.º 50/2012.

<sup>78</sup> Artigo 56.º, n.º 3, 53.º, n.º 2, e 32.º do Lei n.º 50/2012; Acórdão do Tribunal de Contas n.º 4 /2014 - 22.ABR – 1ª S/PL Recurso ordinário n.º 10/2013-R, Processo n.º 102/2013 (<https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/1spl/ac004-2014-1spl.pdf>); e Acórdão do Tribunal de Contas n.º 4 /2014 - 22.ABR – 1ª S/PL Recurso ordinário n.º 10/2013-R, Processo n.º 102/2013 (<https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/1spl/ac004-2014-1spl.pdf>). A constituição ou participação em causa está sujeita ao controlo prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado (artigo 56.º, n.º 2, do Lei n.º 50/2012).

<sup>79</sup> No exercício da sua atividade, devem apresentar resultados anuais equilibrados (artigos 55.º, n.º 2, e 56.º, n.º 3, do Lei n.º 50/2012). Compete à câmara municipal designar os seus representantes em tais entidades e compete à assembleia municipal “[a]preciar, com base na informação disponibilizada pela câmara municipal, os resultados da participação do município” nas mesmas (artigos 25.º, n.º 2-b), e 33.º, n.º 1-oo) do RJAL), ainda que seja minoritária.

<sup>79</sup> “Os quadros jurídicos da economia social – uma introdução ao caso português”, p. 9 (pp. 1-25); disponível em <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/251.pdf> (acesso último em 26.02.2019).

<sup>80</sup> Artigos 58.º, n.º 3, e 59.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012.

No caso de assegurarem serviços de interesse geral, há lugar à celebração de contratos-programa com as respetivas entidades (artigos 56.º, n.º 3, 53.º, n.º 3, e 59.º, n.º 3, do Lei n.º 50/2012).

#### 4. A relação entre as autarquias locais e as entidades da economia social à luz do Direito da União Europeia

20. A economia social e relação entre as autarquias locais e as entidades da economia social releva no plano o Direito da União Europeia, em vários dos domínios em que se cruzam.

O Parlamento Europeu, pela Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de fevereiro de 2009, sobre a economia social<sup>81</sup>, solicitou à Comissão que:

- i) Definisse “um enquadramento jurídico na UE favorável à constituição e manutenção de parcerias territoriais entre o sector da economia social e as autoridades locais”<sup>82</sup>;
- ii) Tivesse “em conta a realidade da economia social na revisão da política dos auxílios estatais, porque as pequenas empresas e as organizações que operam ao nível local enfrentam grandes dificuldades para acederem aos financiamentos”<sup>83</sup>;

E, bem assim, solicitou à Comissão e aos Estados-Membros que:

- i) Integrassem “uma dimensão ‘economia social’ na implementação das políticas comunitárias e nacionais e nos programas da UE destinados às empresas no domínio da investigação, da inovação, do financiamento, do desenvolvimento regional e da cooperação para o desenvolvimento”<sup>84</sup>.

21. Nesta linha, em 2016, o estudo Economia Social, Estudo para o Comité do Mercado Interno e Proteção do Consumidor, da Direção-Geral para as Políticas Internas do Parlamento Europeu<sup>85</sup>, destacou a necessidade de valorização dos aspetos sociais na contratação pública e na atribuição de apoios financeiros.

---

<sup>81</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de fevereiro de 2009, sobre a economia social (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//PT>).

<sup>82</sup> Ver n.º 45.

<sup>83</sup> Ver n.º 28.

<sup>84</sup> Ver n.º 42.

<sup>85</sup> *Social Economy*, citado.

#### 4.1. Reflexos no regime da contratação pública

22. O acesso aos “mercados públicos e privados” é uma das formas de sustentabilidade das entidades da economia social. O “uso de cláusulas sociais na contratação pública, tanto a nível nacional como local” reforça as possibilidades desse acesso<sup>86</sup>.

As Diretivas de 2014 sobre contratação pública<sup>87</sup> são referidas como tendo aberto “novas vias para que os governos possam encorajar a economia social aos níveis nacional, regional e local ao facilitar o acesso ao estatuto de fornecedor do sector público”<sup>88</sup>.

23. A Diretiva 2014/24/UE, por exemplo, tendo embora presente que as entidades ou empresas “cujo objetivo principal seja a integração social e profissional”<sup>89</sup> – sem prejuízo da natureza também económica da atividade que desenvolvem<sup>90</sup> –, nem sempre estão “aptas a obter contratos em condições de concorrência normais”, estabelece modelações de regime que considera esta circunstância (que o Código da Contratação Pública igualmente reflete).

---

<sup>86</sup> *Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium*, OECD/European Union, 2017, p. 24; *Évolutions récentes...*, cit., p. 56 (entre as políticas económicas promotoras da economia social são referidas as “medidas do lado da procura, visando o nível de atividade das empresas da economia social, medidas que procuram permitir um fácil acesso aos mercados públicos [como as cláusulas sociais]”).

<sup>87</sup> Diretivas n.º 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, n.º 2014/24/UE, relativa aos contratos públicos, e 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos.

<sup>88</sup> *Évolutions récentes...*, cit., p. 61.

<sup>89</sup> Ver n.º 36 do preâmbulo.

<sup>90</sup> Conclusões do Advogado-Geral Paolo Mengozzi apresentadas em 27.02.2014, C-574/12, Centro Hospitalar de Setúbal, EPE Serviço de Utilização Comum dos Hospitais, contra Eurest Portugal – Sociedade Europeia de Restaurantes, Lda., n.º 27 (“...decorre da jurisprudência que o facto de uma entidade, em especial uma associação, não ter fins lucrativos não exclui de modo nenhum que esta exerça uma atividade económica e não é portanto, suficiente, em si mesma, para excluir essa entidade da aplicação das disposições do direito da União em matéria de contratos públicos”); Acórdão do TJ de 29.11.2007, C-119/06, Comissão contra República da Itália, n.º 37; Acórdão do Tribunal de Contas n.º 20/2013 -09.07.2013, 1.ª Secção/SS, processo n.º 291/2013 (<https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac020-2013-1sss.pdf>).

Em concreto:

Prevê a possibilidade de restringir a participação em procedimentos adjudicatórios a “entidades e a operadores económicos cujo objetivo principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas” e, quanto à sua execução, a possibilidade de a reservar para o “âmbito de programas de emprego protegido”; em qualquer dos casos, exige-se que “pelo menos 30 % dos empregados dessas entidades, operadores económicos e programas sejam trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos”<sup>91</sup>;

A realização de objetivos sociais pode ser procurada na definição das condições de execução dos contratos e na densificação do critério de adjudicação<sup>92</sup> (incluindo como critério de desempate<sup>93</sup>), “desde que correspondam às obras, produtos ou serviços a fornecer no âmbito do contrato”<sup>94</sup>.

Também no que se refere às especificações técnicas, são relevantes as “exigências sociais que caracterizam diretamente o produto ou serviço em causa, tais como a acessibilidade para as pessoas com deficiência ou a conceção para todo o tipo de utilizadores”<sup>95</sup>.

A adjudicação de contratos para serviços sociais e outros serviços específicos, acima de certo valor, está sujeita a aspetos particulares de regime, que procuram conciliar as respetivas especificidades – “...garantir uma elevada qualidade, continuidade, acessibilidade, inclusive em termos de custos, disponibilidade e exaustividade dos serviços, as necessidades específicas das diferentes categorias de utilizadores, incluindo os grupos desfavorecidos e vulneráveis, o envolvimento e a capacitação dos utilizadores e a inovação”<sup>96</sup> – com a necessidade “de assegurar que as autoridades

---

<sup>91</sup> Artigo 20.º (Contratos reservados) da Diretiva 2014/24/EU; e artigo 54.º-A do CCP.

<sup>92</sup> Considerando 99 e artigos 70.º e 67.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/EU.

<sup>93</sup> O artigo 74.º, n.º 6, do CCP estabelece que pode ser utilizado como critério de desempate a proposta ter “sido apresentada por empresas sociais”, as “características sociais”, “sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato”.

<sup>94</sup> Considerando 99 da Diretiva 2014/24/EU; artigos 74.º e 75.º do CCP.

<sup>95</sup> Considerando 99 da Diretiva 2014/24/EU; artigo 49.º, n.º 5, do CCP.

<sup>96</sup> Artigo 76.º, n.º 2 Diretiva 2014/24/EU; e artigos 250.º-A a 250.º-C do CCP; Patrizia BUSSI, “New Directive on Public Procurement: the Potential for Social Firms, 2015 (<http://www.socialfirmsengland.co.uk/new-directive-on-public-procurement-the-potential-for-social-firms/>) e *The modernisation of EU public procurement policy The point of view of social economy actors*, European Research and Development Service for the Social Economy, *s/data* [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/\\_](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/_)

adjudicantes respeitem os princípios da transparência e da igualdade de tratamento dos operadores económicos”<sup>97</sup>.

24. Esta exigência de um valor social acrescentado está presente no Acórdão TJUE de 11.12.2014, C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e outros contra San Lorenzo Soc. coop. sociale e Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus. O TJUE considerou que “[o]s artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que... prevê que a prestação de serviços de transporte sanitário de urgência e de emergência deve ser confiada prioritariamente e por ajuste direto, sem qualquer forma de publicidade, aos organismos de voluntariado convencionados, desde que o quadro legal e convencional ao abrigo do qual se desenvolve a atividade desses organismos contribua efetivamente para a finalidade social e para a prossecução dos objetivos de solidariedade e de eficácia orçamental em que essa regulamentação se baseia”<sup>98</sup>. Outro dos domínios onde a relação entre as autarquias locais e as entidades de economia social tem de ser vista à luz do Direito da União Europeia é o dos apoios financeiros.

## 4.2. Reflexos no apoio financeiro

Em matéria de apoios financeiros, há no essencial que considerar, por um lado, o regime dos fundos europeus e, por outro lado, o regime dos auxílios públicos<sup>99</sup>.

26. Os fundos europeus, gerais ou específicos, direcionados para as políticas de coesão e de emprego, são um instrumento importante de

---

MRR\_Better\_Future/EU\_reform\_of\_public\_procurement.pdf; Domingos FARINHO, “Serviços sociais e outros serviços específicos: o *Leopardo e o Ornitorrinco* entre os três setores de atividade económica”, in AAVV, *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos*, coordenação de Carla Amado GOMES e outros, 2017, AAFDL, pp. 270-282; Mercados Públicos Para o progresso social, Guia da Plataforma Social para a Diretiva europeia da contratação pública, 2015, p. 20 ([http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2016/03/Public\\_procurement\\_for\\_social\\_progress-pt.pdf](http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2016/03/Public_procurement_for_social_progress-pt.pdf)).

<sup>97</sup> Artigo 76.º, n.º1, da Diretiva 2014/24/EU; Acórdão do Tribunal de Contas n.º 8/2014 – 20.MAI-1ªS/PL Recurso ordinário n.º 16/2013-R, Processo de fiscalização prévia n.º 291/2013.

<sup>98</sup> N.º 65 (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-113/13>).

<sup>99</sup> Gérald MEUNIER, “Les aides au développement économique local: constats opérés par les chambres régionales des comptes», *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 109, février 2010, pp. 115-121.

financiamento da economia social<sup>100</sup>. A título de exemplo, considere-se, por exemplo, a iniciativa ADAPT<sup>101</sup>; a iniciativa EQUAL *initiative*<sup>102</sup>; e a iniciativa o *Third System and Employment pilot*<sup>103</sup>, o Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social<sup>104</sup> e o Fundo Social Europeu.

De acordo com o estudo *Évolutions récentes de l'économie sociale dans l'Union européenne, do Centro international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative*, sob a direção de José Luis Monzón e de Rafael Chaves, CES/CSS/12/2016/23406, “os programas europeus apoiados no Fundo Social europeu tiveram um efeito estruturante de grande amplitude, ao nível nacional como ao nível supranacional, para coordenar e estruturar a economia social”, mas notícia igualmente que “as redes locais têm dificuldades consideráveis em aceder aos fundos e programas da União”<sup>105</sup>. O Regulamento 1304/2013/UE, de 17.12, relativo ao Fundo Social Europeu, relativamente ao objetivo temático “promover

---

<sup>100</sup> COM(2011) 0682 final, citada, pp. 5-7; *Social Economy*, cit., pp. 17 e 44; Parecer do Comité das Regiões Europeu - O papel da economia social na recuperação do crescimento económico e no combate ao desemprego (2016/C 051/05, n.ºs 5 e 9 (<https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/NOTICIAS2020/ParecerComitedasRegioes10022016.pdf>).

<sup>101</sup> O objetivo do programa é o de contribuir para a adaptação dos trabalhadores à evolução industrial e melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, com vista a promover o crescimento, o emprego e a competitividade das empresas da União Europeia ([https://cordis.europa.eu/programme/rcn/485\\_fr.html](https://cordis.europa.eu/programme/rcn/485_fr.html)).

<sup>102</sup> O programa EQUAL é particularmente importante: “apoia projetos envolvendo entidades de economia social, tal como fortalece a economia social nacional (terceiro setor), especialmente serviços para comunidades locais e melhora da qualidade do emprego”. *The Social Economy in the European Union*, Report drawn up for the European Economic and Social Committee by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy, Report by José Luis Monzón & Rafael Chaves, p. 96 (<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf> - acesso último em 26.02.2019).

<sup>103</sup> Visa “explorar e promover o potencial empregador do ‘Terceiro Setor’” (<http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do;jsessionid=DnRhTTWdWYdh4xdGSSstvz141xWhSttd0zdy2TwfWYTw6gZL9R11b!1601440011?documentId=2837> - acesso último em 26.02.2019).

<sup>104</sup> Apoia “ações destinadas a dinamizar a inovação social, em resposta a necessidades sociais não satisfeitas ou insuficientemente satisfeitas” (n.º 4 do preâmbulo do Regulamento (UE) n.º 1296/2013, de 11.12.2013, que cria o programa e que altera a Decisão n.º 283/2010/UE que estabelece um Instrumento de Microfinanciamento Europeu, *Progress* para o Emprego e a Inclusão Social).

<sup>105</sup> Disponível em <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-fr-n.pdf> - acesso último em 26.02.2019.

a inclusão social e a luta contra a pobreza e a discriminação”, estabelece como prioridade de investimento a ”promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego” e a definição de “estratégias de desenvolvimento local lideradas pelas comunidades locais”<sup>106</sup>.

27. A aplicação dos instrumentos financeiros da política de coesão deve “cumprir a legislação aplicável, em especial sobre auxílios estatais e contratos públicos”<sup>107</sup>. No que se refere à legislação sobre os auxílios estatais – que o referido estudo assinala constituir “um obstáculo particular para novas ações políticas a favor das soluções da economia social”<sup>108</sup> – importa ter presente que o “financiamento da União gerido centralmente pela Comissão que não esteja, direta ou indiretamente, sob o controlo dos Estados-Membros não constitui um auxílio estatal”<sup>109</sup>; sem prejuízo da necessidade de ser aplicado de modo consistente com a prevenção de distorções à concorrência<sup>110</sup>. “Os fundos da UE geridos através das autoridades de gestão tornam-se recursos estatais e podem constituir um auxílio estatal se todos os outros critérios previstos no artigo 107.º, n.º 1<sup>111</sup>, forem satisfeitos.”<sup>112</sup>

28. Sem prejuízo do regime de auxílios de *minimis*<sup>113</sup>, subjaz à

---

<sup>106</sup> Artigo 3.º, 1, alínea b), subalíneas v) e vi).

<sup>107</sup> Artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17.12.2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

<sup>108</sup> Ver p. 17.

<sup>109</sup> Considerando 13 do preâmbulo do Regulamento (EU) n.º 1303/2013.

<sup>110</sup> Phedon NICOLAIDES, “State Aid and EU funding: are they compatible?”, Policy Department for Budgetary Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union PE 621.778 - April 2018, p. 16 e pp. 5 e 12-14 (disponível em [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_IDA\(2018\)621778-](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2018)621778-) acesso último em 27.02.2019).

<sup>111</sup> O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE refere-se aos “auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

<sup>112</sup> Phedon NICOLAIDES, “State Aid...”, cit., p. 16.

<sup>113</sup> Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios de *minimis*. A Portaria n.º 42/2011, de 19.01, que “cria e regulamenta o Programa de Apoio à Economia Social (SOCIAL INVESTE), destinado a incentivar o desenvolvimento das atividades de natureza social e solidária das entidades que integram o sector social”,

admissibilidade dos auxílios a exigência de o beneficiário ser incumbido da execução de obrigações de serviço público, claramente definidas, e a de que sejam do mesmo modo definidos os parâmetros de cálculo da compensação<sup>114</sup>, considerando os custos e as receitas de uma empresa média, bem gerida<sup>115</sup>. Existe a perspectiva de que “o alinhamento destes auxílios com as condições aplicáveis aos instrumentos financeiros da UE e garantias orçamentais geridos a nível central [europeu], tal como executados pelos organismos da União, [pode] garant[ir] que os auxílios concedidos pelos Estados-Membros não criam quaisquer distorções significativas da concorrência e que é possível definir condições de compatibilidade claras para esses auxílios”<sup>116</sup>.

29. O relevo da admissibilidade de auxílio no contexto em causa pode ser exemplificado pelo caso SA.38920 (2016/NN)<sup>117</sup>, “Concessão do

---

estabelece que “a linha de crédito bonificada e garantida, específica para as entidades que integram o sector social” se enquadra no regime europeu de auxílios *de minimis* (artigo 7.º da Portaria; e Regulamento da Comissão n.º 1407/2013 da Comissão, de 18.12.2013 relativo à aplicação dos artigos 107.o e 108.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis*, *maxime* artigo 3.º).

<sup>114</sup> Acórdão n.º 8/2014 – 20.MAI-1ªS/PL Recurso ordinário n.º 16/2013-R, Processo de fiscalização prévia n.º 291/2013 (<http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/1spl/ac008-2014-1spl.pdf>). O Tribunal de Contas recusou o visto ao protocolo de colaboração celebrado, em 13.02.2013, entre o Município de Guimarães e a Cooperativa Fraternal- Centro Comunitário de Solidariedade e Integração Social, Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada, no valor de € 550.000,00, para vigorar no ano de 2013, com eventual renovação pelo período de um ano.

Entre o mais, o TC referiu que não estavam “claramente definidas as obrigações de serviço público a assegurar ([estavam]... apenas definidos princípios e orientações e não quaisquer metas ou indicadores de realização e avaliação), não est[vam] estabelecidos os parâmetros de cálculo da compensação nem est[ava]... esclarecido se o montante da mesma correspond[ia]... ao estritamente necessário para o cumprimento das obrigações atribuídas”, elementos que “deveriam constar do contrato celebrado”.

<sup>115</sup> Acórdão do TJ de 24.07.2003, Altmark, C-280/00.

<sup>116</sup> COM(2018) 398 final 2018/0222 (NLE), 6.6.2018, Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2015/1588 do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais, exposição de motivos, p. 4 (disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2018/0398/COM\\_COM\(2018\)0398\\_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0398/COM_COM(2018)0398_PT.pdf))

<sup>117</sup> [Http://ec.europa.eu/competition/ejojadeisefindexcfm?fuseaction=dsp\\_result&policy\\_area\\_id=1,2,3](http://ec.europa.eu/competition/ejojadeisefindexcfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=1,2,3).

Apoio Mínimo à Santa Casa da Misericórdia de Tomar”, pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região do Centro, no valor de 1,872 milhões, cujo objetivo é a construção de uma unidade de vida assistida para os idosos através da integração de um conjunto de edifícios existentes. A Comissão não se opôs ao auxílio. Considerou que o “investimento público não teria qualquer efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros, uma vez que os serviços prestados pela Santa Casa da Misericórdia de Tomar são de natureza puramente local e estão disponíveis apenas numa zona geográfica limitada”; “muito pouco suscetíveis de atrair utilizadores de outros Estados-Membros”; não tendo encontrado “quaisquer elementos de prova de investimento transfronteiras em infraestruturas similares na região”<sup>118</sup>.

Desta decisão foi interposto recurso em 21.09.2016, no Tribunal Geral, pela Abes – companhia de assistência, bem-estar e serviços para seniores, Lda (São Pedro de Tomar, Portugal) contra a Comissão europeia (processo T-813/16). A recorrente invocou, designadamente, erro manifesto de apreciação, “no que toca aos efeitos da medida de auxílio na concorrência e nas trocas comerciais entre Estados-Membros, uma vez que as razões que levam a Comissão a afirmar que o efeito da medida de auxílio em causa nas trocas comerciais entre Estados-Membros é meramente hipotético ou presumido e que, a existir, não poderá ser mais do que marginal, não são robustas e não avaliam, na prática, a proliferação de medidas de auxílio pontuais análogas, não apenas na região de Tomar, mas em todo o país, com as inerentes consequências em termos de dissuasão do investimento nacional e do investimento proveniente de outros Estados-Membros”. O recurso foi julgado não admissível, em 11 de fevereiro de 2018, por o Tribunal Geral ter considerado não ter ficado demonstrada a “afetação da posição da recorrente no mercado” e, portanto, a sua legitimidade para recorrer<sup>119</sup>.

30. Um estatuto fiscal mais favorável é um dos instrumentos jurídicos considerados para incentivar as entidades da economia social a investir e os

---

<sup>118</sup> [Http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3141\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3141_pt.htm).

<sup>119</sup> Acórdão proferido no processo ABES – Companhia de Assistência, Bem-Estar e Serviços para Seniores, Lda, com sede em São Pedro de Tomar (Portugal) contra Comissão Europeia.

indivíduos e pessoas coletivas a colocar parte do seu dinheiro em projetos sociais, ao mesmo tempo que obtêm um ganho<sup>120</sup>. Existe em vários Estados da União Europeia um regime fiscal específico para as empresas e entidades da economia social, cuja configuração é ditada pelos limites decorrentes do regime jurídico das ajudas públicas e da concorrência<sup>121</sup> e pela ponderação da objetividade dos respetivos ganhos e desvantagens<sup>122</sup>. Com relevo no plano autárquico, destaca-se a isenção de imposto municipal sobre imóveis das

---

<sup>120</sup> *Social Economy...*, cit., p. 64; e artigo 128.º da Lei n.º 30/2013.

O artigo 19.º-A do Estatuto dos benefícios fiscais, aditado pela Lei n.º 114/2017, de 29.12, faz relevar como “deduções fiscais no âmbito de parcerias de títulos de impacto social”, “os fluxos financeiros prestados por investidores sociais no âmbito de parcerias de títulos de impacto social, independentemente de serem ou não objeto de reembolso por não atingimento das metas contratualizadas” (n.º 1). São “investidores sociais as entidades privadas, públicas ou da economia social, com objetivos filantrópicos ou comerciais, que contribuem com recursos financeiros para o desenvolvimento de uma iniciativa de inovação e empreendedorismo social, com o objetivo de obtenção de impacto social” (n.º 3).

<sup>121</sup> *Évolutions recentes...*, cit., p. 43. O artigo 11.º da Lei n.º 30/2013 prevê que as entidades da economia social beneficiem de um estatuto fiscal mais favorável definido por lei que deve considerar quer o substrato quer a natureza de tais entidades.

Ver, ainda, Acórdão do TJUE de 08.09.2011, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate contra Paint Graphos Soc. coop. Arl (C-78/08) e outros, n.º 82, no qual se pode ler que incumbe ao tribunal nacional apreciar “o carácter seletivo das isenções fiscais em causa, bem como a sua eventual justificação pela natureza ou pela economia geral do sistema fiscal nacional em que se inscrevem, determinando, nomeadamente, se as sociedades cooperativas em causa no processo principal se encontram, de facto, numa situação comparável à de outros operadores que assumem a forma de entidades jurídicas com fins lucrativos e, se tal for efetivamente o caso, se o tratamento fiscal mais favorável reservado às referidas sociedades cooperativas é, por um lado, inerente aos princípios essenciais do sistema de tributação aplicável no Estado-Membro interessado e, por outro, conforme com os princípios da coerência e da proporcionalidade”.

<sup>122</sup> Burton A. WEISBROD, “The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwinning with Private Enterprise and Government”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1997, Vol. 16, No. 4, pp. 547-548 [pp. 541-555] (disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1850797>). O autor observa: “When nonprofits expand, government loses revenue. In the United States, the loss is particularly important for local governments. Property taxation is their major source of revenue, and every parcel of land that moves out of the taxed, private enterprise sector and into the untaxed, nonprofit sector means more loss of tax revenue.” (p. 545)

Ver, igualmente, Gregorio Salatino, “A spotlight on Italy: The New Regulation of the ‘Social Enterprise’”, citado.

instituições particulares de solidariedade social e das pessoas coletivas a elas legalmente equiparadas, quanto aos prédios ou parte de prédios destinados diretamente à realização dos seus fins<sup>123</sup>.

## 5. Conclusão

31. As entidades da economia social são entidades parceiras ou interlocutoras naturais das autarquias locais. Estão intrinsecamente ligadas aos territórios onde desenvolvem as suas atividades e estas aproveitam à prossecução pelas autarquias de várias das suas atribuições. Estão em posição privilegiada para compreender e promover soluções para as necessidades sociais das respetivas populações e de investimento social e económico<sup>124</sup>.

A definição de estratégias de desenvolvimento local, a concretização de “projetos económicos e sociais inovadores, socialmente ou tecnologicamente”<sup>125</sup>, a maximização da proteção social e a racionalização dos recursos importa a respetiva articulação, colaboração e cooperação.

32. Os termos e os limites destas não estão normativamente sistematizadas, mas convocam plúrimos diplomas e normas, o que dificulta relações juridicamente seguras e estáveis (como a jurisprudência do Tribunal de Contas revela)<sup>126</sup>.

Como elementos importantes do quadro jurídico que as opções autárquicas não podem deixar de considerar destacam-se: *i*) a liberdade de escolha das pessoas destinatárias ou abrangidas pelos serviços prestados por entidades da economia social; *ii*) a amplitude da oferta resultante da atividade destas e as questões que a salvaguarda de uma leal concorrência coloca<sup>127</sup>; *iii*) a necessidade de prestação de contas reportada aos objetivos e indicadores de medida previamente fixados

---

<sup>123</sup> Artigo 44.º, n.º 1, alínea f), do Estatuto dos Benefícios Fiscais (Decreto-Lei n.º 215/89, de 01.07, considerado na versão atualizada).

<sup>124</sup> Sherri TORJMAN and Eric LEVITEN-REID, *The Social Role of Local Government*, March 2003, Caledon Institute of Social Policy, p. 6.

<sup>125</sup> Artigo 9.º, n.º I, da LOI n.º 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>); e preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115/2006.

<sup>126</sup> “A publicação tardia da LBES procura dar alguma sistematicidade ao labirinto jurídico, servindo de telhado e de elo de ligação entre os vários documentos” (Rute SARAIVA, “As instituições...”, cit., p. 535) mas é insuficiente.

<sup>127</sup> Rute SARAIVA, “Instituições particulares...”, cit., p. 96.

(para além do que possa relevar da sistematização da informação<sup>128</sup>)<sup>129</sup>; *iv*) o imperativo da publicidade das opções e dos instrumentos de prestação de contas; *v*) a autossustentabilidade económico-financeira das entidades da economia social como exigência que se impõe para além das relações que estabeleçam<sup>130</sup>.

Ana F. Neves.

---

<sup>128</sup> Ver, *v.g.*, artigo 38.º, n.º 1 (“O Sistema de Informação compreende duas dimensões, uma nacional e uma local.”) e n.º 4 (“O Sistema de Informação de dimensão local é constituído por um conjunto de suportes e procedimentos que facilitem a troca de informação entre os parceiros, acessível à população em geral.”) do Decreto-Lei n.º 115/2006.

<sup>129</sup> Objetiva a resposta à questão, em cada caso concreto, que Burton A. Weisbrod coloca: “Do nonprofit organizations behave differently, and ‘better’, than private firms and government agencies?” (“The Future...”, *cit.*, p. 549).

<sup>130</sup> Artigo 10.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 30/2013.

## **A economia social (e solidária) – novos conceitos, origens e designações no debate nacional e europeu**

A proliferação de definições e de designações que são lançadas em domínios que interessam teoricamente à economia social ou em que as empresas de economia social atuam, levaram-me a produzir, sem preocupações de exaustão ou excessiva pormenorização, um levantamento sobre tais definições e designações, por forma a servir de orientação a todos os que se interessam pelo assunto. Confesso-me preocupado por assistir ao uso de definições e designações por muitos que, mesmo a nível universitário, deveriam ter especial cuidado no que dizem ou ensinam, pois sendo raras as iniciativas a nível superior que se debruçam sobre a matéria, quem as frequenta deveria delas sair sem dúvidas e com perfeito conhecimento do que esses conceitos e definições são e de qual a linguagem que tem suporte na lei.

Não pretendo optar por uma das definições de economia social em detrimento das outras. Sei, porém, que juridicamente nem todas possuem base que as justifique. Direi a iniciar duas coisas:

- Francisco Sousa Brandão, que em 1853 criou a primeira cooperativa portuguesa, o Centro Promotor para o Melhoramento das Classes Laboriosas, escassos 9 anos depois de Rochdale, escreveu em 1857 um livro intitulado ‘Economia social, Primeira parte. O Trabalho’. Quero deixar frisado, pois, que o conceito é usado entre nós quase há tanto tempo como o de cooperativa, sendo de 1867 a Lei basilar de Andrade Corvo, a 2ª lei sobre cooperativas publicada em todo o mundo, processo sobre que publiquei um opúsculo editado pela CASES em comemoração dos 150 anos da ocorrência;

- que na já distante década de 80 do passado século (ver livros de Fernando Ferreira da Costa e estudos do Padre Vítor Melícias com Manuel Vitorino de Queirós), a expressão que sozinha estava neste campo, ora recheado de

outras, era a de economia social, e foi sobre ela que tenho vindo a trabalhar nas minhas funções correntes. É também aquela que a Lei portuguesa tem vindo a preferir, que o Governo usou nos principais diplomas que viram luz e, por isso, não devemos pô-la de lado como alguns parecem querer fazê-lo, cá e a nível europeu.

No documento começo pelas definições de economia social e de economia solidária, passando depois ao terceiro setor nas suas diferentes propostas de designação, e antes de terminar com as chamadas ‘novas economias’ refiro de passagem o conceito de empresa social (ver os meus ‘Textos de Economia Social’ no site da CASES). O documento inclui problemas e propostas internos a Portugal, bem como saídos da incontida produção criativa das mentes europeias, para as quais devemos olhar com o cuidado necessário.

Sobre a matéria a minha posição de fundo é assim resumida:

- porque tenho formação jurídica, não posso deixar de partir sempre do que a cada momento nos impõe o legislador interno para defesa das minhas posições; por isso, estas devem refletir o enquadramento constitucional e a Lei de Bases de Economia Social, em primeiro lugar, e não estar sempre a seguir os que querem reinventar a roda por este ou aquele interesse de capela;
- a economia social tem direito de cidadania, embora a nível europeu ele nem sempre seja reconhecido. Já o foi a partir de inícios da década de 90 do passado século, no tempo da Comissão Europeia liderada por Jacques Delors, tendo sido responsável pela matéria o primeiro Comissário português, Cardoso e Cunha, no seguimento da publicação na década anterior de relatórios vários no CESE e no Parlamento Europeu; deixou de o ser a partir de final da mesma década, e hoje resiste-se a que volte a sê-lo, mesmo quando as famílias (cooperativa, mutualística, associativa e fundacional) se reorganizaram impulsionando a Social Economy Europe que assiste o Intergrupo parlamentar do Parlamento Europeu e as duas comissões sobre economia social criadas no CESE;
- não há mercado único, com atores em igualdade de direitos e deveres, se à economia social, assente em sociedades de pessoas e não de capitais, não lhe for outorgado o direito de agir (*level playing field*) e ser

- reconhecida, organizada e avaliada, de acordo com suas características específicas, não lhe sendo aplicadas formas de organização ou de avaliação adequadas às sociedades de capitais;
- os opositores do reconhecimento pleno da economia social estão sempre prontos a explorar todos os sinais de desunião na economia social, pelo que quando se reivindica uma voz única se não pode dar o flanco com discussões que nos são internas e, muitas vezes, deliberadamente provocadas de fora pelos nossos adversários.

## ECONOMIA SOCIAL

Em Monzón e Campos colhe-se a seguinte definição de Economia social:

“Conjunto de empresas privadas formalmente organizadas, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para satisfazer as necessidades dos seus sócios através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamento, e em que uma eventual distribuição de benefícios ou excedentes entre os sócios, bem como a tomada de decisões, não estão diretamente ligadas ao capital ou às quotizações de cada sócio, correspondendo um voto a cada um deles. A **economia social** também agrupa as entidades privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de não mercado a agregados familiares, cujos eventuais excedentes, não podem ser apropriados pelos agentes económicos que os criam, controlam ou financiam”.

No Plano de atividades da CASES, aprovado pelos seus 7 membros (Estado central e Confederações e Uniões das diferentes famílias, com exceção da das fundações, pois o Centro Português de Fundações não quis aderir, embora esteja no CNES – Conselho Nacional de Economia Social), a definição contém ligeiras adaptações:

Por **economia social** entende-se o conjunto das empresas de livre adesão e autonomia de decisão, democraticamente organizadas, com personalidade jurídica própria, criadas para satisfazer as necessidades dos seus membros no mercado, produzindo bens e serviços, e nas quais a eventual distribuição

dos excedentes de exercício e a tomada de decisões não estão ligadas ao capital individual dos membros, que terão um voto cada. Nela se incluem, designadamente, as cooperativas, as mutualidades, as associações e as fundações, bem como empresas sociais e entidades voluntárias não lucrativas que produzam serviços de não mercado para as famílias, e cujos eventuais excedentes não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criaram, controlam ou financiam.

No projeto de artigo 2º da Lei de Bases de economia social lia-se:

Entende-se por **Economia Social** o conjunto das atividades económicas e empresariais, livremente levadas a cabo por entidades que atuam de acordo com os princípios referidos no artigo 5.º, cuja missão vise o interesse geral económico ou social da Comunidade ou o interesse dos seus membros, utilizadores e beneficiários, com respeito pelo interesse geral da Comunidade.

Ligeiramente diferente o artigo 2º na redação final da Lei de Bases, que estatui:

1 — Entende-se por **economia social** o conjunto das atividades económico-sociais, livremente levadas a cabo pelas entidades referidas no artigo 4.º da presente lei.

2 — As atividades previstas no n.º 1 têm por finalidade prosseguir o interesse geral da sociedade, quer diretamente quer através da prossecução dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando socialmente relevantes.

Passou-se de um critério seletivo em função de princípios a observar, para outro assente numa enumeração de tipos organizativos.

Refira-se ainda que a versão última da Lei de Bases de Economia Social anterior à votação pela Assembleia da República incluía no seu artigo 13º as empresas sociais, e que essa referência foi eliminada da lei aprovada. À definição que dois anos antes a CASES fez publicar deve assim amputar-se a referência a empresas sociais. Defendo que uma alteração desta posição só seria admissível no que diz respeito a empresas sociais que cumprissem os princípios do artigo 5º da Lei de Bases de Economia social em vigor, não

bastando a inclusão de uma nova alínea no artigo 4º. É que muitas empresas sociais, por mais que atuem no domínio social, não são democráticas, não defendem o primado das pessoas, não têm a porta aberta a quem a elas queira aderir, nem reinvestem os resultados de exercício na organização, antes preferem a sua normal distribuição pelos sócios, mesmo que esporadicamente, em ano em que lhes interesse afirmarem-se como sociais, usem subterfúgios que permitem convencer o burocrata de serviço aos fundos de que o que fazem se assemelha ao que normalmente fazem as sociedades de pessoas.

## ECONOMIA SOLIDÁRIA

Mais utilizada na América Latina que na Europa, surge-nos a expressão economia solidária, e também uma outra de economia popular solidária, expressões que, para lá da dimensão empresarial, acrescentam outro tipo de dimensões ao conceito.

**Economia solidária** é definida como o “conjunto de atividades económicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas sob a forma de autogestão.” Ela compreende uma variedade de práticas económicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. Trata-se de uma forma de organização da produção, consumo e distribuição de riqueza centrada na valorização do ser humano e não do capital, caracterizada pela igualdade.

Além disso, a economia solidária possui uma finalidade multidimensional, isto é, envolve a dimensão social, económica, política, ecológica e cultural. Isto porque, além da visão económica de geração de trabalho e rendimento, as experiências de economia solidária projetam-se no espaço público, tendo como perspectiva a construção de um ambiente socialmente justo e sustentável. Ressalte-se que a economia solidária não se confunde com o chamado “terceiro setor”, que substitui o Estado nas suas obrigações legais e inibe a emancipação de trabalhadoras e trabalhadores, enquanto sujeitos protagonistas de direitos. A economia solidária reafirma, assim, a emergência de atores sociais, ou seja, a emancipação de trabalhadoras e trabalhadores como sujeitos históricos.

A **economia popular solidária** é “o conjunto de empreendimentos produtivos de iniciativa coletiva, com certo grau de democracia interna e que remuneram o trabalho de forma privilegiada em relação ao capital, seja no campo ou na cidade.”

Falta fazer alusão breve à **economia social, cooperativa e solidária**, conceito mais recentemente usado pelo Sr. Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social em intervenções públicas, por exemplo nas sessões do 1º Congresso Nacional da Economia Social, mas que, em vez de clarificar uma situação por si só já complicada, vem carregar o tom neste domínio.

## **EM TORNO DAS TEORIZAÇÕES DE SETOR**

### **Setor cooperativo e social**

Com reconhecimento constitucional por contraposição aos setores público e privado, o setor cooperativo e social é o único que possui uma base jurídica própria com quatro décadas, de entre os que agrupam organizações ditas do terceiro setor.

Nos termos do artigo 82º,4 da Constituição, o sector cooperativo e social compreende especificamente:

Os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza;

Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais;

Os meios de produção objeto de exploração coletiva por trabalhadores;

Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas coletivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista.

### **Setor de economia social**

Na sequência da publicação da Lei de Bases de Economia Social, que apenas utiliza durante 12 dos seus 13 artigos propositivos a expressão

‘entidades de economia social’, aparece no n.º 1 do artigo 13.º, e apenas aí, a expressão ‘setor de economia social’, indicando-se que os diplomas jurídicos do dito setor carecerão de ser revistos em função do disposto na lei, num prazo de 180 dias a partir da sua publicação.

O conceito tem, pois, consagração jurídica legal desde 2013 e tende cada vez mais a ser preferido ao constitucional setor cooperativo e social.

### **Setor social e solidário**

Surge no artigo 1.º do Decreto-lei 120/2015, diploma saído do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, esta designação que remete para a Lei de Bases de Economia Social, mas que nela não vem referida. A aplicação prática da designação tem vindo a discriminar as cooperativas.

Ao escrito nesse diploma junte-se o documento infra, publicado pela Autoridade Tributária, que a União das Mutualidades Portuguesas transformou em Manual do Setor Social e Solidário.

*“Documento que pretende dar a conhecer obrigações e incentivos fiscais*

A Economia Social integra um vasto conjunto de entidades com personalidade jurídica que, organizadas de forma coletiva produzem bens ou serviços sem finalidade lucrativa.

São exemplos de entidades que integram o terceiro setor da economia: as Cooperativas, Fundações, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), Santas Casas da Misericórdia, Mutualidades e Associações de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados na Constituição. Estas entidades têm obrigações e deveres fiscais a cumprir, bem como incentivos fiscais de que podem usufruir.

*Este documento - Setor Social e Solidário - Direitos e deveres fiscais - pretende dar a conhecer essas obrigações e incentivos, de forma sucinta.”*

## Setor social

Mais um conceito que teve origem na Administração Pública, no Ministério do Trabalho, mas sem base jurídica. É também da especial predileção do Presidente de República, personalidade que, face à sua formação jurídica, deveria ter especial cuidado no uso do termo. Do dito setor social fazem parte apenas a CNIS- Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Mutualidades Portuguesas e a União das Misericórdias Portuguesas, entidades ouvidas pelo Ministro em estrutura própria, excluindo, pois, as cooperativas e as fundações, restantes componentes das entidades membros do Conselho Nacional de Economia Social, órgão criado em 2010 e presidido pelo Primeiro Ministro (idênticos Conselhos em Espanha e França são presididos a nível inferior nos respetivos Governos).

## Terceiro setor

Assuma-se sem comentários esta definição de terceiro setor, o que é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que têm como objetivo gerir serviços de interesse público.

Os serviços de interesse público ou de interesse geral são atividades de serviços, comerciais ou não, consideradas expressamente como tal pelas autoridades públicas, estando sujeitas, por isso, a obrigações de serviço público.

Podem ser serviços de interesse público: os serviços não económicos (sistema de ensino obrigatório, proteção social, etc.), as funções ligadas à soberania (segurança, justiça) e os serviços de interesse económico geral (energia, comunicações, recolha de lixos, manutenção de espaços públicos, etc.).

## TIPOS DE EMPRESA

Definida que foi economia social como conjunto de empresas, a estas poderemos chamar '**empresas de economia social**'. Todavia, com origem na Comissão Europeia, outras designações de *empresa* surgem, as quais em vez de clarificarem, acabam por prejudicar e dividir os que se batem por conceitos empresariais assentes nas pessoas e não apenas no capital.

Uma das razões evocadas pelos funcionários da Comissão Europeia é a de que, a Leste, o conceito de cooperativa havia sido muito utilizado

pelos regimes derrubados depois da queda do Muro de Berlim enquanto demonstração de que possuíam uma pluralidade empresarial, pelo que as populações teriam agora preferido não chamar cooperativa às experiências coletivas desenvolvidas que antes claramente se inseriam nesse domínio.

Por isso, acolheram a expressão empresa social, com origem na burocracia de Bruxelas, a qual uma vez mais, atenta a sua – voluntária - não definição clara, foi apropriada por empresas de capital com atuação na área social. As empresas de capital já o haviam feito antes, quando Bruxelas lançara a ‘Responsabilidade Social das Empresas’, como que uma OPA a algo que as cooperativas sempre praticaram desde a sua criação, vai para dois séculos. E a razão é bem simples, pois acaba por na maioria dos casos da criação de novos conceitos, terem sempre pacotes financeiros acoplados, obviamente melhor acedidos por quem possui os capitais necessários para manter bem oleadas máquinas de elaboração e submissão de projetos para obtenção dos fundos disponibilizados.

Em Portugal ainda é duvidosa a existência de empresas sociais<sup>(\*)</sup>, e por isso reveste-se da maior gravidade a afirmação de representante de um dos

---

<sup>(\*)</sup> O legislador português incluiu no Código dos Contratos Públicos (art. 250ºD do Decreto-lei 111-B/2017, de 31 de agosto), que entrou em vigor em janeiro de 2018, um arremedo de definição de ‘empresa social’. Serão consideradas empresas sociais as que se dedicam à produção de bens e serviços com forte componente de empreendedorismo social ou de inovação social, e promovendo a integração no mercado de trabalho, através do desenvolvimento de programas de investigação, de inovação e de desenvolvimento social, nas áreas dos serviços de saúde, serviços sociais, serviços de ensino e serviços culturais.

A definição faz-se pela atividade desenvolvida e inclui, infelizmente, critérios de livre arbítrio por parte do decisor técnico a quem competirá avaliar se uma dada empresa será ou não passível de vir a ser declarada social, como o demonstra o adjetivo ‘forte’ aplicado à componente de empreendedorismo social ou de inovação social. Quem mede? Como? Com que base?

É que conjugando o nº 6 e o nº 2 do mesmo artigo 250º D, não basta dizer-se que se prossegue uma missão de serviço público, que se reinvestem os lucros na organização ou, quando se distribuem os mesmos, se devem observar critérios participativos, que os trabalhadores participam no capital social da organização que executa o contrato ou que a empresa assenta a sua estrutura de gestão em princípios participativos, mas sim deveria exigir-se que a empresa social observe o disposto no artigo 5º da Lei de Bases de Economia Social.

Empresas sociais que sejam parte da economia social serão tão só as que cumprem os princípios e valores que a Lei de Bases de Economia Social elenca no referido artigo 5º. Todas as empresas que atuem no social e não observem tais princípios jamais poderão ser empresas de economia social, pelo que o Estado deveria perante essas trata-las diferentemente e impedir-lhes o acesso aos benefícios constitucionais que lhes são prometidos.

maiores escritórios de advocacia em recente curso universitário, de que mesmo sabendo-se que não existem essas empresas sociais legalmente entre nós, o seu escritório prevê que tal é uma questão de tempo e pode ajudar quem o queira a criá-las. Teriam a vantagem da agilidade, que alguém inventou terem as sociedades anónimas mas não as cooperativas, o que facilitaria uma mais célere atuação no mercado por parte das IPSS existentes. Um Acórdão da Relação de Lisboa sobre a possibilidade de cooperativas se tornarem acionistas de sociedades anónimas de 29 de setembro de 2005 chega ao ponto de dizer que estas são ‘mais eficazes’ que as cooperativas, o que obviamente contesto se tomada a afirmação como generalidade. Deixo para reflexão os episódios de grandes cooperativas nacionais que criaram sociedades comerciais ao lado das cooperativas, passando para elas os seus ativos e aproveitando a falta de participação social e controle dos atos da direção pelos membros, sociedades essas geridas pelo pequeno núcleo de dirigentes cooperativos que de iguais se alcandoraram a patrões, contornando assim a disposição legal de nulidade da transformação de cooperativas em sociedades anónimas. Todas elas faliram passado poucos meses. Mas como diria o outro, só compra a solução quem quer, pelo que propor que se faça e passar a fatura limpando as mãos depois, nada custa.

Para **empresa social** a OCDE propõe a seguinte definição:

‘Por empresa social deve entender-se toda a atividade privada, de interesse geral, organizada a partir de uma gestão empresarial que não tem por objetivo principal a maximização dos benefícios, mas sim a satisfação de determinados objetivos económicos e sociais, bem como a capacidade de gerar, através da produção de bens e serviços, novas soluções para problemas de exclusão e desemprego’.

Na União Europeia, o Regulamento Comunitário nº 1296/2013, publicado a 20 de dezembro de 2013, sobre matéria de Emprego e Inovação Social, no seu artigo 2º inclui esta imprecisa definição de empresa social:

*‘Empresa social’, uma entidade, seja qual for a sua forma jurídica, que:*

Nos termos do seu pacto social, estatutos ou qualquer outro documento legal que a constitua, tenha como objetivo principal produzir impactos sociais

mensuráveis e positivos e não apenas gerar lucros para os seus proprietários, sócios e acionistas, e que:

Preste serviços ou forneça bens com um alto rendimento social e/ou

Utilize um modo de produção de bens ou serviços que concretize o seu objeto social;

*Utilize os seus lucros para, **acima de tudo**, atingir o seu objetivo principal, segundo procedimentos e regras previamente definidos aplicáveis à distribuição de lucros aos acionistas e proprietários e que assegurem que tal distribuição não prejudique o objetivo principal; e seja gerida de forma empreendedora, responsável e transparente, designadamente através da participação de trabalhadores, clientes e outros agentes afetados pelas suas atividades*

A imprecisão deste conceito comunitário sai agravada pela publicação, quase simultânea, por outro serviço da mesma Comissão Barroso, em documento intitulado “Iniciativa de Empreendedorismo Social”, da seguinte definição:

*“ Com efeito, uma empresa social, agente da economia social, é uma empresa cujo principal objetivo é ter uma incidência social, mais do que gerar lucros para os seus proprietários ou parceiros. Opera no mercado fornecendo bens e prestando serviços de maneira empresarial e inovadora, e utiliza os seus excedentes **principalmente** para fins sociais. É gerida de forma responsável e transparente, **nomeadamente** associando os seus empregados, os seus clientes e outras partes interessadas nas suas atividades económicas.*

*Por ‘empresa social’ a Comissão entende as empresas:*

- cujo objetivo social ou de sociedade, de interesse comum, justifica a ação comercial, que se traduz, **frequentemente**, num alto nível de inovação social;*
- cujos lucros são reinvestidos **principalmente** na realização desse objeto social;*
- cujo modo de organização ou sistema de propriedade reflète a sua missão, baseando-se em princípios democráticos ou participativos ou visando a justiça social.”*

Chamo sempre a atenção para os advérbios de modo e para expressões como ‘acima de tudo’, que obviamente apenas são usados para alargar a discricionariedade interpretativa do que é social pelo funcionário comunitário que analisa as diferentes situações nesta ou naquela Direção geral.

### **Empresa em carteira elegível**

Não contente com lançar uma definição imprecisa, a mesma Comissão Europeia continuou a senda conceptual criativa naquele Regulamento 1296/2013 já mencionado. Assim surge-nos outro conceito que toca a economia social organizada:

“Artigo 3º 1 d) “Empresa em carteira elegível”, uma empresa que:

- i) *no momento em que o fundo de empreendedorismo social qualificado realiza o seu investimento, não esteja admitida à negociação num mercado regulamentado ou num sistema de negociação multilateral (MTF) na aceção do artigo 4º, nº 1, pontos 14 e 15, da Diretiva 2004/39/CE,*
- ii) *tenha como principal objetivo alcançar incidências sociais quantificáveis e positivas, nos termos do seu pacto social, dos estatutos ou de qualquer outro regulamento interno ou documento constitutivo da sociedade, em que a empresa:*
  - *forneça serviços ou bens a pessoas vulneráveis, marginalizadas, desfavorecidas ou excluídas,*
  - *utilize um modo de produção de bens ou serviços que concretize o seu objetivo social, ou*
  - *forneça apoio financeiro unicamente a empresas sociais na aceção de qualquer dos dois primeiros travessões,*
- iii) *utilize os lucros para, **acima de tudo**, atingir o seu objetivo social principal, nos termos do seu pacto social, dos estatutos ou de qualquer outro regulamento interno ou documento constitutivo da sociedade, segundo os procedimentos e regras neles definidos e que determinem as circunstâncias em que os lucros devem ser distribuídos aos acionistas e proprietários, a fim de assegurar que tais distribuições de lucros não comprometam o seu objetivo principal,*

- iv) *seja gerida de forma responsável e transparente, designadamente através da participação de trabalhadores, clientes e outros agentes afetados pelas suas atividades,*
- v) *esteja estabelecida no território de um Estado-Membro, ou num país terceiro que:*
  - *não figure na lista de países e territórios não cooperantes compilada pelo Grupo de Ação Financeira contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo,*
  - *tenha assinado acordos com o Estado-Membro de origem do gestor do fundo de empreendedorismo social qualificado e com cada um dos outros Estados-Membros nos quais se destinam a ser comercializadas as unidades de participação ou ações do fundo de empreendedorismo social qualificado, que assegurem que o país terceiro cumpra plenamente as normas do artigo 26.o do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE em matéria de Rendimento e Capital e garanta um intercâmbio de informações eficaz em matéria fiscal, incluindo eventuais acordos fiscais multilaterais.”*

Já nem sequer vale a pena perder tempo com a questão dos lucros versus excedentes nas cooperativas, matéria que evidencia a necessidade de melhor se ter de olhar para as sociedades de pessoas.

## **OUTROS TIPOS DE ECONOMIA**

As duas últimas Comissões têm-se especializado em “descobrir” novos tipos de economia quase como subespécies da economia dominante, como tal alcandorando-se em serviço inovador e teoricamente de seguimento obrigatório. De caminho, recorde-se, surgem acoplados a cada novo conceito, novos pacotes financeiros.

### **Economia colaborativa**

Na Comunicação ‘Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa, saída em 2016, a Comunicação usa a seguinte definição:

*“Em que consiste a economia colaborativa?”*

Para efeitos da presente comunicação, a expressão «economia colaborativa» refere-se aos modelos empresariais no âmbito dos quais as atividades são facilitadas por plataformas colaborativas que criam um mercado aberto para a utilização temporária de bens ou serviços, muitas vezes prestados por particulares.

São três as categorias de intervenientes na economia colaborativa: (i) os prestadores de serviços que partilham os ativos, os recursos, a disponibilidade e/ou as competências — podem ser particulares que oferecem serviços numa base esporádica («pares») ou prestadores de serviços que atuam no exercício da sua atividade profissional («prestadores de serviços profissionais»); (ii) os utilizadores desses serviços; e (iii) os intermediários que — através de uma plataforma em linha — ligam prestadores de serviços e utilizadores, facilitando as transações recíprocas («plataformas colaborativas»). Por via da regra, as transações de economia colaborativa não implicam uma transferência de propriedade, podendo ser realizadas com fins lucrativos ou sem fins lucrativos.”

Já o Conselho Económico e Social Europeu, no parecer emitido sobre a Comunicação da Comissão Europeia, vem dizer que a economia colaborativa, à semelhança da economia social, adota dinâmicas democráticas e participativas, e tem as seguintes características:

não se desenvolve necessariamente num ambiente digital, mas também em ambientes de proximidade que permitem enfatizar as relações interpessoais (por exemplo, a troca de bens);

muitas vezes não tem fins lucrativos, inspirando-se, com frequência, em princípios cooperativos e solidários (por exemplo, determinadas modalidades de financiamento colaborativo, ou crowdfunding, como o financiamento colaborativo através de donativo);

nem sempre existe à escala mundial ou transnacional, encontrando também, frequentemente, o seu ecossistema em áreas territoriais mais reduzidas e circunscritas (por exemplo, grupos de consumo);

não se cinge apenas aos interesses económicos, abrangendo também questões ambientais e sociais (por exemplo, a mobilidade sustentável);

não se limita a uma nova forma de prestação de serviços a pedido, em que o bem que se partilha é a capacidade de trabalho, antes enfatizando o acesso

a esses serviços (por exemplo, o uso partilhado de bens);

não se circunscreve a ativos corpóreos e de elevado valor económico, operando com qualquer tipo de produto ou serviço (por exemplo, «bancos de tempo»).

Para facilitar não autonomizo outras ‘economias’ que se diz fazerem parte da economia colaborativa, ficando tão só este parágrafo para desfrute:

“Em última análise, a economia colaborativa abrange diferentes modalidades com contributos desafios específicos. Por exemplo, «**a economia do acesso**» coloca no mercado bens subutilizados, o que proporciona maior oferta para os consumidores e uma utilização mais eficiente dos recursos, mas acarreta o risco de estimular a produção mundial através do efeito de ricochete. Na «**economia a pedido**» atomiza-se a força de trabalho, proporcionando mais flexibilidade, mas aumentando o risco de precariedade laboral. E a «**economia da dádiva**» (*gift economy*), em que se partilham bens e serviços de forma altruísta, permite o reforço das comunidades, mas é frequentemente invisível aos olhos das administrações.”

### **Economia circular**

Conceito oposto ao de economia linear, a economia circular designa ‘um conceito económico que se inscreve no quadro do desenvolvimento sustentável e cujo objetivo é produzir bens e serviços limitando o consumo e desperdício de matérias primas, água e fontes de energia. Tratar-se-á de pôr em prática uma nova economia assente no princípio de «fechar o ciclo de vida» dos produtos, serviços, dejetos, materiais, água e energia.

A economia circular inspira-se no funcionamento dos ecossistemas naturais e demonstra

que uma eficaz utilização dos recursos cria valor económico, social e ambiental. O seu objetivo último é conseguir desatrelar o crescimento económico do esgotamento dos recursos naturais através da criação de produtos, serviços, modelos de negócio e políticas públicas inovadoras.

### **Economia da funcionalidade**

A economia da funcionalidade visa desenvolver a utilização dos produtos em vez da sua posse. Trata-se, no entanto, de ir além da simples incorporação de «serviços» adicionais num «produto», e considerar o conjunto das alterações do consumo, tendo mais em conta o utilizador final e os modelos económicos mais eficientes em termos de recursos, podendo até gerar benefícios colaterais para os territórios. Nesta ótica, as empresas não vendem um produto mas uma função, que é faturada consoante a sua utilização. Assim, os industriais têm, em princípio, interesse em desenvolver, no âmbito do seu modelo económico, objetos robustos, reparáveis e de fácil manutenção, e assegurar uma cadeia de produção e uma logística adequadas.

Apesar de os grandes grupos industriais serem os mais conhecidos na aplicação de exemplos concretos, os setores mais tradicionais como a agricultura – por exemplo através das aquisições coletivas –, mas também as empresas em fase de arranque, podem desempenhar um papel na consolidação e divulgação da economia da funcionalidade na sociedade. Além disso, este conceito e a sua aplicação também podem oferecer às PME novas soluções para os seus clientes. Algumas estruturas, sob a forma de cooperativas, podem ainda promover formas de governação mais horizontais que associam plenamente o utilizador.

### **A economia prateada**

Trata-se da economia da terceira idade. O processo de envelhecimento populacional leva a que se estude o seu impacto na habitação, alojamento, transporte, indústria alimentar, seguros, robótica, saúde e e-saúde, comunicações, internet, desporto e tempos livres.

### **Economia do bem comum**

Cite-se do Parecer do CESE sobre a matéria, datado de 2015:

“A economia do bem comum é um modelo holístico que procura integrar a economia nas esferas social, cultural e ecológica da sociedade europeia. Tal como indicado no quadro *infra*, o modelo da economia do bem comum reflete os valores fundamentais de diferentes propostas económicas:

VALORES/ MODELOS DA ECONOMIA DO BEM COMUM	Dignidade do ser humano	<i>Solidariedade/ cooperação</i>	Sustentabilidade ecológica	Justiça social	Democracia
<b>Economia social</b>	X	X	X	X	X
<b>Economia circular</b>			X		
<b>Economia colaborativa</b>		X			X
<b>Economia funcional</b>		X	X		
<b>Economia baseada em recursos</b>			X	X	
<b>Economias azul/ verde</b>			X		

Em todas estas economias as empresas de economia social têm lugar. Como tal a Comissão dirá que não são discriminadas. Porém, ao compulsar-se um qualquer regulamento para aceder a um qualquer pacote financeiro surgem requisitos não enquadráveis com o tipo de governança das empresas de economia social, garantias a prestar que essas empresas não podem dar, e outra obrigações que levam à sua exclusão liminar nos concursos abertos. O mesmo é dizer, de Bruxelas sai uma clara mensagem de que o modelo empresarial que se quer ver constituído é um só. E não se estranha já ver um Sr. Juncker vir dizer que a economia social não faz parte do novo Pilar social europeu, algo que após Gotemburgo tem vindo progressivamente a mostrar-se com tendo sido um erro de concepção.

Fica a panorâmica geral do que se passa e que terá certamente novos acrescentos a prazo à medida que já não chegar, aos mesmos de sempre, a rapina de benesses que lhes são postos à disposição sob os diferentes mantos que a criatividade humana está sempre pronta a descobrir. Mas não posso terminar sem colocar uma pergunta.

Não falta nada naquele elenco? A resposta é positiva, falta incrivelmente a sociedade de pessoas sob a capa ‘empresa de economia social’. Porquê? A cada um a resposta. Pela nossa parte ficam os alertas, e fica a grande esperança de que pelo menos em Portugal surja da dinâmica do 1º Congresso Nacional da Economia Social uma maior consciencialização do que somos, do que nos espera se continuarmos desunidos, do que poderemos contar com outros aliados na Europa e de que a luta continuará, como tem sido ‘normal’ neste dois séculos que levamos de vida. À CPES, a Confederação única de toda a economia social portuguesa, caberá agora a liderança do combate. A sua entrada de direito na Concertação social, se forem tiradas as devidas ilações pelos deputados atuais das lições que os seus congéneres constituintes quiseram deixar como caminho a seguir, e que estão plasmadas na teoria dos três setores de propriedade dos meios de produção da Constituição da República de Abril de 1976, certamente que contribuirá para a nova etapa que se abre à economia social em Portugal.

João Salazar Leite  
Fevereiro de 2019

## Empreendedorismo e investimento social<sup>1</sup>

1. Introdução; 2. Algumas notas de enquadramento sobre empreendedorismo social; 3. O que podemos considerar investimento social?; 4. Empreendedorismo e investimento social por pessoas singulares e coletivas; 4.1. O investimento em pessoas coletivas com fins de interesse social; 4.1.1. Investimento social em fundações; 4.1.2. Investimento social em associações; 4.1.3 Investimento social em cooperativas; 4.1.4. Investimento social em sociedades comerciais (empresas sociais); 4.2. Investimento e fundos de empreendedorismo social em especial; 4.2.1. Os Fundos EuSEF e Fundos de Empreendedorismo Social; 4.2.2. Outros fundos que visam o investimento em empreendedorismo social; 4.2.3. A importância de investimento social em entes já existentes; 4.2.3.1. Em especial: o investimento social através de contratação de resultados 5. Conclusões

Domingos Soares Farinho

*Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Investigador Principal do Centro de Investigação em Direito Público  
do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da  
Universidade de Lisboa  
Advogado*

### 1. Introdução

A escolha dos dois conceitos que pretendo relacionar neste artigo implica que comece por apresentar o meu entendimento sobre cada um deles. Tomarei aqui como “empreendedorismo” o seu sentido mais geral e unânime,

---

<sup>1</sup> Este texto corresponde a uma versão desenvolvida do texto de apoio utilizado na sessão dedicada ao tema da “Empresa Social” no âmbito do I Curso Avançado em Direito da Economia e do Investimento Social realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, entre março e maio de 2017.

enquanto a qualidade de criar bens, serviços ou organizações destinadas a atingir determinados fins. Esta noção ampla basta-me pois coloca já a tónica no que me importa explorar: a relação entre a vontade de criar algo com um propósito social que é orientado para um fim especificamente assegurado pelo investimento social. Este segundo conceito será aqui tomado como a atividade de investimento cujos resultados são medidos através de indicadores de impacto social e não apenas, nem primordialmente, pelo retorno de remuneração do investimento.

A combinação de ambos os conceitos faz do empreendedor genérico um empreendedor social mas nem todo o empreendedorismo social se manifesta através de investimento, no sentido acima descrito. Há diversas formas de ser empreendedor social, desde logo através do desenvolvimento de produtos ou prestação de serviços que não implique capital. Por outro lado, é possível ser investidor social sem realmente ser empreendedor, nos casos em que se adota uma posição de mero acompanhamento dos resultados do investimento aplicado, sem o envolvimento na atividade produtora dos impactos sociais. Assim, a combinação que aqui nos interessa é a do empreendedor que está ativamente envolvido no desempenho do seu investimento e/ou da atividade que decorre desse investimento, quer através de mecanismos formais, quer através de mecanismos informais. É neste sentido que aqui trataremos o tema “empreendedorismo e investimento social”.

## **2. Algumas notas de enquadramento sobre empreendedorismo social**

As expressões “empreendedorismo social” e “empreendedor social” são em regra utilizadas para distinguir o que podemos designar por empreendedor clássico, aquele que visa criar algo novo em busca do lucro, do empreendedor que visa em primeiro lugar atingir impactos sociais positivos<sup>2</sup>. Deste modo pode ser considerado empreendedorismo social toda atividade desenvolvida singularmente ou através de uma pessoa coletiva que vise atingir esse tipo de objetivos. Fulcral é, pois, que recortemos adequadamente o conceito de

---

<sup>2</sup> Sobre a distinção, cf. Bucha, Agostinho Inácio, “A Relevância do Empreendedorismo Social” in Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas / Review of Business and Legal Sciences, 23, 2013, p. 8.

“impacto social”. Estamos em terrenos particularmente difíceis e que têm merecido da parte do setor social e de instituições públicas a procura de indicadores e de métricas de impacto social<sup>3</sup> que possam ser utilizados de forma paramétrica por todos os entes envolvidos. Deste modo, e porque essa parametrização está ainda em curso, iremos considerar impacto social qualquer manutenção ou melhoria desejada de condições sociais em termos mensuráveis, ainda que não parametrizados. O que pretendemos com esta noção abrangente é assegurar que qualquer nova criação de bens, serviços e metodologias que vise tratar um problema social possa ser considerada empreendedorismo social. Neste sentido, empreendedores sociais são aqueles que lideram as instituições que visam impacto social<sup>4</sup> ou que de algum modo influenciam de modo decisivo esse fim.

Assim, empreendedorismo social, nos termos amplos aqui tomados nos termos dos parágrafos anteriores, permite que reconheçamos a existência de empreendedorismo social singular e empreendedorismo social coletivo, quer diretamente, de forma não institucionalizada, quer indiretamente, através de pessoas coletivas. Contudo, é importante distinguir iniciativas no setor social de iniciativas de empreendedorismo social. Se não existe a criação de um bem, serviço ou metodologia de atuação, não estamos perante empreendedorismo social mas sim um contributo para o setor social, por mais importante que seja, como sucede em diversos casos de mecenato. Esta distinção será relevante ao longo do presente artigo.

---

<sup>3</sup> Cf. OCDE, Policy Brief on Social Impact Measurement for Social Enterprises, 2015, disponível em [https://www.oecd.org/social/PB-SIM-Web\\_FINAL.pdf](https://www.oecd.org/social/PB-SIM-Web_FINAL.pdf) (última visualização em 15.11.2017); Ebrahim, Alnoor; Rangan, V. Kasturi, “What Impact? - A Framework for measuring the scale and scope of social performance” in California Management Review, 56, 3, 2014; AA.VV., “Measuring Impact”, Social Impact Investment Taskforce, 2014 (última visualização em 15.11.2017); AA.VV., “Proposed Approaches to Social Impact Measurement in European Commission legislation and in practice relating to: EuSEFs and the EaSI”, GECES Sub-group on Impact Measurement, 2014p.13 e ss; Millar, Ross; Hall, Kelly, “Social Return on Investment (SROI) and Performance Measurement” in Public Management Review, Vol. 15, 6, 2013.

<sup>4</sup> Neste sentido, AA.VV., “Impact Investment: The Invisible Heart of the Markets”, Social Impact Investment Taskforce, 2014glossário.

### **3. O que podemos considerar investimento social?**

De acordo com a noção que apresento acima, o investimento social implica sempre uma manifestação de empreendedorismo social, na medida em que surge no quadro da criação de um bem, serviço ou metodologia de atuação em prol de um problema social. O que pode variar no quadro desse investimento é quem é o empreendedor ou se são por ventura vários com intervenções distintas. Ou seja, nem todo o investimento social pressupõe um investidor que é também empreendedor. Nesta medida, de ora em diante o que nos interessará são os casos de empreendedorismo materializado em investimento social, isto é, na utilização de recursos financeiros ou outros para a obtenção de impactos sociais, em que o empreendedor tem alguma medida de controlo sobre o seu investimento no sentido de obter os referidos impactos sociais, conseguindo eventualmente um retorno financeiro para o seu investimento<sup>5</sup>. Excluídos ficam os casos de empreendedorismo através do próprio trabalho social por pessoa singular ou coletiva sem intervenção de capital.

### **4. Empreendedorismo e investimento social por pessoas singulares e coletivas**

#### **4.1. O investimento em pessoas coletivas com fins de interesse social**

O principal modo de investimento social é o investimento por parte de pessoas singulares em entidades do setor social, através da sua criação ou integração formal. Pode até dizer-se que uma das formas típicas de personalidade coletiva é justamente a consubstanciação de um tipo de investimento social, como sucede no caso da fundação. Ao olharmos para as quatro formas típicas de personalidade coletiva: a fundação, a associação, a cooperativa<sup>6</sup> e a sociedade (sob a forma comercial) apenas uma surge

---

<sup>5</sup> AA.VV., “Impact Investment: The Invisible Heart of the Markets”, cit., pp. 1.

<sup>6</sup> Aqui autonomizando a cooperativa como um tipo de pessoa coletiva distinto da sociedade comercial, não obstante a aplicação supletiva das regras desta às cooperativas.

como problemática no quadro da realização de um investimento social e da expressão de empreendedorismo social - a sociedade comercial - uma vez que este tipo de pessoa coletiva prossegue primordialmente o lucro e não a satisfação de interesses sociais. Mas mesmo este problema está hoje em transformação, na medida em que muitos ordenamentos jurídicos admitem empresas sociais, sob a forma societária comercial<sup>7</sup>, impondo condições à estrutura e funcionamento da normal sociedade comercial que a transforma num modo de empreendedorismo e de investimento social. Iremos olhar infra para este tipo de empresas sociais mas para já importa-nos que fique claro que todos os tipos de pessoas coletivas, para além das próprias pessoas singulares, podem ser expressão de empreendedorismo social e alvo de alguma forma de investimento social.

#### **4.1.1. Investimento social em fundações**

O empreendedorismo social através de fundações confunde-se, num primeiro momento, com a própria instituição, em vida, de uma fundação. Com efeito, neste caso o instituidor é simultaneamente um empreendedor social, que destaca parte do seu património para a criação de uma pessoa coletiva cujo fim último é a prossecução de objetivos de impacto social. Mesmo que tenha um intervenção minimalista no desenho estatutário da fundação e não tenha assento em nenhum dos órgãos fundacionais, o instituidor já deve ser considerado um empreendedor pela simples criação de uma fundação que, sendo autónoma, irá contudo responder perante a vontade do fundador/empreendedor e, como tal, perpetuar o seu empreendedorismo. Evidentemente o empreendedorismo é mais relevante se o instituidor utiliza a sua prerrogativa de permanecer ligado à fundação que criou e através dela prosseguir os seus objetivos de impacto social. O decisivo neste caso, como prevê o n.º 1 do artigo 3.º da LQF, é que o património afecto ao fim fundacional

---

<sup>7</sup> Cooney, Kate, “Mission Control: Examining the Institutionalization of New Legal Forms of Social Enterprise in Different Strategic Action Fields” in Gidron, Benjamin; Hasenfeld, Yeheskel (ed.), “Social Enterprise: An Organizational Perspective”, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 198-221; Defourny, Jacques; Nyssens, Marthe, “Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences” in Journal of Social Entrepreneurship, 1, 1, 2010.

seja suficiente para a prossecução do fim fundacional, ou seja, que exista um investimento apto a produzir os impactos sociais desejados. Deste modo a instituição de uma fundação, desde logo pelas possibilidades que oferece ao instituidor/fundador de controlar o seu investimento, é a primeira das formas de investimento social e uma das quais mais tem contribuído para o apuramento de indicadores e métricas de impacto social.

Nas últimas três décadas temos assistido a fenómenos de fundações que admitem instituidores supervenientes, em alguns casos condicionando-se o reconhecimento de tal qualidade à contribuição para o património da fundação<sup>8</sup>. A figura do instituidor superveniente já não nos permite falar em fundações puras mas num híbrido que a doutrina tem designado por fundações de associação ou de participação<sup>9</sup>. Em qualquer caso, este é um exemplo de uma multiplicação de empreendedorismo social através da instituição de uma fundação, onde também se integra a figura da fundação com pluralidade de instituidores originais e em que podemos ainda reconhecer empreendedorismo social, na medida em que a conformação da fundação e da sua atividade seja também decidida por esta pluralidade de instituidores, seja originária ou superveniente. No caso das fundações de participação tal será mais difícil pois os instituidores supervenientes não poderão co-determinar o fim fundacional, mas ainda assim poderão contribuir para a formação da vontade da fundação e desse modo co-determinar e acompanhar a utilização do seu investimento fundacional/social.

Como pode, neste quadro, haver investimento social numa fundação, tendo em conta que a lei impõe a proibição de retorno financeiro do investimento? Neste caso o investimento social ficaria limitado a instrumentos de dívida que possam ser emitidos pelas fundações. Ainda assim teríamos investimento social sem expressão de empreendedorismo social pois este tipo de instrumentos não permite ao investidor influenciar de modo significativo a prossecução de impactos sociais pela fundação.

---

<sup>8</sup> A título de exemplo, veja-se o importante caso da Fundação Casa da Música, cujos estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 18/2006, de 26 de janeiro, prevêm na alínea e) e f) do n.º 1 do seu artigo 13.º a possibilidade de existirem instituidores supervenientes, com exigência de cumprimento da dotação inicial dos demais fundadores.

<sup>9</sup> Cf., por todos, o nosso *Fundações e Interesse Público*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 317.

#### **4.1.2. Investimento social em associações**

Embora de base não patrimonial, o regime jurídico da associação permite que cada um dos associados possa contribuir para o património da associação, o que nesta medida nos permite falar de um empreendedorismo social através de uma associação, pois cada um dos associados pode ser considerado um empreendedor, na aceção que aqui utilizamos, por ter criado a associação e nela investido um património que posteriormente será utilizado para prosseguir o seu fim de interesse social. Forçoso é que tais associações não se limitem a atuar em prol de um número restrito de associados mas prossigam um interesse social que produza impactos sociais mensuráveis, quer num universo alargado de associados (por exemplo um tipo de doentes), quer num grupo mais alargado, não integrando necessariamente apenas associados.

Assim, um empreendedor social que queira investir num projeto de médio/longo prazo, com outros empreendedores e que pretenda ter liberdade de conformação dos fins de interesse social que pretende prosseguir ao longo do tempo, poderá considerar a criação de uma associação, onde poderá acompanhar o modo como o seu investimento é aplicado através da normal administração da associação.

Contudo, tal como no caso fundacional, não existe verdadeiro investimento social, pois embora esteja assegurada a prossecução de objetivos de impacto social, o capital eventualmente trazido pelos associados não pode ser remunerado por eventuais ganhos financeiros obtidos. A associação é, à luz do direito português, tal como a fundação, uma instituição sem fins lucrativos. Nesta medida, vale aqui o que deixámos dito no ponto anterior quanto aos instrumentos de dívida e a sua limitação como forma de expressão de investimento tradutor de empreendedorismo social. Ou seja, à semelhança da fundação, é possível investir socialmente numa associação, através de eventuais instrumentos de dívida, contudo, a impossibilidade de influenciar o desempenho da atividade associativa, limita a qualificação de empreendedores sociais aos associados.

#### **4.1.3 Investimento social em cooperativas**

Nas cooperativas cujos fins sejam de interesse social, uma vez que podem ser cooperativas de cariz económico visando beneficiar apenas os cooperadores sem produzir um impacto social positivo, a existência de

um investimento social é claro e decorre da própria lei, que nas alíneas do n.º 2 do artigo 20.º do Código Cooperativo prevê os títulos de capital e os títulos de investimento realizados pelos cooperadores e pelos designados “membros investidores”. Há pois dois tipos distintos de investimento social que uma pessoa singular pode realizar numa cooperativa. No primeiro caso, o cooperador ou o membro investidor realiza uma parte do capital social da cooperativa, através de títulos de capital, o que traduz o seu investimento social, permitindo-lhe enquanto parte integrante da cooperativa acompanhar o seu investimento e mesmo participar da sua aplicação. Já no caso dos títulos de investimento, os cooperadores e os membros investidores realizam títulos de investimento como forma de obter uma remuneração pelo investimento efetuado na cooperativa e que não integra o capital social. Esta dualidade permite que mesmo não cooperadores possam investir na cooperativa e vejam remunerado o seu investimento na medida dos resultados da cooperativa (cf. alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 91.º do Código Cooperativo). Esta última possibilidade ainda compreende uma dimensão de empreendedorismo, embora reduzida, na medida em que o não cooperador tem à sua disposição ferramentas para fiscalizar o seu investimento e até mesmo para poder acompanhar a sua realização (cf. artigo 94.º do Código Cooperativo).

Assim, nas cooperativas, cada um dos cooperadores e, numa dimensão mais restrita, até mesmo não cooperadores são empreendedores através do seu investimento financeiro com impacto social, quer através dos títulos de capital, quer através de títulos de investimento, uma vez que qualquer um deles, com especial destaque para os primeiros, permite dirigir e acompanhar o investimento através dos órgãos sociais da cooperativa.

#### **4.1.4. Investimento social em sociedades comerciais (empresas sociais)**

Em alguns países europeus têm surgido regimes jurídicos que admitem investimento social em sociedades comerciais, como é o caso da Inglaterra, da Bélgica e da Grécia. Sendo normal investir em sociedades comerciais, este investimento adquire uma coloração social através de dois mecanismos: i) uma limitação do objeto da sociedade a fins sociais através de um direito especial de voto para os guardiães da missão social (*mission lock*); e uma limitação da distribuição de lucros a um montante reduzido, protegendo os

demais bens da empresa (*asset lock*)<sup>10</sup>. Estes dois mecanismos permitem-nos falar de sociedades comerciais que se transformam em verdadeiras empresas sociais no sentido que vem sendo utilizado pela União Europeia, desde a *Social Business Initiative* de 2011<sup>11</sup>, ou seja, um ente que, podendo assumir diversas formas jurídicas, tem sempre a preocupação da obter um impacto social e prossegue esse objetivo através de fins não lucrativos ou de reduzida distribuição de lucros, com ampla participação dos colaboradores e destinatários. Nesta medida, quer os sócios originários das sociedades comerciais sob a forma de empresa social, quer os seus investidores que posteriormente se tornem sócios, ainda que com as limitações referidas, podem ser considerados empreendedores sociais.

Em Portugal é de duvidosa conformação a figura da empresa social<sup>12</sup>. É certo que ela existe referida em textos legais e regulamentares, quer no domínio da Inclusão Social, como sucede no caso da Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março, que aprova o regulamento específico do domínio da Inclusão Social e Emprego, quer na Lei n.º 18/2015, de 4 de março, que cria os Fundos de Empreendedorismo Social, quer ainda no artigo 250.º-D da nova versão do Código dos Contratos Públicos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Não obstante estas consagrações legais, refiro-me a duvidosa conformação da figura da empresa social, pois ela surge sempre por intermédio do Direito da União Europeia, sem que o legislador nacional clarifique o seu regime para além do escassíssimo tratamento que tem nos diplomas acima referidos. Deste modo um empreendedor que pretenda criar ou investir numa empresa social tem dificuldade em perceber exatamente o

---

<sup>10</sup> Sobre este dois mecanismos cf. Lovells, Hogan, “Going for gold - How golden shares can help lock in mission for social enterprises”, London, 2015 disponível em: [https://www.hoganlovells.com/~/\\_media/hogan-lovells/pdf/publication/4878744v1golden-share-report-final-formlwdlib01\\_pdf.pdf](https://www.hoganlovells.com/~/_media/hogan-lovells/pdf/publication/4878744v1golden-share-report-final-formlwdlib01_pdf.pdf) (última visualização em 14.11.2017).

<sup>11</sup> Cf. European Commission, Social Business Initiative, 2011, disponível em: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/COM2011\\_682\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_en.pdf) (última visualização em 02.11.2017)

<sup>12</sup> Sobre a empresa social em Portugal confrontar os nossos, A sociedade comercial como empresa social - breve ensaio prospetivo a partir do direito positivo português *in* Revista de Direito das Sociedades, Ano VII (2015), n.º 2, Coimbra, Almedina, p. 247-270; Empresa Social, Investimento Social e Responsabilidade pelo Impacto *in* Impulso Positivo, n.º 31, janeiro/fevereiro 2016, pp. 42-43.

que deve fazer, se a qualificação se aplica, e com que regime geral. Em bom rigor, esse é o problema da empresa social em Portugal, a inexistência de um regime geral da empresa social, à semelhança do que já sucede noutros países e é instado pela União Europeia<sup>13</sup>. Assim, não obstante ser possível criar um sociedade comercial, com objetivos de impacto social, com direitos especiais que permitam proteger o objeto, e com alguma limitação de distribuição de lucros, daí não decorreria a aplicação de qualquer regime específico, o que não significa que não possamos falar ainda de empreendedorismo e de investimento social. Contudo, este desiderato deve estar claramente expresso na missão da sociedade comercial em questão.

Por último faz sentido levantar uma questão que não me parece tão pacífica quanto tem sido entendida pelas entidades públicas a este respeito. Penso na possibilidade aberta pelo disposto no n.º 2 do artigo 1.º-B do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EIPSS), quando se prevê que “[a]s instituições podem ainda desenvolver atividades de natureza instrumental relativamente aos fins não lucrativos, **ainda que desenvolvidos por outras entidades por elas criadas, mesmo que em parceria e cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para o financiamento da concretização daqueles fins**” (negrito meu). Com efeito tem sido entendido pelas autoridades públicas que o sentido do texto destacado é o de que a entidade criada por uma IPSS em parceria com uma entidade do setor lucrativo não pode distribuir lucros na proporção correspondente à da participação da entidade do setor lucrativo, ou seja, ainda que em parceria com uma entidade lucrativa, os resultados económicos da entidade criada tinham que ser sempre utilizados para financiar os fins não lucrativos da IPSS em causa. Ou seja, seria impossível que o ente criado em parceria fosse uma sociedade comercial, pois não poderia haver distribuição de lucros. Contudo, não parece incompatível com o texto da norma que se aceite a interpretação de que os “resultados económicos” se referem a “atividades de

---

<sup>13</sup> Algo que vem expressamente recomendado na página 38 do Relatório “O futuro das empresas sociais e da economia social” do Grupo de Peritos da Comissão sobre o Empreendedorismo Social (GECES) da União Europeia, de Outubro de 2016, disponível em <http://ec.europa.eu/growth/content/social-enterprises-and-social-economy-going-forward-0> en (última visualização em 03.11.2017).

natureza instrumental relativamente aos fins não lucrativos”. Isto é, o que o legislador estaria a impor é que a prossecução de atividades instrumentais de forma direta ou indireta, e em parceria ou não com outras entidades, implicaria sempre que os rendimentos gerados *pela medida da participação da IPSS em causa* fossem exclusivamente utilizados para o financiamento dos seus fins principais. Este entendimento é o mais consentâneo com a abertura do EIPSS ao estabelecimento de parcerias com outras entidades e mesmo com a possibilidade de criarem entes instrumentais. De outro modo, caso um ente lucrativo quisesse criar, em parceria com uma IPSS, uma sociedade comercial, seria obrigado a prescindir dos seus lucros, o que resultaria na inibição de constituição de tal ente. Creio que a interpretação do artigo 1.º-B do EIPSS que deixo proposta é a mais consentânea com a proteção de caráter não lucrativo das IPSS e simultaneamente com a promoção da empresa social que poderia resultar da parceria com empreendedores sociais que quisessem juntar-se a IPSS.

#### **4.2. Investimento e fundos de empreendedorismo social em especial**

Para além do investimento social em instituições com objetivos de impacto social e de natureza não lucrativa ou de ampla restrição na distribuição de lucros, que, como vimos, surge de modo bastante condicionado no atual quadro legal português, interessa-me destacar um tipo de investimento social que está especialmente vocacionado para as empresas sociais de natureza societária e, em parte, para as cooperativas, embora o legislador devesse também considerar estes mecanismos para as demais instituições da economia social. Refiro-me a fundos que visam adquirir capital de entes sociais e desse modo investir a médio/longo prazo na prossecução da sua missão de impacto social, para além de eventualmente investirem em dívida, como referido nos pontos anteriores.

##### **4.2.1. Os Fundos EuSEF e Fundos de Empreendedorismo Social**

Em 2013 foram criados os fundos EuSEF (European Social Entrepreneurship Funds) através do Regulamento UE n.º 346/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril. Estes fundos visam estimular o financiamento de empresas sociais, no sentido lato adotado

pela União Europeia e que apresentámos supra, e foram posteriormente regulamentados pelos Estados-Membros e pelas suas entidades de supervisão do mercado de valores mobiliários.

A regulamentação da CMVM sobre os fundos EuSEF surge a partir de um quadro legal que importa, pois, conhecer e analisar. Ele é composto, para além do Regulamento UE n.º 346/2013, pela Lei n.º 18/2015, de 4 de março, que aprova o Regime Jurídico do Capital de Risco, do Empreendedorismo Social e do Investimento Especializado. Por ser turno, o Regulamento n.º 3/2015 da CMVM tem como lei habilitante exatamente este último regime jurídico referido e desenvolve o seu regime em termos administrativos.

O Regulamento CE n.º 346/2015 regula um tipo específico de fundos, designados como “EuSEF”, e que como o nome e a forma jurídica utilizada sugerem diz respeito a um tipo de fundos que se pretende de utilização uniforme em toda a União Europeia, maximizando assim a sua criação e captação, sem prejuízo de cada Estado-Membro poder aprovar os seus próprios instrumentos internos de financiamento ao empreendedorismo social<sup>14</sup>, o que foi feito em Portugal pela Lei n.º 18/2015, de 4 de março. A Lei portuguesa tem por isso um âmbito de aplicação, no que toca ao empreendedorismo social, bastante mais vasto do que o do Regulamento, pois não se limita a regulamentar os Fundos EuSEF mas cria também os Fundos de Empreendedorismo Social nos termos do seu artigo 4.º.

O primeiro aspeto interessante a destacar quer no Regulamento da União, quer na Lei 18/2015, prende-se com a inequívoca ligação entre investimento, empreendedorismo social e empresas sociais<sup>15</sup>, que nos convoca a apurar a relação entre investidor e empreendedor social.

O segundo aspeto prende-se com a noção de empresa social do Regulamento da União, que é adotado pela legislação portuguesa dos Fundos

---

<sup>14</sup> Como o próprio considerando quarto do Regulamento reconhece, o regime jurídico em causa não tem a pretensão de regular os fundos nacionais destinados a iniciativa de empreendedorismo social, mas apenas aqueles que surgem delimitados pelo âmbito de aplicação do Regulamento.

<sup>15</sup> Cf. os Considerandos Primeiro e Segundo do Regulamento CE n.º 346/2013, bem como sumário oficial do Regulamento disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:2405\\_3&from=EN&isLegisum=true](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:2405_3&from=EN&isLegisum=true) (última visualização em 15.11.2017) e, para o caso português, o artigo 4.º da Lei n.º 18/2015, de 4 de março.

de Empreendedorismo Social e que se denomina “empresa em carteira elegível”, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento CE n.º 346/2013<sup>16</sup>.

Será o investimento em fundos de empreendedorismo social ele próprio uma forma de empreendedorismo? Isto é, pode considerar-se empreendedor aquele que procura um impacto social através do investimento em fundos de empreendedorismo social? A minha opinião é a de que não estamos perante empreendedorismo social neste caso na medida em que os investidores não

---

<sup>16</sup> Neste sentido, “Empresa em carteira elegível”, uma empresa que:

i) no momento em que o fundo de empreendedorismo social qualificado realiza o seu investimento, não esteja admitida à negociação num mercado regulamentado ou num sistema de negociação multilateral (MTF) na aceção do artigo 4.o, n.o 1, pontos 14 e 15, da Diretiva 2004/39/CE,

ii) tenha como principal objetivo alcançar incidências sociais quantificáveis e positivas, nos termos do seu pacto social, dos estatutos ou de qualquer outro regulamento interno ou documento constitutivo da sociedade, em que a empresa:

— forneça serviços ou bens a pessoas vulneráveis, marginalizadas, desfavorecidas ou excluídas,

— utilize um modo de produção de bens ou serviços que concretize o seu objetivo social, ou

— forneça apoio financeiro unicamente a empresas sociais na aceção de qualquer dos dois primeiros travessões,

iii) utilize os lucros para, acima de tudo, atingir o seu objetivo social principal, nos termos do seu pacto social, dos estatutos ou de qualquer outro regulamento interno ou documento constitutivo da sociedade, segundo os procedimentos e regras neles definidos e que determinem as circunstâncias em que os lucros devem ser distribuídos aos acionistas e proprietários, a fim de assegurar que tais distribuições de lucros não comprometam o seu objetivo principal,

iv) seja gerida de forma responsável e transparente, designadamente através da participação de trabalhadores, clientes e outros agentes afetados pelas suas atividades,

v) esteja estabelecida no território de um Estado-Membro, ou num país terceiro que:

— não figure na lista de países e territórios não cooperantes compilada pelo Grupo de Ação Financeira contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo,

— tenha assinado acordos com o Estado-Membro de origem do gestor do fundo de empreendedorismo social qualificado e com cada um dos outros Estados-Membros nos quais se destinam a ser comercializadas as unidades de participação ou ações do fundo de empreendedorismo social qualificado, que assegurem que o país terceiro cumpra plenamente as normas do artigo 26.o do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE em matéria de Rendimento e Capital e garanta um intercâmbio de informações eficaz em matéria fiscal, incluindo eventuais acordos fiscais multilaterais.

se tornam partes (sócios ou cooperadores<sup>17</sup>) das empresas sociais ou de outro modo legalmente admissível possam determinar ou influenciar o modo como os impactos sociais são procurados e atingidos, nos termos supra expostos a propósito de cada tipo de pessoa coletiva onde o investimento social pode ser realizado. Na verdade, é o próprio fundo, através de sociedades gestoras, que desempenha o papel de empreendedor, nas situações em que participa da definição e prossecução dos objetivos de impacto social. Evidentemente, o modo como, indiretamente os investidores controlem as decisões dos fundos e/ou das sociedades gestoras de fundos, pode fazer destes empreendedores sociais, no sentido que temos aqui adotado. Este entendimento vai ao encontro do disciplinado no n.º 1 do artigo 4.º da Lei portuguesa, quanto à referência à aquisição de instrumentos de capital próprio e de capital alheio.

O regime jurídico dos Fundos EuSEF e dos Fundos de Empreendedorismo Social são matéria que extravasa o âmbito tópico e de apresentação de cada um dos mecanismos existentes para aliar investimento social a empreendedorismo social que pretendo para este artigo, mas importa notar, por força da lei portuguesa e do regulamento da CMVM aplicável neste domínio, que o seu regime é em grande medida decalcado do regime dos fundos de capital de risco, surgindo na prática como uma sua modalidade específica. Isto é especialmente perceptível quando analisamos a regulamentação da CMVM, que é feita no mesmo regulamento para ambos os tipos de fundos.

---

<sup>17</sup> Entendemos que a palavra “sociedades”, no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2015, de 4 de março, deve ser interpretada para, pelo menos admitir também as cooperativas, de acordo com a letra da alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento CE n.º 363/2013 que se refere sempre a “empresas” e nunca a “sociedades” nas demais línguas da União, justamente com o intuito, de acordo a noção ampla de empresa social da União Europeia, de abarcar qualquer tipo de pessoa coletiva que materialmente possa ser qualificada como tal. Ora a restrição portuguesa a sociedades, ainda que comportando as cooperativas, é neste domínio inadmissível, por excluir fundações e associações. Note-se o que determina o Considerando Décimo Segundo do Regulamento: “uma empresa social deverá ser definida como um operador da economia social cujo objetivo principal, mais do que gerar lucros para os seus proprietários ou sócios, é ter uma incidência social. Opera no mercado fornecendo bens e serviços e utiliza os seus lucros essencialmente para atingir objetivos sociais. É gerida de forma responsável e transparente, nomeadamente através da participação de empregados, consumidores e outros interessados abrangidos pela sua atividade comercial”. A referência à obtenção de lucros não deve ser entendida como uma obrigatoriedade mas como uma eventualidade, de acordo com a noção geral de empresa social da Social Business Initiative de 2011.

#### 4.2.2. Outros fundos que visam o investimento em empreendedorismo social

Os Fundos EuSEF e os Fundos de Empreendedorismo Social não têm conhecido em Portugal expressão significativa pelo que faz sentido perguntarmo-nos por outras soluções de investimento que o mercado tenha desenvolvido.

Em finais de 2018, no momento em que escrevo este artigo, os únicos fundos conhecidos, dirigido ao investimento em empreendedorismo social, são o Fundo BemComum, que é tecnicamente um fundo gerido por uma Sociedade de Capital de Risco (SCR) e não um fundo de empreendedorismo social. O Fundo, promovido pela ACEGE - Associação Cristã de Empresários e Gestores, é um bom exemplo do duplo empreendedorismo que temos vindo a observar, quer através da criação de instituições que visam obter impactos sociais, quer através do investimento em instituições já existentes, partindo dessa intervenção um envolvimento na prossecução desses mesmos objetivos sociais. O segundo caso é o Mustard Seed Maze Social Entrepreneurship Fund I, apoiado pela Fundação Gulbenkian. Seria importante que outros fundos deste género surgissem no mercado para apoiar as várias manifestações do empreendedorismo social português.

No setor público, e recorrendo a fundos da União Europeia, está projetado um fundo de fundos, designado Fundo para a Inovação Social (FIS), desenvolvido no âmbito da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS). A alínea a) do ponto 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro prevê a criação pela EMPIS de um “Fundo para a Inovação Social, integrando fundos participados com todas as responsabilidades que lhe estão associadas, enquanto financiamento com recurso a fundos europeus estruturais e de investimento”.

Apesar do cenário em Portugal ser um pouco árido, em grande parte explicado pelas dificuldades gerais de todo o mercado de capitais que se têm sentido nos últimos anos, há boas perspetivas comparadas. Um dos países que mais influência tem tido no desenvolvimento do ecossistema de empreendedorismo e investimento social - o Reino Unido - integra hoje um fundo de fundos de investimento social - o *Big Society Capital* - criado a partir de capital depositado em contas bancárias dormentes, isto é, não movimentadas durante um certo período de tempo (no caso, 15 anos), cuja

estrutura de certo modo inspirou a ideia de criação do FIS, embora com capital proveniente de fundos da União Europeia. Por outro lado, existem bancos que se tem especializado em investimento social através de mecanismos que podem ser reproduzidos no nosso ecossistema.

#### **4.2.3. A importância de investimento social em entes já existentes**

Os fundos de apoio ao empreendedorismo social, mesmo não sendo formalmente fundos EuSEF ou Fundos de Empreendedorismo Social, são instrumentos importantes de empreendedorismo social. Por um lado convocam um tipo de empreendedor-investidor que não pretende criar algo novo, mas que olha para as entidades da economia social como entes que podem ser apoiados no sentido de melhorar o modo como visam obter os impactos sociais planeados e que, nesse sentido, tornam-se o que poderei designar por empreendedores supervenientes. Este tipo de abordagem é especialmente importante pois o empreendedorismo social em Portugal é caracterizado ainda por dois fatores: a baixa capitalização das instituições da economia social, o que significa empreendedores com pouco capital para investir na criação do ente através do qual visam obter os impactos sociais, com todas as consequências de sustentabilidade de médio prazo que daí advêm; e a baixa literacia económica, fundamental para que o projeto seja sustentável no médio/longo prazo. O empreendedor superveniente é assim especialmente útil como um catalisador de sucesso para o empreendedorismo clássico em Portugal, sobretudo enquanto não for atingida uma maior maturidade na gestão dos entes sociais criados pelos clássicos empreendedores sociais, que analisamos supra a partir dos tipos de pessoas coletivas que criam e onde investem o seu capital. Casos existem até em que o empreendedor superveniente é mesmo o único empreendedor-investidor, pois em muitas associações com escassíssimo património e em que este se torna irrelevante para o financiamento de uma atividade de impacto social, é a intervenção de algum tipo de empreendedor-investidor que permita a atividade desenvolver-se. Esta parece ser uma simbiose importante também porque permite combinar dois tipos de empreendedores que são complementares num ecossistema em que a filantropia clássica regista níveis muito baixos. Mesmo que as entidades da economia social não carecessem da qualidade técnica trazida pelo empreendedores-gestores de fundos, a simples disponibilidade de capital que escasseia noutras fontes é um motivo de destaque.

Por último importa notar que estes fundos tendem a encarar a remuneração do seu investimento de uma forma muito diversa daquela que é adotada por outro tipo de fundos. Sobretudo nos últimos anos tem-se imposto o entendimento de que o retorno financeiro do investimento deve ser considerado marginal e estar associado a financiamentos de longo prazo através de programas específicos<sup>18</sup>. Este tipo de abordagem é especialmente importante para a obtenção de impactos sociais.

#### **4.2.3.1. Em especial: o investimento social através de contratação de resultados**

Uma última palavra, ainda sobre a importância de investir socialmente em entes já existentes, dirigida à contratação de resultados. O investimento social tem vindo paulatinamente a impor-se como um investimento de impacto por resultados. Essa característica chegou à própria relação entre entidades sociais e o setor público, com o nascimento dos denominados Títulos de Impacto Social (Social Impact Bonds)<sup>19</sup> que triangula a relação entre investidores de impacto social e entidades do setor social, chamando o setor público como financiador final do serviço social que atinja determinados resultados pré-acordados, mediante financiamento inicial de investidores sociais privados. A importância da contratação por resultados não deve ser subestimada. Ela gera dinâmicas que são novas nos três vértices do triângulo que referi, mas cuja origem é o investidor social privado, em regra proveniente de uma cultura de investimento em mercados complexos. Com efeito, é o investidor de impacto social, como tenho vindo a sublinhar ao longo deste artigo, que em regra traz a cultura e as metodologias necessárias para que uma entidade do setor

---

<sup>18</sup> Cf., neste sentido, Bolis, Mara; West, Chris, “Marginalized Returns - Impact investing has been seduced by a false narrative of combining social impact with financial gains” in Stanford Social Innovation Review, Fall, 2017, p. 56.

<sup>19</sup> Sobre os Títulos de Impacto Social em geral cf. Loder, John, et al., “Financing social value: implementing Social Impact Bonds”, Young Foundation, 2010p. 1 e ss; Liebman, Jeffrey B., “Social Impact Bonds - A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance”, Center for American Progress, 2011; Ventures, Bridges, “Better Outcomes, Better Value - The evolution of social impact bonds in the UK” in 2016; Floyd, David; Croome, Amy, “Social Impact Bonds: An Overview of the Global Market for Commissioners and Policymakers”, 2017

social opere com vista à obtenção de resultados específicos. Mesmo quando se adota uma estrutura de Título de Impacto Social, é o investidor social, que, em regra, promove a utilização de uma estrutura e de uma metodologia que se foque na determinação, medição e avaliação de indicadores de impacto social, com as tremendas consequências que isso pode ter para a evolução do setor público<sup>20</sup>.

Deve, pois, sublinhar-se a importância do investidor social como promotor de um empreendedorismo social para resultados, focado e orientado para a sustentabilidade de médio/longo prazo, que estabelece também uma ligação com o investimento público em impacto sociais, como é o caso dos Títulos de Impacto Social, que são hoje utilizados pela Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS) como um dos instrumentos de investimento social no âmbito do Programa Portugal 2020<sup>21</sup>.

## 5. Conclusões

Empreendedorismo social e investimento social estão numa importante linha de convergência que em muito pode ser auxiliada pela intervenção do legislador. Com efeito, perante um quadro legal em que em boa parte dos entes da economia social o empreendedor não pode ser investidor, pois a natureza do ente não lhe permite retirar qualquer remuneração do capital investido; e em que os investidores sociais estão acantonados a uma figura mal definida como é a da empresa social, as dificuldades e as incertezas avolumam-se.

Reclama-se como necessário uma ecossistema em que o investimento social possa ser feito de modo claro e transversal, permitindo que todo os investidores sociais possam escolher as entidades em que pretendem investir, ainda que com as limitações impostas pela natureza não lucrativa de algumas

---

<sup>20</sup> Não é pois de estranhar que a recente revisão do Código dos Contratos Públicos, operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto tenha dado tanto destaque à contratação por resultado, quer nos procedimentos pré-contratuais, com a parceria para a inovação dos artigos 218.º-A e seguintes, quer no regime substantivo dos contratos, com o regime dos contratos com forte componente de inovação, do artigo 301.º-A.

<sup>21</sup> Cf. o ponto 2./b) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro, que cria a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (cf. ponto 4.)

delas<sup>22</sup>. Além disso impõe-se também um ecossistema em que os investidores possam claramente assumir as vestes de empreendedores supervenientes que se juntam aos empreendedores originários para potenciar uma entidade que visa obter impactos sociais, em especial através da transição para um ecossistema dominado para prossecução de ganhos sociais através de indicadores de resultados, com métricas bem determinadas e avaliadas.

Ao atual sistema de limitado investimento em dívida em instituições de natureza não lucrativa e nebuloso investimento em capital nas empresas sociais sob forma societária ou cooperativa é preciso passar-se para um sistema claro de múltiplas formas de investimento social em múltiplas formas de personalidade coletiva, potenciando nos entes da economia social os benefícios do investimento de impacto, sem com isso desvirtuar as suas características fundamentais. Uma vez que o quadro jurídico da economia social é em Portugal maduro e robusto, temos um ótimo ponto de partida para com confiança podermos admitir a mudança que aqui é propugnada, sem medo que tais intentos prejudiquem o setor. Além disso as experiências comparadas, sobretudo, inglesa e italiana, permitem-nos encarar este desiderato com conforto.

---

<sup>22</sup>Cf., na lei do Orçamento de Estado para 2018, o artigo 294.º, que propõe um aditamento ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, como artigo 19.º-A, em que “[s]ão considerados gastos e perdas do período de tributação, em valor correspondente a 130 % do respetivo total e até ao limite de 8/1000 do volume de vendas ou de serviços prestados, os fluxos financeiros prestados por Investidores Sociais no âmbito de parcerias de Títulos de Impacto Social, independentemente de serem ou não objeto de reembolso por não atingimento das metas contratualizadas” (cf. n.º 1 do referido artigo).

## Bibliografia

AA.VV., “Impact Investment: The Invisible Heart of the Markets”, Social Impact Investment Taskforce, 2014

AA.VV., “Measuring Impact”, Social Impact Investment Taskforce, 2014

AA.VV., “Proposed Approaches to Social Impact Measurement in European Commission legislation and in practice relating to: EuSEFs and the EaSI”, GECES Sub-group on Impact Measurement, 2014

Bolis, Mara; West, Chris, “Marginalized Returns - Impact investing has been seduced by a false narrative of combining social impact with financial gains” in *Stanford Social Innovation Review*, Fall, pp. 55-56

Bucha, Agostinho Inácio, „A Relevância do Empreendedorismo Social” in *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas / Review of Business and Legal Sciences*, 23, pp. 7-13

Cooney, Kate, “Mission Control: Examining the Institutionalization of New Legal Forms of Social Enterprise in Different Strategic Action Fields” in *Gidron, Benjamin; Hasenfeld, Yeheskel (ed.), “Social Enterprise: An Organizational Perspective”*, Hamshire, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 198-221

Defourny, Jacques; Nyssens, Marthe, “Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences” in *Journal of Social Entrepreneurship*, 1, 1, pp. 32-53

Ebrahim, Alnoor; Rangan, V. Kasturi, “What Impact? - A Framework for measuring the scale and scope of social performance” in *California Management Review*, 56, 3, pp. 118-141

Floyd, David; Croome, Amy, “Social Impact Bonds: An Overview of the Global Market for Commissioners and Policymakers”, 2017

Liebman, Jeffrey B., “Social Impact Bonds - A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance”, Center for American Progress, 2011

Loder, John, *et al.*, “Financing social value: implementing Social Impact Bonds”, Young Foundation, 2010

Lovells, Hogan, “Going for gold - How golden shares can help lock in mission for social enterprises”, London, 2015

Ventures, Bridges, “Better Outcomes, Better Value - The evolution of social impact bonds in the UK” in

## Os sectores mercantil e não-mercantil na economia social

*Nuno Cunha Rodrigues*<sup>1</sup>

1. O âmbito subjectivo da Lei de Bases da Economia Social; 2. A publicação de contas-satélite; 3. As contas-satélite da economia social editadas em Portugal; 4. Os sectores mercantil e não-mercantil à luz do Manual do SEC 2010; 5. Os sectores mercantil e não-mercantil nas conta-satélite da economia social; 6. Conclusões;

### **1. O âmbito subjectivo da lei de bases da economia social:**

A aprovação, em Portugal, da Lei de Bases da Economia Social – Lei n.º 30/2013, de 8 de maio -, permitiu concluir um edifício jurídico construído a partir da Constituição da República Portuguesa, aprovada em 1976, onde se afirmou e privilegiou o sector cooperativo e social face aos restantes.<sup>2-3</sup>

---

<sup>1</sup> Professor auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Vice-Presidente do Instituto Europeu. Titular de uma cátedra Jean Monnet.

O presente texto corresponde à sessão leccionada no I Curso de Pós-Graduação em Direito da Economia e do Investimento Social realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 2018.

<sup>2</sup> A Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê a existência de três sectores de propriedade dos meios de produção: o sector público (cfr. artigo 82.º, n.º 2 da CRP), constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas; o sector Privado (cfr. artigo 82.º, n.º 3 da CRP), que engloba os meios de produção cuja propriedade ou gestão pertencem a pessoas singulares ou colectivas privadas e o sector Cooperativo e Social (cfr. artigo 82.º, n.º 4 da CRP). Este último sector compreende (a) os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza; (b) Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais; (c) Os meios de produção objecto de exploração colectiva por trabalhadores e, por fim (d) Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas colectivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objectivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista.

O sector cooperativo e social é protegido pela Constituição à luz dos artigos 61.º, n.ºs 2 a 5; 85.º e 86.º, n.º 3.

A Lei de Bases criou medidas de incentivo às entidades que integram a chamada Economia Social (cfr. artigos 11.º e 12.º), definindo-a como o conjunto das atividades económico-sociais livremente levadas a cabo pelas entidades referidas no artigo 4.º (*ex vi* artigo 2.º, n.º 1).

A economia social é, de acordo com o referido artigo 4.º, composta pelas seguintes entidades: (a) cooperativas; (b) associações mutualistas; (c) misericórdias; (d) fundações; (e) instituições particulares de solidariedade social não abrangidas pelas alíneas anteriores; (f) associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local; (g) entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, integrados nos termos da Constituição no sector cooperativo e social. A alínea h) é residual permitindo qualificar como parte da economia social qualquer entidade que preencha as duas seguintes condições<sup>4</sup>:

- a) *Respeite os princípios orientadores previstos no artigo 5.º*, nos quais se inclui a afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, constitucionalmente consagrada (cfr. alínea g)).
- b) *Constem da base de dados da economia social*. Tem sido entendido que esta referência, prevista na parte final do artigo 4.º, alínea h), corresponde à conta final satélite da economia social.

As entidades que fazem parte da economia social não estão, por conseguinte, identificadas com um específico sector de propriedade dos meios de produção, podendo ser encontradas entidades da economia social que integram o sector público (v.g. uma associação pública); o sector privado

---

<sup>3</sup> Sobre a origem histórica da economia social e a evolução em Portugal desde o século XIX, cfr. ÁLVARO GARRIDO, *De onde vem a economia social*, disponível em <https://www.cases.pt/intervencao-do-prof-alvaro-garrido-feuc-coimbra-counta-satelite-da-economia-social-2013-17-fevereiro-2017-ine/>

<sup>4</sup> Nos termos da alínea h) do artigo 4.º da Lei de Bases fazem parte da economia social “*entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social previstos no artigo 5.º da presente lei e constem da base de dados da economia social*”.

(v.g. uma associação privada) ou o sector cooperativo e social (cfr. a remissão operada pelo artigo 4.º, alínea g) da Lei de Bases da Economia Social).

Trata-se de uma definição subjectiva de economia social que faz ligar o conceito objectivo de economia social a um conjunto pré-determinado de entidades que prosseguem atividades que têm por finalidade assegurar o interesse geral da sociedade.

Estas entidades fazem parte do chamado terceiro sector, ou economia social, no âmbito do qual procura-se, *inter alia*, assegurar a produção de bens públicos (que apresentam características de não-exclusividade e não-rivalidade) e de bens de clube (que são exclusivos mas não-rivais) que, constituindo falhas de mercado, não são fornecidos pelo sector privado. Está em causa, exemplificativamente, a prestação de cuidados de saúde abaixo do custo; a redução da pobreza e exclusão social; a defesa dos direitos humanos; a protecção do ambiente ou a protecção do património cultural e arquitectónico.<sup>5</sup>

## 2. A publicação de contas-satélite:

O funcionamento de qualquer sector de propriedade dos meios de produção – público; privado ou cooperativo e social – deve ser diagnosticado e conhecido em termos económicos.

Para tal podem ser elaboradas as designadas *contas-satélite* que desagregam evidências gerais económicas – tais como o PIB, o consumo público e privado ou as importações e exportação - constantes da contabilidade nacional.

Pretende-se, através das contas-satélite, identificar o quadro da economia social, através de uma metodologia coerente com a aplicada à luz da

---

<sup>5</sup> As Nações Unidas entendem a economia social como correspondendo a um sector sem fins lucrativos composto por unidades que são (a) organizações; (b) sem fins lucrativos e que não distribuem lucros (neste caso os (eventuais) resultados positivos na exploração devem ser reinvestidos no desenvolvimento da organização. Assim, as cooperativas que possam distribuir resultados de exploração pelos seus membros estão excluídas do sector sem fins lucrativos); (c) institucionalmente separadas da Administração Pública; (d) que se auto-governam e (e) voluntárias.

A este propósito cfr. AMÉRICO M. S. CARVALHO MENDES, *Organizações de Economia Social. O Que as Distingue e Como Podem Ser sustentáveis*, in Revista Fluxos & Riscos, n.º2, 2011, pp. 29 – 53.

contabilidade nacional em sectores tão diversos como a Saúde; o Turismo; o Ambiente; as Instituições Sem Fim Lucrativo e a Economia Social e Trabalho Voluntário.<sup>6</sup>

A construção de *contas-satélite* é particularmente relevante uma vez que compreende sectores de actividade económica diversificados. No caso da economia social, como bem observa ÁLVARO GARRIDO, a quantificação agregada produzida pelas contas-satélite permite conhecer de perto a realidade multiforme deste sector, mapear o número de entidades registadas e colocar em perspectiva o peso dos resultados macroeconómicos.<sup>7</sup>

Está em causa o cumprimento de uma exigência da Lei de Bases da Economia Social ao determinar, no artigo 6.º, n.º 2, que deve ser assegurada a criação e a manutenção de uma conta satélite para a economia social, desenvolvida no âmbito do sistema estatístico nacional.

A publicação de contas-satélite para a economia social já tinha, aliás, sido recomendada em documentos da União Europeia como a Resolução do Parlamento Europeu de 19 de março de 2009, sobre Economia Social, publicada em 25 de março de 2010.<sup>8</sup>

Ampliou-se, dessa forma, a capacidade para observar o fenómeno da economia social e dar-lhe visibilidade estatística. É por isso compreensível que a tarefa de elaboração desta “conta-satélite” tenha sido conferida, em Portugal, ao Instituto Nacional de Estatística – INE, em 2011<sup>9</sup> que, para

---

<sup>6</sup> Para uma visão panorâmica das diversas contas-satélite, cfr. os dados do Instituto Nacional de Estatística disponíveis em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_cnacionaissec1995](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionaissec1995)

<sup>7</sup> Cfr. ÁLVARO GARRIDO, *De onde vem a economia social*, disponível em <https://www.cases.pt/intervencao-do-prof-alvaro-garrido-feuc-coimbra-conta-satelite-da-economia-social-2013-17-fevereiro-2017-ine/>

<sup>8</sup> Que dispõe da seguinte forma: “16. *Salienta que a medição da economia social é complementar à medição das organizações sem fins lucrativos (OSFL), convida a Comissão e os Estados Membros a promoverem a utilização do Manual da ONU sobre organizações sem fins lucrativos e a prepararem contas satélite que permitam melhorar a visibilidade das OSFL e das organizações da economia social.*”

Sobre a economia social na União Europeia v. RAFAEL CHAVES ÁVILA / JOSÉ LUÍS MONZÓN CAMPOS, *The Social Economy in the European Union*. Brussels: The European Economic and Social Committee. Report Nr. CESE/ COMM/05/2005, 2007.

<sup>9</sup> Cfr., no passado, a Conta Satélite das Instituições sem fim lucrativo 2006 – projecto-piloto. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. ([http://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=122650373&att\\_display=n&att\\_download=y](http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=122650373&att_display=n&att_download=y))

a construção da primeira Conta Satélite da Economia Social, em 2010, partiu das contas nacionais (Base 2006); da Conta-Satélite das Instituições Sem Fim Lucrativo (ISFL), apurada em 2006 e da compilação da conta das Instituições Sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias (ISFLSF) de acordo com a nova base das Contas Nacionais Portuguesas, de Junho de 2010.

Para o efeito o INE seguiu a metodologia proposta pelo CIRIEC que, em 2006, tinha ganho um concurso público lançado pela Comissão Europeia, para a elaboração de um manual com orientações metodológicas para conhecer a economia social na União Europeia.<sup>10</sup>

A primeira conta-satélite da economia social viria a ser publicada em 2013.

Mais tarde, em 2016, seria divulgada a segunda conta-satélite da economia social reforçando-se, dessa forma, a socialização do conceito de economia social.

### **3. As contas-satélite da economia social editadas em Portugal:**

As duas contas-satélite da Economia Social publicadas até hoje em Portugal - a primeira, relativa a dados estatísticos do ano de 2010, publicada no final de 2012 e a segunda, relativa a dados de 2013, publicada no final de 2016 - permitiram proceder ao diagnóstico da economia social em Portugal, através de divulgação de informação estatística sobre o sector.

A elaboração das contas resultou de um protocolo de cooperação entre a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) e o Instituto Nacional de Estatística (INE).

Por razões técnicas, de legibilidade comparativa ou mesmo de legitimação, as contas-satélite privilegiaram os indicadores económicos e

---

<sup>10</sup> Assim, cfr. JOSÉ LUÍS MONZÓN, *Las cuentas satélite de las cooperativas, mutuas y mutualidades de previsión social en España*, apresentação realizada em Lisboa em 24 de outubro de 2012, disponível em [https://www.cases.pt/wp-content/uploads/Comunicacao\\_Painel1.pdf](https://www.cases.pt/wp-content/uploads/Comunicacao_Painel1.pdf) e JOSÉ BAREA / JOSÉ LUÍS MONZÓN CAMPOS, *Manual for Drawing Up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy: Co-operatives and Mutual Societies*. Report carried out by CIRIEC (Centre Internationale de Recherches et de l'Information sur l'Économie Sociale et Coopérative) on behalf of the European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General, Liège: CIRIE, 2006.

seguiram a classificação das entidades que integram a Economia Social (cfr. artigo 4.º da Lei de Bases). Foram abrangidas, no âmbito subjectivo, todas as organizações mencionadas na Lei de Bases.

Tratam-se, por isso, de contas-satélite de “*vasto espectro*”, inovadoras, que comportam os riscos inerentes a uma metodologia que se confronta com a necessidade de congregar informação estatística de entidades próximas, pelos princípios e valores que encerram e, ao mesmo tempo, diversas, nos planos económico e sociológico.<sup>11</sup>

As contas-satélite forneceram elementos estatísticos sobre diversas áreas tais como a dimensão das entidades envolvidas; número de empregos gerados; valor acrescentado bruto (VAB); distribuição geográfica e repartição do sector por tipo das entidades abrangidas.

A preparação e divulgação destas seguiu, por opção própria da entidade nacional de estatística – o INE -, o modelo adoptado para o apuramento estatístico das contas públicas em contabilidade nacional.

Note-se, porém, que estão em causa realidades distintas.

No primeiro caso – a conta satélite da economia social – procura-se sentir o pulsar da economia social. No segundo – apuramento das contas públicas em contabilidade nacional – visa-se permitir escrutinar o cumprimento, pelos Estados-Membros, das regras orçamentais europeias.

#### **4. Os sectores mercantil e não-mercantil à luz do manual do sec 2010:**

As contas-satélite da economia social procederam à arrumação de entidades que fazem parte da economia social classificando-as entre o sector mercantil e o sector não-mercantil.

Para tal a divisão efectuada nas duas contas seguiu regras distintas. A primeira conta, de 2010, teve 2006 como ano de base e como manual metodológico de referência o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (Base 2006 (SEC 95)). A segunda conta-satélite, de 2016, teve como manual metodológico de referência o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (Base 2011 (SEC 2010)).

---

<sup>11</sup> Cfr. EDUARDO GRAÇA, *A Caracterização da Economia Social em Portugal - A Conta Satélite da Economia Social de 2013*, disponível em <https://www.cases.pt/intervencao-eduardo-graca-conta-satelite-da-economia-social-2013-17-fevereiro-2017-ine/>

Vejam, por isso, como se procede à classificação de entidades no sector mercantil e no sector não-mercantil à luz do mais recente manual do SEC 2010.

O apuramento em contabilidade nacional das estatísticas das administrações públicas constitui um pressuposto essencial para assegurar o respeito pelas regras europeias sobre finanças públicas. Está em causa, em particular, o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento e os consequentes rácios de dívida pública e de *déficit* orçamental.<sup>12</sup>

Para tal torna-se necessário classificar as entidades envolvidas, registar a realidade económica das transacções e a sua natureza, encontrando-se os Estados-membros obrigados a seguir as regras previstas no Sistema Europeu de Contas (SEC), aprovadas em 2014, contidas no vulgarmente designado Manual do SEC 2010<sup>13</sup>, que sucedeu ao anterior Manual do SEC 95.

O sistema do Manual do SEC 2010, de contabilidade nacional, distingue-se da contabilidade pública tendo em conta, em particular, a delimitação do universo de consolidação das contas públicas uma vez que a primeira utiliza uma ótica económica como critério de definição do universo relevante e a segunda – contabilidade pública – procede a uma classificação jurídico-institucional das entidades públicas.

Para se compreender o conjunto de entidades que integram o universo da contabilidade nacional – resultante, recorde-se, da aplicação do Manual

---

<sup>12</sup> Assim, cfr. Conselho das Finanças Públicas, *Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional*, Apontamento do Conselho das Finanças Públicas n.º 1/2014, janeiro de 2014, disponível em [https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes\\_ficheiros/cfp-apontamento-01-2014.pdf](https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-apontamento-01-2014.pdf). O Conselho descreve as diferenças entre a informação produzida pelos sistemas da contabilidade pública e da contabilidade nacional como refletindo “(...) essencialmente os diferentes momentos em que foram criados e as diferentes finalidades que servem. Enquanto o sistema de contabilidade pública tem estado mais vocacionado para os aspetos ligados à gestão e ao controlo de tesouraria, a contabilidade nacional é um sistema orientado para a análise e avaliação macroeconómica.(...) A contabilidade pública baseia-se num quadro legal composto pela Lei de Bases da Contabilidade Pública, pelo Regime Administrativo e Financeiro do Estado, pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e pela Lei de Enquadramento Orçamental.”

<sup>13</sup> Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 549/2013, de 21 de maio, que estabelece um sistema fechado e integrado de representação estatística da economia, desagregada por sectores institucionais e instrumentos financeiros.

do SEC 2010 – deve ser aplicado o *teste de mercantilidade* às entidades envolvidas.

Para tal o Manual do SEC 2010 procede à delimitação das administrações públicas e do sector público. Este compreende as unidades institucionais públicas incluídas nos sectores institucionais das administrações públicas, sociedades não financeiras e sociedades financeiras.

Importa, por isso, determinar o que se entende por *unidades institucionais públicas* que, de harmonia com o Manual do SEC 2010, são as controladas pelas administrações públicas que determinam a política geral dessas unidades.

Feito este escrutínio prévio, devemos averiguar, subsequentemente, se as unidades institucionais públicas são (a) mercantis ou (b) não mercantis sendo as segundas arrumadas no sector das administrações públicas, que inclui todas as unidades institucionais públicas não mercantis (cfr. supra (b)).

As unidades institucionais públicas não mercantis são repartidas em três subsectores:

- i) Administração central;
- ii) Administração regional e local;
- iii) Fundos de segurança social.

Neste sector institucional (não mercantil) podem ser incluídas entidades com estatuto empresarial – tais como empresas públicas incluídas nas administrações públicas – e entidades sem estatuto empresarial – entidades das administrações públicas exceto empresas.

A delimitação das administrações públicas, à luz do Manual do SEC 2010, pressupõe, por conseguinte, a prévia classificação das entidades públicas em unidades institucionais mercantis ou não mercantis.

Para tal deve ser aplicado o *teste ou rácio de mercantilidade*.

O apuramento do carácter não mercantil de uma unidade baseia-se na utilização de um critério quantitativo, que corresponde ao rácio entre vendas e custos de produção.

A unidade será considerada não mercantil se, anualmente, as suas vendas não cobrirem pelo menos 50% dos seus custos durante um período prolongado.

Consideram-se vendas, as receitas resultantes do fornecimento de bens ou serviços a preços economicamente significativos, ou seja, a preços que influenciam as quantidades produzidas e consumidas. Excluem-se destas receitas, os pagamentos recebidos das administrações públicas (transferências), a menos que sejam concedidos a outros produtores que realizem a mesma

atividade (indenizações compensatórias). Os custos de produção relevantes correspondem, de uma forma geral, aos custos operacionais, onde se incluem as despesas com pessoal, os consumos intermédios, o consumo de capital fixo e os impostos líquidos de subsídios à produção.

As unidades institucionais públicas mercantis dedicam-se, principalmente, ao fornecimento de bens e serviços a preços economicamente significativos e são classificadas no sector institucional das sociedades não financeiras, sendo designadas por empresas públicas não financeiras não incluídas nas administrações públicas. (sublinhado nosso).

### **5. Os sectores mercantil e não-mercantil nas contas-satélite da economia social:**

Em 20 de dezembro de 2016 foi publicada, pelo INE, a Conta Satélite da Economia Social (CSES) referente a 2013, que teve por base a metodologia do manual do SEC 2010 visando apurar, de forma exaustiva, a dimensão económica e as principais características da Economia Social em Portugal.

Nesta conta as unidades da CSES 2013 foram classificadas, de harmonia com as regras aplicáveis aos sectores institucionais previstos no SEC 2010, da seguinte forma:

- a) Instituições sem fim lucrativo, classificadas no sector institucional das Sociedades não financeiras (S.11) (v.g. cooperativas, exceto caixas de crédito agrícola mútuo; escolas, universidades e centros de investigação; associações de desenvolvimento económico, social e comunitário; associações patronais e profissionais);
- b) Instituições sem fim lucrativo mercantis, classificadas no sector institucional das Sociedades financeiras (S.12) (v.g. associações mutualistas; caixas de crédito agrícola mútuo, caixas económicas anexas a misericórdias e associações mutualistas);
- c) Administrações Públicas (S.13) (Régies cooperativas);
- d) Instituições sem fim lucrativo de pequena dimensão classificadas no sector institucional das Famílias (S.14) (v.g. associações de pais e de encarregados de educação; baldios);
- e) Unidades institucionais classificadas no sector institucional das Instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias (S.15) (v.g. associações de solidariedade social, lares, casas do povo, centros

de dia, misericórdias; clubes desportivos e recreativos; associações de desenvolvimento local; partidos políticos, sindicatos, centros paroquiais, organizações não-governamentais do ambiente, cultos e congregações).

As unidades da CSES foram agrupadas pelos seguintes grupos de entidades, aos quais correspondem os indicadores referidos no mapa I infra:

- i) Cooperativas<sup>14</sup>;
- ii) Associações mutualistas;
- iii) Misericórdias;
- iv) Fundações;
- v) Subsectores Comunitário e Autogestionário (SCA);
- vi) Associações com Fins Altruísticos (ACFA);

Veja-se, no quadro seguinte, o peso destas entidades na economia social:

#### MAPA I

Quadro n.º 2 – Principais Indicadores por grupos de entidades (2013)

Grupos de entidades	Unidades	Emprego Remunerado	VAB	Remunerações	VAB / ETC	Remunerações Médias
	N.º	ETC	10 <sup>3</sup> Euros	10 <sup>3</sup> Euros	10 <sup>3</sup> Euros por ETC remunerado	
Cooperativas	2.117	24.316	489.523	564.425	20,1	23,2
Associações Mutualistas	111	4.896	352.181	216.490	71,9	44,2
Misericórdias	389	35.469	341.225	477.477	15,3	13,5
Fundações	578	10.871	250.851	236.313	23,1	21,7
Associações com Fins Altruísticos (ACFA)	57.196	140.050	2.566.262	2.472.256	18,3	17,7
Subsectores Comunitário e Autogestionário (SCA)	877	361	6.437	6.198	17,8	17,2
<b>Economia Social</b>	<b>61.268</b>	<b>215.963</b>	<b>4.206.479</b>	<b>3.973.119</b>	<b>19,5</b>	<b>18,4</b>
<b>Economia Nacional</b>	-	<b>3.582.077</b>	<b>149.768.414</b>	<b>76.279.908</b>	<b>41,8</b>	<b>21,3</b>
<b>Economia Social / Economia Nacional</b>	-	<b>6,0%</b>	<b>2,8%</b>	<b>5,2%</b>	<b>46,6%</b>	<b>86,4%</b>

Fonte: Conta-Satélite da Economia Social (CSES) referente a 2013

<sup>14</sup> A Lei de Bases da Economia Social não inclui no elenco de entidades que integram a Economia Social as sociedades comerciais detidas pelas Cooperativas, Associações mutualistas, etc., pelo que não estão abrangidas pelo perímetro da CSES 2013.

Por fim, note-se que a publicação de contas-satélite da economia social concretizou a distinção entre sector mercantil e sector não-mercantil, resultante do Manual do SEC 2010, face às entidades que integram a economia social. Procurou-se, dessa forma, arrumar os múltiplos intervenientes na economia social para compreender, a final, o impacto económico deste sector na economia.

Também aqui a conta-satélite, em 2016, distinguiu sector mercantil de sector não mercantil sendo a separação operada na sequência da aplicação do *teste da mercantilidade*.

Esta distinção segue, aliás, o modelo proposto pelo CIRIEC que também separa, dentro da economia social, o subsector mercantil (correspondente à produção vendida a preços economicamente significativos) do subsector não-mercantil (que corresponde à produção fornecida a outras entidades gratuitamente ou vendida a preços economicamente não significativos).

O primeiro - subsector mercantil - é composto pelo conjunto das empresas privadas, com uma organização formal, com autonomia de decisão e de adesão voluntária, criadas para satisfazer as necessidades dos seus membros através do mercado produzindo bens ou serviços, seguros e produtos financeiros, onde o processo de decisão e qualquer distribuição de resultados pelos membros não está ligado directamente ao capital ou a outras contribuições de cada membro e onde cada um deles tem direito a um voto;

Por outro lado o subsector não-mercantil equivale ao conjunto das organizações privadas, com organização formal, com autonomia de decisão, de adesão voluntária que produzem serviços não comercializáveis para as famílias e cujos resultados positivos, se existirem, não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criaram, que as controlam ou que as financiam.

Em síntese foram identificadas, na conta-satélite, as seguintes entidades envolvidas na área mercantil ou empresarial da economia social:

- Cooperativas;
- Mutualidades;
- Grupos empresariais cujo capital seja detido a 100% por entidades da economia social como cooperativas, mutualidades e outras entidades afins da economia social;

Por outro lado, e na área não mercantil da economia social, foram identificadas as seguintes entidades:

- Associações com múltiplos objetos sociais (de beneficência, ajuda e assistência, sindicais, profissionais ou científicas, de consumidores,

religiosas, igrejas, partidos políticos, clubes sociais, culturais, recreativos e desportivos);

- Fundações;
- Todas as entidades cuja produção é distribuída maioritariamente de forma gratuita ou a preços economicamente pouco significativos (sublinhado nosso);
- Entidades voluntárias não lucrativas de ação social que, não tendo uma estrutura democrática, produzem bens de reconhecida utilidade social (v.g. Misericórdias, Cáritas e outras);

## 6. Conclusões:

A elaboração de contas satélite da economia social permitiu ter, em Portugal, uma clara radiografia da actividades económica das entidades envolvidas neste sector.

Uma das conclusões das contas-satélite, seja na edição de 2016 seja na anterior de 2013, é a transversalidade económica deste sector. Nesta perspectiva, não estamos perante um núcleo da actividade económica claramente distinto dos demais. As organizações ou entidades da Economia Social, bem definidas na respectiva Lei de Bases, encontram-se em todas as actividades económicas e atravessam os grupos sociais.

A conta satélite da economia social, referente a 2013, permitiu compreender que representou, naquele ano, 2,8% do valor acrescentado bruto nacional, 5,2% do emprego total e 6,0% do emprego remunerado. Esta conta foi concebida como um agregado de subcontas nas quais são tratadas as realidades das diversos conjuntos de entidades da Economia Social, quais sejam, cooperativas, mutualidades, misericórdias, fundações e associações e outras Entidades da Economia Social a que acresce o conjunto eclético, em termos da configuração jurídico-formal, das organizações com estatuto de Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. ÁLVARO GARRIDO, De onde vem a economia social, disponível em <https://www.cases.pt/intervencao-do-prof-alvaro-garrido-feuc-coimbra-conta-satelite-da-economia-social-2013-17-fevereiro-2017-ine/>

Dentro da economia social, as entidades envolvidas na produção não mercantil – correspondente à produção fornecida a outras entidades gratuitamente ou vendida a preços economicamente não significativos – equivalia a mais de 60% do total de entidades.

De forma diversa, um total de 37% de entidades actuava na produção mercantil, correspondente à produção vendida a preços economicamente significativos. A percentagem remanescente resulta do número de entidades envolvidas na produção para utilização final própria, sendo aquela meramente residual.

## Pessoas Jurídicas Canónicas<sup>1</sup>

Pedro Caridade de Freitas<sup>2</sup>

**Sumário:** 1. Liberdade religiosa e concordata. 2. As associações em geral. 3. As pessoas jurídicas canónicas. 4. As Associações de Fiéis. 5. Sistema de reconhecimento. 6. As Associações Públicas de Fiéis. 7. As Associações Privadas. 8. Os estatutos das Associações. 9. O registo no Registo Nacional de Pessoas Colectivas. Bibliografia.

1. O estudo das pessoas jurídicas canónicas, *maxime* das associações de fiéis, deve ser feito numa dupla perspectiva: por um lado, a estadual, constitucional, enquanto concretização do princípio de liberdade religiosa consagrado na Constituição da República portuguesa<sup>3</sup>, por outro lado, a canónicas, como direito e liberdade dos fiéis em se associarem no seio da Igreja, de que fazem parte como baptizados.

O artigo 46.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa de 1976 prevê o “direito de, livremente, e sem qualquer autorização constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal.”<sup>4</sup>

Há assim na ordem jurídica portuguesa um direito de livre constituição das associações, sejam elas civis ou canónicas.

---

<sup>1</sup> O presente texto corresponde à aula sobre *As formas jurídicas da economia social: as pessoas canónicas (constituição, alteração e extinção)*, lecionada, no dia 17 de Março de 2017, no âmbito do Curso de Pós-Graduação em Direito da Economia e Investimento Social, organizado pelo ICJP, CIDP, IDEFF e Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

<sup>2</sup> Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Investigador do Centro de Investigação THD-ULisboa.

<sup>3</sup> Sobre a liberdade religiosa vide Paulo Pulido Adragão, *A Liberdade Religiosa e o Estado*, Coimbra, Almedina, 2002.

<sup>4</sup> Vide o comentário ao artigo 46.º em Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pp. 467-471.

Para estabelecer o regime jurídico das associações de cariz canónico em Portugal é necessário conjugar a norma constitucional com o disposto na Concordata celebrada entre a República Portuguesa e a Santa Sé<sup>5</sup>, em 18 de Maio de 2004, e publicada pela Resolução da Assembleia da República n.º 74/2004, de 16 de Novembro. Estamos perante tratado internacional que define as regras de cooperação entre a República Portuguesa e a Santa Sé.

O n.º 1 do artigo 10.º da Concordata dispõe que *A Igreja Católica em Portugal pode organizar-se livremente de harmonia com as normas de direito canónico e constituir, modificar e extinguir pessoas jurídicas canónicas a que o Estado reconhece personalidade jurídica civil.*

Pelo n.º 2 do artigo 10.º é declarado que o Estado português reconhece a personalidade das seguintes pessoas jurídicas: Igreja Católica (artigo 1.º, n.º 2); Conferência Episcopal Portuguesa (artigo 8.º) e dioceses, paróquias e outras jurisdições eclesiais, *desde que o acto constitutivo da sua personalidade jurídica canónica seja notificado ao órgão competente do Estado* (artigo 9.º, n.º 2). Para além destas entidades, é ainda reconhecida a personalidade jurídica de outras pessoas jurídicas canónicas, como os institutos de vida consagrada e as sociedades de vida apostólica canonicamente erectas.

2. As Associações, nas palavras de Mota Pinto, “são pessoas colectivas de substrato pessoal que não tenham por fim a obtenção de lucros para distribuir pelos sócios”<sup>6</sup>. É esta característica que as distingue das sociedades.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> É a Santa Sé e não a Igreja Católica que, nos termos do Tratado de Latrão de 1929, é sujeito de Direito Internacional, cabendo-lhe o exercício do *ius legationis* e do *ius tractatus*. Vide, entre outros, André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2002, pp. 369 e segs.; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público. Introdução, Fontes, Relevância, Sujeitos, Domínio, Garantia*, 3.ª edição, actualizada e ampliada, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 580-592.

<sup>6</sup> Vide Carlos Alberto da Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição actualizada, Coimbra, Coimbra Editora, Lda, 1990, p. 291. Sobre o regime jurídico das associações no Direito Português vide, entre outros, José de Oliveira Ascensão, *Teoria Geral do Direito Civil*, vol. I, *Introdução, As Pessoas, Os Bens*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1996, pp. 313-317; António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil Português, I, Parte Geral, Tomo III, Pessoas*, 3.ª edição revista e actualizada, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 735-798; Pedro Pais de Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 8ª edição, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 170-175.

<sup>7</sup> Vide António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil Português, I*, ob. cit., pp. 736-738.

O Código Civil regula as Associações nos artigos 157.º e seguintes. Nos termos do artigo 168.º do Código Civil a personalidade jurídica é adquirida através do acto de constituição, um contrato celebrado por intermédio de escritura pública, de onde, autonomamente, os estatutos que devem especificar os direitos e obrigações dos associados, as condições de admissão e exclusão de sócios, a extinção da associação e o destino a dar ao património.<sup>8</sup> As regras de funcionamento da associação encontram-se, em regra, no acto constitutivo.<sup>9</sup>

O Notário que constitui a Associação deve proceder a um controlo da legalidade e promover de imediato a publicação da constituição e dos estatutos da Associação.

3. As pessoas jurídicas canónicas são-no nos termos do direito eclesiástico e constituem-se ou por exigência do Direito canónico ou por expressa concessão da autoridade eclesiástica competente, através de um decreto formal e peculiar.<sup>10</sup>

As pessoas jurídicas canónicas podem assumir duas espécies:

- (i) Associações;
- (ii) Fundações

Em ambos os casos, podem ser de direito público ou de direito privado.

Dentro das Associações podemos individualizar as associações de fiéis, previstas nos Cânones 298 a 329 do Código de Direito Canónico e os institutos de vida consagrada e similares, regulados pelos Cânones 573 a 746 do Código de Direito Canónico.

Na ordem jurídica interna as Associações de Fiéis são constituídas, não apenas ao abrigo do princípio da liberdade consignado na Constituição da República Portuguesa, mas também nos termos do Código de Direito Canónico aplicável na decorrência dos acordos internacionais celebrados entre a Santa Sé e a República Portuguesa.

---

<sup>8</sup> Idem, p. 739.

<sup>9</sup> Sobre a inclusão das regras de funcionamento no acto constitutivo ou nos estatutos, vide Idem, pp. 739-740.

<sup>10</sup> Idem, p. 791.

Para além destes diplomas jurídicos, e no tocante às Associações de Fiéis, a Conferência Episcopal Portuguesa elaborou um conjunto de normas que, como se lê no preâmbulo, constituem “um apoio e estímulo para todos, de modo que, sobretudo, os nossos fiéis leigos experimentem o alcance do associativismo cristão e o vivam, na sua variedade, de modo a colher dele frutos abundantes e de boa qualidade, sempre envolvidos numa verdadeira comunhão fraterna e eclesial.”<sup>11</sup>

A Conferência Episcopal Portuguesa ao longo de 65 artigos apresenta, seguindo de perto o Código de Direito Canónico, a disciplina jurídica das Associações de Fiéis.

Nos números subsequentes vamos analisar, sumariamente, o regime jurídico de cada uma destas figuras canónicas.

4. As Associações de Fiéis encontram-se reguladas pelo Cânone (Cân.) 298, do Código de Direito Canónico de 1983<sup>12</sup>:

“§1. Na Igreja existem associações, distintas dos institutos de vida consagrada e das sociedades de vida apostólica, nas quais os fiéis quer clérigos quer leigos, quer em conjunto clérigos e leigos, em comum se esforçam por fomentar obras de apostolado, a saber, o trabalho de evangelização, o exercício de obras de piedade ou de caridade, e por informar a ordem temporal com o espírito cristão.”

As Associações de Fiéis são, deste modo, conjuntos de pessoas, ordenadas para objectivos consentâneos com a missão da Igreja, que transcendem os objectivos individuais de cada membro, e que são constituídos em pessoa jurídica, ou por exigência do Direito ou por concessão da autoridade competente (Câns. 114, §1 e 115, §1).

Como refere Manuel Saturino da Costa Gomes a Exortação Apostólica pós-sinodal *Christifideles Laici*, de 30 de Dezembro de 1988, apresenta seis critérios para o reconhecimento do carácter e missão eclesial das Associações de Fiéis: a autenticidade e objectividade da fé; a comunhão eclesial; a aceitação

---

<sup>11</sup> Vide em <http://www.conferenciaepiscopal.pt/v1/normas-gerais-das-associacoes-de-fieis/> (consulta em 24 de Setembro de 2017).

<sup>12</sup> A edição consultada do Código de Direito Canónico foi a do *Código de Direito Canónico promulgado por S.S. o Papa João Paulo II*, versão portuguesa, 4.<sup>a</sup> edição revista, Conferência Episcopal Portuguesa, Lisboa/Braga, Editorial Apostolado de Oração, 1995.

dos Pastores; o sentido de complementaridade eclesial; a experiência de uma espiritualidade verdadeiramente laical; o reconhecimento do trabalho feito através dos “frutos de santidade, comunhão e de evangelização” que provêm das Associações.<sup>13</sup>

As Associações de Fiéis obedecem, na sua constituição, ao princípio da liberdade. O Cân. 215 prevê expressamente que *os fiéis podem livremente fundar e dirigir associações para fins de caridade ou de piedade, ou para fomentar a vocação cristã no mundo, e reunir-se para prosseguirem em comum esses mesmos fins.*

Partindo deste Cânone podemos delimitar os objectivos genéricos que as Associações de Fiéis podem assumir, conforme o disposto no Cân. 298, §1:

- Fomentar a vocação cristã no mundo ou uma vida cristã mais perfeita;
- Promover o culto público ou a doutrina cristã;
- Exercer outras actividades de apostolado, de evangelização e obras de piedade ou caridade;
- Enformar a ordem temporal com o espírito cristão.

As Associações de Fiéis podem ter natureza pública ou privada.

As associações públicas encontram-se previstas no Cân. 301, §1, e são erectas exclusivamente pela autoridade eclesiástica competente. As associações públicas têm como objectivos específicos *ensinar a doutrina cristã em nome da Igreja ou promover o culto público, ou prosseguir outros fins, cuja prossecução pela sua natureza está reservada à mesma autoridade eclesiástica.*

As associações privadas, ao invés, são constituídas por convénios privados de fiéis e prosseguem os objectivos previstos no Cân. 298. Não obstante estas Associações serem *louvadas ou recomendadas* pelas autoridades eclesiásticas, são constituídas por fiéis e não podem prosseguir fins que pela sua natureza estejam reservadas às autoridades eclesiásticas. Encontra-se aqui uma das principais diferenças entre as associações públicas e as privadas.

---

<sup>13</sup> Cfr. Manuel Saturino da Costa Gomes, *Normas da Conferência Episcopal Portuguesa sobre Associações*, in *As Associações na Igreja, Actas das XII jornadas de Direito Canónico, Fátima, 19-21 Abril de 2004*, Universidade Católica Portuguesa, Instituto Superior de Direito Canónico, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2005, pp. 82-83.

5. As Associações de Fiéis adquirem personalidade jurídica através do decreto de erecção, que é dado por escrito e assinado pela autoridade competente, e do registo junto do Registo Nacional de Pessoas Colectivas.<sup>14</sup>

A inscrição da Associação no Registo Nacional de Pessoas Colectivas vai permitir à Associação ser publicitada, o que constitui, nos termos do Código Civil, um requisito de eficácia (artigo 168.º, n.º 3).<sup>15</sup>

As Associações de Fiéis adquirem personalidade jurídico-civil através de um processo de reconhecimento por participação das entidades eclesíásticas competentes. O mesmo é dizer que as associações são previamente constituídas nos termos do Direito Canónico e, posteriormente, adquirem personalidade jurídica canónica “por efeito automático do Bispo diocesano (ou do seu legítimo representante), da Conferência Episcopal Portuguesa quanto às associações de âmbito nacional.”<sup>16</sup>

Como refere Paulo Pulido Adragão vigora em Portugal, para as associações, o sistema de reconhecimento normativo, ou seja, o reconhecimento encontra-se “vinculado à observância de requisitos legais, distintos do reconhecimento por concessão, em que o reconhecimento constitui um acto discricionário da autoridade administrativa.”<sup>17</sup>

6. As Associações Públicas de Fiéis são as que são erectas pela autoridade eclesíástica competente e que, normalmente, prosseguem o bem público em nome da Igreja (Cân. 313).

As autoridades competentes para erigir Associações Públicas de Fiéis são a Santa Sé, para as associações universais e internacionais; a Conferência Episcopal para as associações nacionais que exercem actividade em todo o País; e o Bispo diocesano para as associações diocesanas (Cân. 312), excepto se o direito de erecção foi reservado a outrem por privilégio apostólico.

---

<sup>14</sup> Vide *infra* ponto 9.

<sup>15</sup> Ver *infra*.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 103.

<sup>17</sup> Cfr. Paulo Pulido Adragão, *As Associações de Fiéis, a Concordata e o Estado: Algumas Notas*, in *As Associações na Igreja. Actas das XII Jornadas de Direito Canónico, Fátima 19-24 Abril de 2004*, Universidade Católica Portuguesa, Instituto Superior de Direito Canónico, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2005, p. 102.

Os fins das Associações Públicas de Fiéis são ensinar a doutrina cristã em nome da Igreja, promover o culto público e prosseguir outros fins reservados por sua natureza à autoridade eclesiástica.

Os órgãos da associação devem seguir o disposto nos Estatutos, havendo apenas como especificidade em relação ao Direito Civil, a existência de capelão e de assistente eclesiástico, conforme estipulado no Cân. 317, §1.

Nos termos do Código de Direito Canónico compete à autoridade eclesiástica, que é o Bispo, no caso das dioceses, confirmar o presidente eleito pela associação ou instituir o que tenha sido apresentado ou nomeado por direito próprio. Apesar do disposto no Direito Canónico, a tradição portuguesa segue o princípio de confirmação de todos os órgãos de governo (Cân. 317, §1) pela autoridade eclesiástica.

A admissão, saída e exclusão de associados faz-se nos termos dos Estatutos da Associação. Os Estatutos têm, no entanto, de se adequar ao disposto no Código do Direito Canónico. Não podem ser membros das Associações públicas “quem publicamente tiver rejeitado a fé católica ou abandonado a comunhão eclesiástica ou incorrido em excomunhão aplicada ou declarada”, conforme disposto no Cân. 316, §1.<sup>18</sup>

Os bens pertencentes às pessoas jurídicas públicas são considerados bens eclesiásticos, e regem-se pelas normas estabelecidas no Código de Direito Canónico e nos Estatutos. Os bens são administrados sob a direcção superior da competente autoridade eclesiástica, à qual a Associação presta anualmente contas.

Após a constituição, a Associação rege-se pelo princípio da perpetuidade, nos termos do Cân. 120, §1.

A Associação pode extinguir-se nos termos seguintes:

- Por decreto da autoridade eclesiástica competente, após ouvidos os órgãos de governo da Associação, por se mostrarem incapazes de realizar as actividades que lhe estão cometidas pelos Estatutos;
- Por decurso do tempo e determinação do Direito, no caso de a Associação deixar de actuar pelo espaço de 100 anos;
- Por dissolução nos termos das normas estatutárias, ou se *a juízo da*

---

<sup>18</sup> Sobre as especificidades dos membros das Associações públicas de fiéis vide Manuel Saturino da Costa Gomes, *Normas da Conferência Episcopal Portuguesa sobre Associações*, ob. cit., pp. 88 e segs.

*autoridade competente, a própria fundação deixar de existir segundo as normas dos Estatutos, nos termos do Cân. 120, §1.*

Com a extinção da Associação deve ser definido o fim a dar aos bens, através da indicação de uma instituição que prossiga fins idênticos ou da indicação da autoridade que aprovou a Associação do destino a dar aos bens, salvaguardando-se a vontade dos fundadores e oferentes e os direitos adquiridos (Cân. 123).<sup>19</sup>

A título meramente exemplificativo podemos enunciar como Associações Públicas de Fiéis, as promovidas por pessoas jurídicas públicas, como os Centros Paroquiais; as oriundas dos Institutos de Vida consagrada ou de Sociedades de Vida Apostólica; as detentoras de Igreja, Oratórios e as Misericórdias<sup>20</sup>.

7. As Associações Privadas são constituídas por livre iniciativa dos fiéis, para fins de caridade ou de piedade, ou para fomentar a vocação cristã no mundo, não carecendo de erecção canónica (Cân. 215).

A finalidade das Associações Privadas de Fiéis é a evangelização, as obras de piedade e caridade e a animação da ordem temporal com espírito cristão.

Estão excluídas das Associações privadas, por reservadas às associações públicas, a promoção do culto público, a transmissão da doutrina cristã, em nome da Igreja, e a prossecução de outros fins reservados por sua natureza à autoridade eclesiástica.

O reconhecimento eclesial das Associações Privadas é feito pela autoridade eclesiástica competente e tem como objectivo verificar se se trata de uma autêntica associação cristã, designadamente quanto aos seus fins e meios e se se conforma com a doutrina da Igreja e as prescrições do Direito universal e particular.

---

<sup>19</sup> Prevê o Cân. 123 que “extinta a pessoa jurídica pública, o destino dos seus bens e direitos patrimoniais e ainda dos encargos rege-se pelo direito e pelos estatutos; se estes nada disserem, transferem-se para a pessoa jurídica imediatamente superior, salvos sempre a vontade dos fundadores e oferentes e os direitos adquiridos; extinta a pessoa jurídica privada, o destino dos seus bens e encargos rege-se pelos estatutos próprios.”

<sup>20</sup> Sobre as Misericórdias vide Manuel Saturino da Costa Gomes, *Normas da Conferência Episcopal Portuguesa sobre Associações*, ob. cit., p. 90.

Mesmo que as associações privadas sejam louvadas ou recomendadas pela autoridade eclesiástica competente conservam o carácter privado, conforme dispõe o Cân. 299, §2.

As Associações privadas de fiéis podem ter ou não personalidade jurídica, sendo que esta é sempre privada.

A personalidade jurídica privada adquire-se através de um decreto formal da autoridade eclesiástica competente (Cân. 322, §1), que tem de aprovar para a atribuição da personalidade jurídica os estatutos da Associação, conforme dispõe o Cân. 322, §2. A aprovação dos Estatutos não modifica a natureza privada da associação, mas permite constituir-se em sujeito de direitos e obrigações.

As Associações privadas são governadas nos termos dos Estatutos (Cân. 324, §1) e são submetidas a uma vigilância da autoridade eclesiástica, com o fim de evitar “a dispersão de forças” de modo a que a Associação se “ordene para o bem comum no exercício do seu apostolado” (Cân. 323, §2).

A admissão, saída e exclusão de membros das Associações privadas é feita nos termos previstos nos Estatutos.

Os bens da Associação Privada não são tidos como bens eclesiásticos.

A Associação privada de fiéis administra livremente os bens que possui, nos termos dos estatutos, salvo o direito da autoridade eclesiástica competente de vigiar se os bens são utilizados para o fim da associação (Cân. 325, §§1 e 2).

Na administração e aplicação dos bens que lhe tenham sido doados ou deixados para as causas pias, a associação está sujeita à autoridade do Ordinário do lugar (Cân. 325, §2).

A extinção da Associação é feita nos termos dos Estatutos.

No caso de a sua actuação redundar em grave dano para a doutrina ou disciplina eclesiástica ou em escândalo dos fiéis (Cân. 326, §1), a Autoridade eclesiástica competente pode proceder à extinção da Associação.

O destino dos bens da associação extinta deve determinar-se de acordo com os Estatutos, ressaltando-se os direitos adquiridos e a vontade dos oferentes (Cân. 326, §2).

A título meramente exemplificativo podemos enunciar como Associações Privadas de Fiéis, o Movimento Missionário de Professores (2003); a Associação Portuguesa dos Museus da Igreja (2002); a Associação

Portuguesa dos Voluntários Dehonianos (2002); o Movimento Católico de Estudantes (2000) e a Associação Portuguesa de Escolas Católicas (1998).

8. As Associações Privadas de Fiéis necessitam, para a obtenção da personalidade jurídica, dos Estatutos<sup>21</sup> aprovados pela autoridade eclesiástica competente.

A orgânica interna dos Estatutos das Associações eclesiásticas segue de perto o disposto no Código Civil para as Associações (artigos 167.º a 184.º), não obstante ter de respeitar as exigências específicas do Direito Canónico.

Em termos genéricos, as associações de fiéis públicas ou privadas apresentam o seguinte conteúdo estatutário (Cân. 304):

- O título ou nome, adaptado aos usos do tempo e do lugar, escolhido de preferência a partir dos objectivos da associação;
- O fim ou objectivo social;
- Caracterização da associação como pública ou privada;
- A sede;
- O regime orgânico: designação, composição, competência dos órgãos de governo;
- Condições para ser membro;
- O modo de agir;
- Os direitos e deveres dos associados e as sanções pelo não cumprimento destes;
- O regime de alteração estatutária. A competência pertence à Assembleia-Geral, sendo aconselhável que se exija 2/3 dos votos para que possam ser aprovadas;
- Os Estatutos não podem conter disposições contrárias ao Direito comum e particular da Igreja, nomeadamente o Código de Direito Canónico;

Relativamente aos órgãos, as Associações eclesiásticas seguem de perto as Associações Civas, havendo 3 órgãos, Assembleia-Geral, Direcção ou Mesa Administrativa e Conselho Fiscal.

---

<sup>21</sup> Este ponto segue o disposto no documento com as *Normas Gerais das Associações de Fiéis*, aprovado pela Conferência Episcopal Portuguesa, em Maio de 2008, e consultado no dia 24 de Setembro de 2017, em <http://www.conferenciaepiscopal.pt/v1/normas-gerais-das-associacoes-de-fieis/>

No tocante aos órgãos deve ser indicada a duração do mandato, sendo que, em regra, deve ser de 3 anos. Apesar de não haver uma proibição no Direito canónico, os membros não devem estar mais de 2 mandatos consecutivos, salvo se a Assembleia-Geral por votação secreta reconheça ser impossível ou inconveniente a substituição.

O exercício de funções nos órgãos das Associações eclesíásticas deve ser gratuito, podendo justificar-se o pagamento de despesas, nomeadamente de representação.

Os membros dos órgãos de Governo são responsáveis perante a lei eclesíástica e estatal e ficam exonerados de responsabilidade (i) se não tiverem tomado parte na respectiva resolução e a reprovarem com declaração na acta da sessão imediata em que se encontrarem presentes e/ou (ii) tiverem votado contra essa resolução e o fizerem consignar na acta respectiva.

As associações de fiéis estão sujeitas à vigilância da autoridade eclesíástica competente com a finalidade de:

- Manter a integridade da fé e dos costumes (Cân. 305, §1);
- Não permitir que se introduzam abusos na disciplina eclesíástica, nomeadamente na observância dos estatutos;
- Procurar que se evite a dispersão de forças e que o exercício do apostolado se ordene para o bem comum (Cân. 323, §2);
- Vigiar no sentido de que os bens temporais se empreguem para os fins da associação (Cân. 325, §1).

Os membros das Associações eclesíásticas têm como direitos usufruir dos direitos, privilégios, indulgências e outras graças e participar nos sufrágios previstos nos Estatutos. Os deveres dos membros são contribuir para a realização dos objectivos da associação; aceitar os cargos para que forem designados e os serviços que legitimamente lhe forem pedidos e desempenhá-los com diligência; satisfazer a jóia de entrada; pagar a quota devida e pugnar pelo crédito e prosperidade da associação.

9. Como tivemos oportunidade de referir para que o Estado português, ao abrigo do artigo 10.º da Concordata, reconheça a personalidade jurídica das pessoas jurídicas canónicas é necessário a inscrição no Registo de Pessoas Jurídicas Canónicas, existente no Registo Nacional de Pessoas Colectivas

O Registo de Pessoas Jurídicas Canónicas é criado pelo Decreto-lei n.º 19/2015, de 3 de Fevereiro, no âmbito da competência funcional do Registo Nacional de Pessoas Colectivas.

No Registo de Pessoas Jurídicas Canónicas são inscritos os Institutos de vida consagrada, as Sociedades de vida apostólica e as restantes pessoas jurídicas canónicas, assim reconhecidas pela autoridade eclesiástica competente.

Encontram-se sujeitos a registo a constituição das pessoas jurídicas canónicas, a modificação dos elementos da inscrição e a extinção da pessoa jurídica canónica.

Do Registo de Pessoas Jurídicas Canónicas constam a denominação, o número de identificação de pessoa coletiva (NIPC), a sede, os fins, os órgãos representativos e respetivas competências e a identificação da autoridade eclesiástica proponente.

Nos termos do n.º 2, artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 19/2015, de 3 de Fevereiro, o registo deve ser requerido pelas seguintes entidades:

- Tratando-se de pessoa jurídica canónica com sede na diocese o registo pode ser requerido pelo Bispo da Diocese ou o Vigário Geral;
- No caso de pessoas jurídicas canónicas de âmbito nacional o registo pode ser requerido pelo Presidente, pelo Vice-Presidente ou pelo Secretário da Conferência Episcopal;
- O registo pode ainda ser requerido por procurador, desde que apresentada a respetiva procuração.

No acto de inscrição no Registo devem ser comunicados os seguintes elementos:

- Constituição como pessoa jurídica canónica em Portugal, através da apresentação do respectivo documento de constituição/ereção canónica e do documento de participação escrita do Bispo;
- Denominação da pessoa jurídica canónica, através da apresentação do código de acesso ao certificado de admissibilidade com a denominação da pessoa jurídica canónica (para as entidades constituídas de novo - cfr. artigo 14º do Decreto-Lei n.º 19/2015, de 3 de Fevereiro);
- A morada da sede da pessoa jurídica canónica em Portugal;
- Os fins da pessoa jurídica canónica;

- Os órgãos representativos da pessoa jurídica canónica e respectivas competências;
- A autoridade eclesiástica proponente da pessoa jurídica canónica.

### **Bibliografia:**

ADRAGÃO, Paulo Pulido - *A Liberdade Religiosa e o Estado*, Coimbra, Almedina, 2002

ADRAGÃO, Paulo Pulido - *As Associações de Fiéis, a Concordata e o Estado: Algumas Notas*, in *As Associações na Igreja. Actas das XII Jornadas de Direito Canónico, Fátima 19-24 Abril de 2004*, Universidade Católica Portuguesa, Instituto Superior de Direito Canónico, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2005

ASCENSÃO, José de Oliveira - *Teoria Geral do Direito Civil*, vol. I, *Introdução, As Pessoas, Os Bens*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1996

CORDEIRO, António Menezes - *Tratado de Direito Civil Português, I, Parte Geral, Tomo III, Pessoas*, 3.<sup>a</sup> edição revista e actualizada, Coimbra, Almedina, 2011

GOMES, Manuel Saturino da Costa - *Normas da Conferência Episcopal Portuguesa sobre Associações*, in *As Associações na Igreja, Actas das XII jornadas de Direito Canónico, Fátima, 19-21 Abril de 2004*, Universidade Católica Portuguesa, Instituto Superior de Direito Canónico, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2005

GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual de Direito Internacional Público. Introdução, Fontes, Relevância, Sujeitos, Domínio, Garantia*, 3.<sup>a</sup> edição, actualizada e ampliada, Coimbra, Almedina, 2008

MEDEIROS, Rui – Ver Miranda, Jorge

MIRANDA, Jorge e Rui Medeiros - *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

PEREIRA, André Gonçalves e Fausto de Quadros - *Manual de Direito Internacional Público*, 3.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2002

PINTO, Carlos Alberto da Mota - *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.<sup>a</sup> edição actualizada, Coimbra, Coimbra Editora, Lda, 1990

QUADROS, Fausto – Ver Pereira, André Gonçalves

VASCONCELOS, Pedro Pais de - *Teoria Geral do Direito Civil*, 8.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Almedina, 2015

## **Pós – Graduação em Direito da Economia e do Investimento Social**

**F. D. U. L.**

### **Modelos de gestão, infraestrutura de mercado e finanças éticas e solidárias**

#### **O Direito antes ou depois da realidade?**

#### **Perspectivas de um Economista/Gestor**

Rafael Drummond Borges

Membro da Administração da FESCOOP - Cooperativa para o Desenvolvimento das  
Finanças Éticas e Solidárias Membro da Direcção Executiva da Oikos - Cooperação  
e Desenvolvimento Membro do Conselho Fiscal da PaP – Associação Pão a Pão  
Membro do Conselho Fiscal da TESE – Associação para o Desenvolvimento

Julho / 2018

#### **1– Preâmbulo**

O presente artigo decorre da participação na Mesa Redonda de encerramento do 1º Curso de PósGraduação em Direito da Economia e do Investimento Social da FDUL, cujo convite agradeço de novo. O seu conteúdo está baseado na experiência, adquirida nos últimos 10 anos, no exercício de funções em órgãos de gestão, de fiscalização e de consulta de entidades diversas da Economia Social e Solidária, com enquadramentos, missões, modelos operacionais e estatutos jurídicos diversos, designadamente as focadas no “desenvolvimento local e comunitário”

(p. ex. associações, cooperativas e ONGD) e, mais recentemente, nas “finanças éticas e solidárias/investimento social”. Para o melhor exercício dessas funções, senti necessidade e tive oportunidade de adquirir formação específica em Economia Social e Solidária e em Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos (OSFL), em particular relacionada directamente com os modelos de gestão e de financiamento mais adequados à sua missão (cobrindo também os conceitos de empresas e negócios sociais; fiscalidade nas e para as OSFL; banca social e micro-finanças; avaliação de impacto de projectos sociais, etc.). O Sector não Lucrativo evoluiu em Portugal, nesta década, com múltiplas e valiosas iniciativas. A publicação da Lei nº 30/2013, Lei de Bases da Economia Social (e tudo o que a envolveu e dela decorrerá) é apenas um marco de partida para novos desafios e propostas de solução. É significativa, neste contexto, também a multiplicidade de Programas de Pós-Graduação promovidos agora por Escolas de Ensino Superior em todo o país e com enfoques diversificados, quando, em 2012, uma iniciativa por mim promovida no ISEG (a minha escola de “origem”) levantou inesperadas resistências, hoje felizmente ultrapassadas. Registo com agrado que a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa tenha decidido envolver-se nesta dinâmica, pois a formação de dirigentes, quadros e activistas das OSFL, nas vários temas jurídicos em que a sua acção toca diariamente, é essencial para a sua consolidação e eficácia. Novas edições se seguirão certamente, pois este será sempre um trabalho inacabado. Perante situações concretas a resolver, as normas legais e regulamentares dispersas por inúmeros diplomas conduzem-nos por vezes a um labirinto, demasiado difícil de decifrar sem um apoio jurídico especializado. Por isso mesmo, é da mais elementar justiça salientar o apoio da Sociedade de Advogados VdA – Vieira de Almeida e Associados, R.L., no exercício das minhas funções, ao abrigo do seu Programa Pro Bono, desde 2009.

## **2 – Contexto**

Independentemente da área de actuação e/ou da resposta social que cada organização assumiu como sua, o problema social a resolver irá implicar recursos diversificados cuja afectação deverá ser definida e implementada em função da sua disponibilidade, do seu custo real e de processos de gestão mais eficazes e eficientes, face ao objectivo a atingir. Se esta afirmação

parece uma “verdade” óbvia, a vida concreta das organizações é, no entanto, influenciada por ideias e opiniões de partida (mais ou menos “ideológicas”) sobre temas e processos tão relevantes para sua missão como: a relação com os beneficiários e utentes; o recurso ao voluntariado e ao trabalho remunerado; a relação da organização com o poder e as políticas públicas, a sociedade civil e as empresas; os meios possíveis de financiamento e a relação com potenciais financiadores e doadores; os objectivos económicos mínimos das organizações e as formas de garantir de sua sustentabilidade; o sucesso e o impacto das actividades e programas de acção (como evidenciá-lo?);

Ao longo destes 10 anos, cruzei-me com várias abordagens sobre conceitos e formatos admissíveis para a intervenção das OSFL de que destaco:

1. Uma primeira corrente, que se intitula de humanista e solidária com uma base religiosa, defende que, nas OSFL, deve prevalecer o cumprimento do “dever de amar e assistir o próximo”. Este deve constituir a grande motivação e suficiente incentivo para que cidadãos responsáveis se mobilizem e organizem nas várias instituições, em benefício das populações carenciadas, em Portugal e no exterior:

1.1. Rejeita a necessidade de as actividades promovidas e geridas pelas OSFL terem excedentes de exploração ou económicos (proveitos superiores aos custos) e entende que a existência ou procura desses excedentes significará que as OSFL estarão a negar a sua própria natureza e missão<sup>1</sup>.

1.2. Entende que as OSFL podem e devem lutar por manter os serviços sem custos para os seus beneficiários ou devem prestá-los a preços simbólicos, gerindo-os com o máximo recurso a voluntários e/ou aceitando pagar trabalho mal remunerado, pois também os seus trabalhadores devem entender que, ao actuar no Sector Não Lucrativo, é “normal” os salários serem mais baixos, por “solidariedade” com os mais carenciados.

1.3. Defende que os meios de financiamento das suas actividades devem provir de campanhas de solidariedade promovidas junto dos cidadãos, de

---

<sup>1</sup> Está associada aqui a ideia de que ter ou gerar excedentes é “quase pecado”.

contratos de subvenção com organismos públicos de âmbito nacional ou europeu, e de donativos atribuídos pelas empresas privadas.

1.4. A geração das chamadas “receitas próprias” é considerada como não prioritária e, quando exista, deverá ser sempre residual ou acessória, para que não exista o risco de a sua missão e valores serem desvirtuados.

2. Uma segunda corrente, mais alinhada politicamente, argumenta que as políticas sociais e apoio ao desenvolvimento são essencialmente obrigações e competências dos Estados que, através dos orçamentos públicos (nacionais e europeu), as devem promover e financiar, em nome da defesa dos direitos humanos, sociais, culturais, etc.. O Estado e os Governos em funções não se podem eximir dessa obrigação, pelo que declara a “consagração de responsabilidades do Estado no apoio e promoção das organizações que se enquadram no setor cooperativo e social e a cooperação entre o Estado e estas organizações...”<sup>2</sup>

3. Uma terceira corrente, onde motivações de natureza religiosa não se afirmam enquanto tal, defende que, ao lado da Economia Social, existem o “conceito e as práticas de Economia Solidária, entendendo-se por esta os processos, formais ou informais, de produção, troca, consumo, distribuição, geração de rendimentos, poupança e investimento...”

Apresenta uma “proposta de Economia Alternativa, assente no princípio da reciprocidade, na cooperação e na partilha, numa visão substantiva . e na produção de valores de uso, mas em relação com as outras formas e princípios económicos (do mercado, do Estado, através da redistribuição de recursos, e da economia doméstica)... ”

Afirma-se “através de iniciativas de base solidária e democrática, valorizando o trabalho e a cooperação e assumindo uma via autónoma

---

<sup>2</sup> <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?ID=36468>

*A declaração de voto do PCP, em 16.03.2013, na altura da aprovação da Lei de Bases dá uma resposta clara: “a rejeição do reconhecimento de um suposto estatuto de empresa social, o qual permitiria ao grande capital económico e financeiro aproveitar-se de novos benefícios e apoio públicos mascarados de «consciência social»,...”*

relativamente à corrente histórica da Economia Social afastada de alguns dos princípios originais, em função dos compromissos assumidos com o Estado Social e da concorrência que teve de suportar com a economia mercantil<sup>3</sup>.

### 3 – Modelos de gestão/Negócio

Sendo o poder político quem, em última instância, define as prioridades das políticas sociais internas e da cooperação internacional, no âmbito das quais se inserirão as soluções que as OSFL pretendem desenvolver, para o problema negligenciado que diagnosticaram:

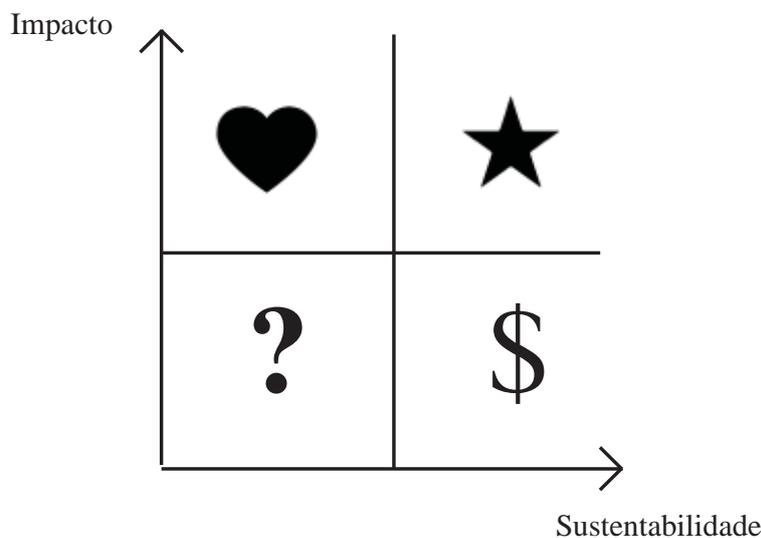
- Como se corporiza, na prática, o relacionamento das OSFL com os poderes públicos? Como se pode concretizar uma pretendida colaboração entre os dois sectores (o público e o não lucrativo)?
- Com que autonomia podem as OSFL conceber e implementar os seus projectos e respostas? Apenas quando os Governos reconhecem não querer, ou não saber, fazê-lo?
- E como se evita a dependência das OSFL dos critérios políticos e das mudanças de orientação na aprovação de candidaturas a programas, projectos (de intervenção social, de infra-estruturas sociais, de cooperação, etc.)? E por esta via, a dependência dos subsídios (públicos e europeus)?
- Que papel cabe à iniciativa da sociedade civil e ao envolvimento do sector privado, empresarial e filantrópico?

Ora, em minha opinião, as OSFL são chamadas a assegurar, permanentemente, a compatibilização entre i) o valor a longo prazo/impacto para a sociedade, que pretendem gerar com a sua acção e ii) o equilíbrio económico que lhes garanta a sustentabilidade, enquanto entidades autónomas.

Apenas o poderão conseguir se o modelo orçamental da sua intervenção lhes permitir gerar excedentes, nos próprios programas/respostas que implementam, ou se tiverem actividades (principais; complementares) geradoras de receitas próprias:

---

<sup>3</sup> <https://www.redpes.pt/sobre/>



- a) Se a OSFL apenas gerar impacto, sem conseguir que o seu projecto/resposta social seja implementado com equilíbrio económico, estará a trabalhar apenas com base “no coração”, dependente de recursos financeiros que não controla.
- b) Se desenvolver actividades que geram receitas próprias, mas aquelas não estiverem alinhadas com a sua missão e o impacto que esta visa alcançar, essas actividades serão puramente comerciais; poderá, eventualmente, usar as suas receitas para subsidiar as actividades principais sem conseguir assegurar esse alinhamento (será o caso, p. ex., da exploração de um bar ou cafetaria por uma IPSS).
- c) Caso a OSFL consiga um alinhamento total entre o impacto que gera e o equilíbrio económico com o cumprimento da sua missão, dizemos que tem um modelo de gestão “estrela” por lhe garantir, além do referido impacto, a sua autonomia estratégica e financeira.
- d) Infelizmente, pode verificar situações em que projectos/respostas concebidos e geridos, por demasiado tempo, apenas pelo “coração” (mesmo por razões alheias à OSFL, por decorrerem, p. ex., da lógica de candidaturas aos programas disponíveis e do financiamento obtido) conduziram ao afundamento económico do projecto/resposta, podendo pôr em risco a própria sobrevivência da OSFL.
- e) Nessas situações, a OSFL pode ser “apanhada na armadilha” do ciclo de projectos/acordos de cooperação, em que todo o seu modelo de

gestão (= o seu negócio), desde a candidatura inicial até à prestação de contas intercalares e à apresentação de resultados finais, a pode fragilizar continuamente, cada vez mais dependente da renovação das linhas de financiamento, da capacidade de submissão de novas candidaturas, da aprovação de novos projectos, que lhes tragam novos subsídios e assim sucessivamente.

No rigor conceptual, as OSFL assumem 3 tipos de modelos de negócio distintos, caracterizados pela forma como se articulam variáveis críticas como os custos de operação e a forma de os conseguir cobrir, as receitas geradas. Para este efeito, incluo nos custos de operação todos os recursos pagos pela OSFL por via de transacções financeiras (os custos financeiros) e os recursos não pagos, por resultarem da incorporação de trabalho voluntário, de serviços pro bono, da ocupação gratuita de espaços, etc. (os custos não financeiros). Para a modelação e orçamentação das receitas geradas, é essencial considerar a capacidade de pagamento dos seus utentes/clientes e os valores suportados e pagos por outras entidades em benefício daqueles (é o caso típico de creches, infantários, lares de idosos, etc.).

Daqui resultam os referidos 3 modelos, a saber:

- ✓ Se a capacidade para pagar dos utentes/clientes é inferior aos custos financeiros da operação, o modelo é definido como “não lucrativo”; se os utentes não pagam pelos produtos/serviços, o modelo converte-se em “**assistencialista**” → o exemplo mais conhecido é o “Banco Alimentar” - <http://www.bancoalimentar.pt/>;
- ✓ Se a capacidade para pagar dos utentes/clientes é superior aos custos financeiros da operação, o modelo é definido como “**híbrido**” → é o caso da “Cozinha com Alma”, projecto iniciado em Cascais, em 2012, de fornecimento de refeições, ao público e a famílias com dificuldades financeiras temporárias, e de formação/capacitação direccionado à sua valorização pessoal e ao regresso ao mercado de trabalho - <http://www.cozinhacomalma.pt/>;
- ✓ Se a capacidade para pagar dos clientes/utentes supera o custo global da operação (e até permitir cobrir, a prazo, parte do investimento inicial) o modelo será de um verdadeiro “**negócio social**” → é o caso da PaP – Associação Pão a Pão, ONGD dedicada à integração plena

de refugiados do Médio Oriente, através do Restaurante Mezze aberto em Lisboa em 2017. Para além da comida árabe, funciona como espaço de encontro multicultural; regista assinalável sucesso comercial e social, que lhe permite avaliar várias opções de expansão - <https://www.facebook.com/paoapao.associacao/>

Nesta abordagem, não é relevante considerar a natureza jurídica da organização promotora, pois dentro da mesma entidade podem coexistir projectos/respostas sociais com estes diferentes modelos. Relevante é, sim, ter sempre presente os objectivos a alcançar; a melhor estrutura para cada projecto/resposta; que competências técnicas e profissionais é necessário reunir; quais os melhores instrumentos de financiamento e quem os vai/pode mobilizar; como se concretizam as mudanças sociais pretendidas, se determinam os indicadores adequados ao contexto e se avaliam impactos.

Ou seja, os conceitos de negócio, de excedentes de exploração, de investimento fazem assim todo o sentido, sendo plenamente “legítimo” pensar em termos de “mercado”, de “estratégia e modelos de gestão”, de “retorno”, etc., pois é esse o dia a dia da vida nas OSFL, mesmo para quem diz não os (poder) utilizar.

Está, assim, aqui em causa uma visão “positiva” e não “normativa” na Economia Social, para identificar as melhores formas de “criação de valor” para toda a sociedade, sem descurar os custos de oportunidade dos recursos mobilizados. Não existindo, em meu entender e à partida, nenhuma espécie de “superioridade moral” de um modelo sobre os outros, o contexto e a estratégia definirão a melhor forma de ultrapassar problemas sociais e ambientais, crónicos ou novos.

Para isso, as OSFL não podem ficar condenadas à simples sobrevivência e ao não crescimento, sem aceder e mobilizar recursos diferenciadores e, com eles, atingir a autonomia estratégica, de médio e longo prazo. A “criação de valor” não implica necessariamente a sua “captura e apropriação individual”, pois a procura contínua e crescente de uma maior eficiência na gestão e de maior impacto social para as suas actividades não implica que as OSFL fiquem, fatalmente, “vergadas a interesses materiais”, nem “contaminados pelo poder do dinheiro”.

Pelo contrário, condená-las a só poderem mobilizar fundos públicos, pode implicar a submissão a lógicas de subordinação política (quando não partidária) que desvirtuará a sua natureza e razão de ser. Ou se só viverem

da angariação de donativos particulares, a sua capacidade de actuação e impactos serão sempre limitados.

#### 4 – Infraestrutura de mercado

Aqui chegado, sempre me surpreendeu porque, em certos sectores em Portugal, é valorizado o papel das cooperativas, mas não se aceita uma figura mais lata de empresa social, quando na definição deste conceito (consensual, p. ex., a nível da União Europeia) se entende e se propõe que o destino dos excedentes apurados nesta fosse idêntico aos apurados naquelas<sup>4</sup>.

As consequências para a actuação das OSFL não são inócuas. Nesta visão mais tradicional, os fundos privados apenas deveriam financiá-los, como donativos, sem pretenderem interferir em mais nenhuma fase do processo. Desta forma, é que se manifestaria a visão desinteressada e altruísta, característica da “verdadeira filantropia” e da “verdadeira solidariedade”. E os recursos públicos apenas poderiam financiar projectos/respostas sociais, sob a forma de subsídios a fundo perdido.

Em meu entender, adoptar e manter esta visão significa não querer reconhecer (ainda) o efeito multiplicador das novas formas de investimento, seja o investimento social, seja o investimento de impacto, prevalecendo ideias pré-concebidas que afectam a autonomia e alcance dos projectos/respostas sociais:

- Ora, quem pretende mobilizar fundos privados, não está “ao serviço” de investidores ou de financiadores. Sabe que trabalha “com capital, e não para o capital”.

---

<sup>4</sup> P. ex., o regime das “cooperativas de solidariedade social” define que elas não visam fins lucrativos, mas que os seus excedentes reverterão “obrigatoriamente para reservas”. Cabe à CASES a sua credenciação e a confirmação dos seus fins de solidariedade (Decreto-Lei n.º 7/98 de 15 de Janeiro). Já as “Empresas de Inserção” foram legalmente definidas como pessoas colectivas sem fins lucrativos e estruturas de pessoas colectivas sem fins lucrativos, dotadas de autonomia administrativa e financeira, organizadas segundo modelos de gestão empresarial e que tenham por fim: a) a reinserção sócio-profissional de desempregados de longa duração ou em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho; b) desenvolver uma atividade económica produtora de bens e/ou serviços que satisfaça necessidades reais do mercado. A sua formulação resulta de uma política pública top-down designada por “Mercado Social de Emprego”.

- E também a utilização de fundos públicos, numa lógica de investimento, respeitará normas contratualizadas de obtenção de resultados, e já não o reembolso do custo das actividades realizadas.

Estes diferentes recursos financeiros não se excluem entre si, pois o que está em causa é desenhar e gerir as melhores soluções para o grupo-alvo a que o projecto/resposta se destina.

O *investimento de impacto* procura gerar tanto o impacto social como o retorno financeiro. No investimento social, o investidor, ao investir em organizações com fins sociais, sabe que pode gerar retorno financeiro, mas o seu objectivo prioritário é gerar impacto social<sup>5</sup>. E é secundário, nesta abordagem, a natureza pública ou privada dos fundos.

Para que serve então uma empresa social? Que falha de mercado, ou de política pública, visa ela ultrapassar?

Há organizações que são verdadeiros “produtores de bens e serviços para o mercado” e outras que estão, e estarão sempre, fora dele. Ou seja, é a existência de mecanismos de integração no mercado que faz com que as OSFL possam ser incentivadas a criar e a gerir negócios sociais, que em nada contradizem ou contaminam a missão social da organização promotora<sup>6</sup>.

Na Europa, a Social Business Initiative<sup>7</sup> acolheu definitivamente as empresas sociais como as organizações que, utilizando estratégias comerciais, maximizam os benefícios sociais e ambientais das suas actividades. O desenvolvimento das empresas sociais centra-se nos chamados 4 M’s: Fundos (Money), Mercados, Modelos e Avaliação (Measurement):

- a) **Fundos** – as empresas sociais irão necessitar de uma variedade alargada de instrumentos financeiros, desde subsídios públicos e donativos privados a empréstimos sociais e fundos para capital próprio. Os primeiros serão necessários antes de um modelo de puro

---

<sup>5</sup> <https://evpa.eu.com/uploads/documents/Glossary-2017.pdf>

<sup>6</sup> Dois exemplos em Portugal: A “Viveiros Floricultura”, nascida em Torres Vedras, dentro da Dianova Portugal em 2000, tem hoje 23 estufas totalmente equipadas e 10.000 m<sup>2</sup>. É um exemplo de empresa social, que ultrapassa o formato inicial de inserção profissional (entretanto, revogado). A “Cerjardins” é uma empresa da área da jardinagem, fundada em 2001, pela CERCICA- Cooperativa para a Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados de Cascais. Fatura 500 mil € por ano, com mais de 25 trabalhadores.

<sup>7</sup> Consultar informação detalhada em [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm)

investimento poder ser lançado, ou seja, antes de existir suficiente massa crítica e escala de operações para acolher investimentos que gerem adequado retorno. Os Fundos Europeus de Empreendedorismo Social - EuSE<sup>8</sup> visam fomentar a capacidade para as organizações acolherem fundos de investimento (social/de impacto) o que passa pela disponibilidade e promoção sistemáticas de:

- i)* formação em gestão e apoio na definição do modelo de negócio adequado a cada situação concreta;
- ii)* subsídios para a fase anterior ao arranque do projecto (pre start-up grants);
- iii)* financiamento do arranque (start-up finance);
- iv)* e fundos para a subscrição de capital próprio (equity finance).

Os títulos de impacto social estão a iniciar o seu caminho com os primeiros contratos assinados em Portugal, pelo que está gerada a expectativa para vermos de que forma irão contribuir para reformatar políticas públicas, nas áreas da educação, da saúde e do emprego. Finalmente, o fortalecimento da capacidade de gestão de projectos auto-sustentáveis e a criação de instrumentos de capital de risco para fins sociais, bem como a divulgação alargada de todos estes mecanismos permitirão a partilha de conhecimentos, por toda a Sociedade, e a mobilização de novos e mais investidores (que podem assumir o papel de social business angels ou não) e de agentes facilitadores (tipo social business brokers<sup>9</sup>), provenientes do sector privado ou da esfera pública.

- b) Mercados** – a reforma da directiva europeia sobre contratação pública criou a oportunidade para o debate do papel que as empresas sociais poderão vir a assumir no futuro próximo, neste domínio:

---

<sup>8</sup> Ver em [https://ec.europa.eu/info/law/european-social-entrepreneurship-funds-eusef-regulation-eu-no-346-2013\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/european-social-entrepreneurship-funds-eusef-regulation-eu-no-346-2013_en)

<sup>9</sup> No mundo empresarial, os “business angels” são investidores individuais de capital de risco. Investem, directamente ou através de sociedades, no capital de empresas com potencial de crescimento e valorização. Além do investimento monetário, contribuem, também, com conhecimentos técnicos ou de gestão bem como redes de contactos. Os “business brokers” são profissionais ou empresas que se dedicam à actividade de angariação, mediação e apoio na venda de empresas e negócios. Frequentemente, possuem contactos com grupos empresariais ou investidores, que procuram fazer aquisições em determinados sectores ou actividades.

- De que forma estas empresas podem contribuir, por via da sua flexibilidade e adaptabilidade de objetivos e processos, para a transformação de serviços públicos?
  - Como incluir e ponderar o valor social como critério de contratação de compras públicas e atribuição dos apoios de Estado, abandonando o critério único do preço mais baixo?
- c) **Modelos** – o crescimento das empresas sociais será potenciado pela variedade de soluções, legais e organizacionais, utilizadas em diferentes países (p. ex.: Community Interest Companies no Reino Unido; a L3C e a B Corporation nos EUA; Entreprise Social em França; Impresa Social em Itália), i) utilizando factores críticos de sucesso necessários para a melhor combinação entre eficiência económica e fins sociais, ii) favorecendo uma crescente escala de operações e o reinvestimento de excedentes económicos, e iii) envolvendo todas as partes interessadas na sua gestão e governo. Na ausência de uma figura específica, em Portugal, têm sido criadas sociedades por quotas com a inclusão de normas que incorporam os referidos princípios da empresa social, nos domínios, p. ex., da entrada (e posterior saída) de investidores, da subscrição de capital, da aplicação e distribuição de resultados anuais, da tomada de decisões estratégicas e operacionais, etc..
- d) **Avaliação** – estando normalmente a realidade concreta à frente das normas jurídicas, o desenvolvimento futuro e aceitação da figura legal específica da empresa social acabará por resultar da demonstração do impacto dos casos concretos implementados em Portugal, para o que será essencial a intervenção das principais partes interessadas. A experiência real de clientes e beneficiários, de fornecedores, de decisores e de financiadores na construção de estudos de caso (um verdadeiro story telling) evidenciará a satisfação de necessidades reais e o cumprimento da missão da empresa social (seja ou não uma sociedade comercial).

Estou certo que inspirarão e mobilizarão para acção investidores e empreendedores sociais, que poderão ser todos os que se querem focar na eficácia da intervenção e na criação de valor social. Assim, qualquer Associação, Fundação, ONG, grupo de cidadãos e empresa privada podem,

em parceria ou separadamente, criar, financiar e gerir negócios sociais, preservando a autonomia económica, financeira, patrimonial e fiscal da empresa que os irá gerir daquela que cabe aos seus promotores.

E a palavra “empresa” não tem de “meter medo” ou ser proscrita<sup>10</sup>. Ela justifica-se porque estaremos, todos e sempre, a falar da indispensabilidade de:

- i) estudar necessidades/problemas negligenciados ou por satisfazer;
- ii) elaborar projecções realistas e não administrativas de custos a serem financiados;
- iii) encontrar as melhores formas de os cobrir, de fixar objectivos e de criar ferramentas de gestão orçamental e financeira;
- iv) avaliar resultados e impactos,
- v) e assegurar a sustentabilidade das soluções.

E resultados são aqui conceitos bem mais complexos, como o demonstra toda uma rede de entidades (qual escola de pensamento) dedicada a definir e propor ferramentas de aceleração de impacto, como o Programa Impact Generator<sup>11</sup> e de avaliação do “Retorno Social do Investimento”, de que o SROI é apenas um exemplo<sup>12</sup>.

O acesso a novas formas de financiamento chegou ainda a plataformas mais “anónimas” como o crowdfunding ou crowdfundinvest<sup>13</sup>, que, em conjunto com os instrumentos anteriores, potenciam a dimensão dos projectos, aumentam o número de beneficiários com uma escala maior das operações, mobilizam as competências de mais cidadãos socialmente activos e intervenientes, reforçam a necessidade de mais transparência e contribuem para a qualidade da prestação de contas e a validação de resultados. Em suma:

- Transforma doadores particulares em investidores, interessados no sucesso e impacto dos projectos/respostas sociais;
- Introduce mais exigência e profissionalismo na vida das OSFL.

---

<sup>10</sup> Esta mesma questão se colocou, dentro da esfera de actuação reservada ao Estado, quando se discutiam nos anos 70 e 80 do Século XX os conceitos e limites dos “serviços” e das “empresas públicas”.

<sup>11</sup> <http://impactgenerator.org/>

<sup>12</sup> <http://socialvalueint.org/>

<sup>13</sup> <http://ppl.com.pt/pt>; <http://www.kiva.org>; <https://www.seedrs.com/>

Foi com esta abordagem que a OIKOS participou na 1ª edição do Impact Generator com o projecto *SmartFarmer* – [www.smartfarmer.pt](http://www.smartfarmer.pt) – um negócio social concebido como uma solução de comércio electrónico para a fileira de produtos agro-alimentares, dirigido à pequena agricultura familiar de base local, com o objectivo de lhe assegurar mais um canal de distribuição para acesso ao mercado. Trata-se de um portal para realização de transacções electrónicas directamente entre produtores e consumidores locais, numa lógica de circuito curto de produção e consumo e com recurso à georreferenciação.

O projecto foi incubado na OIKOS, como ONGD, com investimento directo da Fundação Vodafone, que financiou a solução informática e as comunicações móveis, e o apoio pro bono da VdA – Soc. de Advogados, para as suas componentes jurídicas. O SmartFarmer será objecto de um spin-off para uma empresa social a constituir, com o seu próprio dossier de investimento e na qual participarão a OIKOS, investidores privados e cidadãos organizados, por via do recurso aos instrumentos financeiros acima referidos.

Há inúmeras experiências de negócios e empresas sociais de elevado impacto, p. ex. em países asiáticos, africanos e latino-americanos, e mais recentemente na Europa, que evidenciam grande potencial para a resolução dos problemas crónicos de pobreza e exclusão social. Sem elas, estes não teriam sido atacados, em particular tendo em conta as limitações dos mecanismos de mercado e das políticas públicas e/ou a ausência de governos aptos e dotados de meios para lhes dar resposta<sup>14</sup>. São, de facto, muito inspiradoras para acção!

---

<sup>14</sup> Já em 2013, numa visita a Portugal para apresentação de relatórios sobre perspectivas de desenvolvimento em África e na América Latina, o Director do Centro de Desenvolvimento da OCDE, Mario Pezzini, referiu expressamente a “importância das políticas de coesão social, para evitar que a simples promoção do crescimento económico degenerem em maiores desigualdades sociais, com a frustração das expectativas para uma “emerging middle class” (Primavera Árabe, Turquia, Brasil), cujo perfil é bem diferente do conceito europeu ou norte-americano. O crescimento recente mais acelerado destes países tem coexistido com níveis elevados da economia informal, limitando a capacidade dos Estados gerarem receitas fiscais suficientes para financiarem programas mais eficazes de desenvolvimento social (saúde, educação, formação profissional, etc.). E não foi por acaso que a ideia original e o desenvolvimento de micro-finanças e os conceitos de negócio e empresa sociais nasceram num país como o Bangladesh.

Das ideias aqui expostas não decorre qualquer preferência expressa (muito menos, qualquer anátema!) por um qualquer “formato específico” para a intervenção das OSFL. Não há soluções perfeitas e puras, mas sim espaço para todos os formatos. Conforme as circunstâncias concretas de cada situação, as OSFL e os seus membros saberão procurar os modelos mais adequados e eficazes. E, com eles, construirão as parcerias com outras OSFL, com organismos públicos e com as empresas privadas, pois os recursos, competências e a contribuição de cada actor são diferentes e complementares, sendo todos necessários para a autonomia e solidez de actuação e decisão que todos preconizamos.

## 5 – Finanças éticas e solidárias

Finalmente, tendências e factos muito relevantes ocorreram nos últimos anos, na esfera estritamente financeira do sistema económico:

- A hegemonia dos mercados financeiros e a intensificação da circulação dos capitais financeiros, potenciadas pela sua liberalização e desregulação quase total e pelas novas tecnologias de informação, aumentaram os comportamentos especulativos dos operadores desses mercados (bancos comerciais e de investimento, corretoras, gestoras de fundos) visando a procura de lucros a curto prazo, bem como a promoção da sua aceitação social generalizada, como “modelo sem alternativa”.
- A crescente financiarização das economias relegou para segundo plano a “economia real”, com a desvalorização das actividades produtivas em favor da intermediação (comercial e financeira) e da criação de novos serviços, criando também novas debilidades socioeconómicas com forte impacto na vida das famílias e das comunidades.
- O maior acesso ao crédito e a massificação de instrumentos financeiros (apresentados como inovadores) para comercialização junto da população em geral, acompanhados do não crescimento do rendimento real, fez aumentar o consumo financiado por acumulação de dívidas e não por ganhos efectivos de bem-estar dos consumidores e devedores<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Gerald Davis & Suntae Kim (2015) - Financialization of the Economy.

- Entre 2008 e 2012, a Federal Deposit Insurance Company fechou 465 bancos declarados insolventes nos EUA. A lista completa das entidades extintas, até 2017, está disponível no site desta agência independente, criada pelo Congresso Norte-Americano para manter a estabilidade e a confiança do público no sistema financeiro<sup>16</sup>.
- Na União Europeia, as perdas permanentes dos 28 Estados Membros com os pacotes de resgate de bancos, entre 2008 e 2015, totalizam uma soma imensa, equivalente ao PIB da Finlândia e do Luxemburgo juntos; à despesa anual conjunta com a educação (desde a pré-primária) da Alemanha, Itália, Dinamarca e República Checa; ou à despesa anual conjunta com cuidados de saúde da Espanha, Suécia, Áustria, Grécia e Polónia<sup>17</sup>

Dito isto, o que têm estes factos (e seus efeitos) a ver com a Economia Social e o Direito que a regulará? Têm tudo, se considerarmos o forte movimento dedicado às Finanças Éticas e Solidárias, nascido ainda no Século XX, exactamente no seio do activismo socio-económico e de organizações da sociedade civil, criando, num movimento de “baixo para cima”, entidades de diversa natureza e estatuto jurídico, que defendem e praticam os seguintes princípios:

- Transparência total na origem e aplicação de fundos, nos processos e decisões;
- Participação democrática no modelo de governação das instituições financeiras e na tomada de decisões, com uma política transparente de remunerações;
- Sobriedade e consciência das consequências e impactos não económicos das actividades económicas e das suas motivações (individuais e colectivas);
- Proximidade às comunidades numa base territorial e a partir da mobilização de grupos de cidadãos e organizações sociais, culturais e ambientalistas (como, p. ex., os GIT – grupos de intervenção territorial);
- Promoção de circuitos económicos curtos de produção e consumo.

---

<sup>16</sup> <https://www.fdic.gov/bank/individual/failed/banklist.html>

<sup>17</sup> Valores compilados pelo Transnational Institute – [www.TNI.org](http://www.TNI.org), a partir de dados do Eurostat e do Stockholm International Peace Research Institute.

Estas instituições respondem a necessidades de *i*) pessoas e organizações excluídas do sistema bancário e *ii*) aforradores e investidores cada vez mais exigentes com a forma como as suas poupanças são usadas e querendo saber “a quem serve o meu/nosso dinheiro”. Graças aos bancos e a instituições não bancárias integradas neste movimento, a poupança e o financiamento são direccionados para o desenvolvimento dos territórios e para novas iniciativas sociais, ambientais e culturais. Esta concepção opõe-se às práticas dos bancos comerciais tradicionais, crescentemente orientados para usar mecanismos de alavancagem financeira para a geração de lucros de curto prazo e a financiarização da economia, verificadas nos últimos anos.

De acordo com a legislação de cada país, as instituições de finanças éticas e solidárias podem constituir-se como “Caixas Económicas de Poupança e Crédito”; “Cooperativas de Crédito”; “Bancos Sociais”, “IMF – Instituições de Microfinança”, etc..

Na Europa, encontram-se agrupados, p. ex., na FEBEA – Federação Europeia da Banca Ética e Alternativa, presente em 15 países, com 12 bancos, 8 cooperativas de poupança e empréstimos, 4 sociedades de investimento e outras 3 instituições; e na EMN – European MicroFinance Network, rede presente em 22 países, com 108 membros com a missão de promover a microfinança como instrumento para lutar contra a exclusão económica e social, através do auto-emprego e das microempresas<sup>18</sup>.

O princípio da transparência nas instituições éticas e solidárias traduz-se designadamente, por:

- ❖ Os seus clientes serem chamados a assinar uma declaração de adesão aos princípios éticos e de conformidade da origem do seu dinheiro a esses princípios.
- ❖ Estas instituições publicarem informação sobre os empréstimos concedidos a pessoas colectivas.
- ❖ Os seus relatórios de actividade e contas serem públicos e respeitarem normas sobre o desempenho económico, social e ambiental.

Os Grupos de Intervenção Territorial são compostos por membros voluntários que actuam nas suas comunidades locais, para:

---

<sup>18</sup> Ver [www.febea.org](http://www.febea.org) e <http://www.european-microfinance.org/index.php>

- Promover a cultura das finanças éticas e solidárias.
- Assegurar a ligação das instituições financeiras e das suas actividades aos seus territórios.
- Criar relações com a Economia Social e as suas organizações.
- Promover a avaliação social dos empréstimos concedidos.
- Através das “comunidades de acção”, colaborar com as instituições para o cumprimento de objectivos operacionais e culturais.

Uma política de crédito ética e solidária obedece a uma análise social e ambiental do potencial mutuário, que visa avaliar esses clientes sob o ponto de vista ético e completar a avaliação técnicofinanceira do pedido de empréstimo.

O modelo de avaliação social e ambiental integra três etapas principais<sup>19</sup>:

- A) Questionário, feito pelas organizações clientes, cobrindo missão e o perfil de responsabilidade social corporativa, adequado à sua natureza e estatuto (associações, fundações, cooperativas, empresas sociais, empresas lucrativas e negócios unipessoais). Este questionário permite construir indicadores sobre tópicos, tais como: missão; modelo de governo; transparência; igualdade de oportunidades; ambiente; saúde e segurança; regime legal aplicável; relações com a comunidade; relações com fornecedores; impacto global.
- B) Uma análise social, feita pelos empregados;
- C) A avaliação socio-ambiental, efectuada por “Avaliadores Sociais”, que são, normalmente, voluntários membros dos grupos de intervenção territorial.

Em Portugal, a recente criação da FESCOOP - Cooperativa para o Desenvolvimento das Finanças Éticas e Solidárias, C.R.L.<sup>20</sup> visa implementar estes princípios, com um foco inicial em soluções de microfinança e de financiamento de organizações sociais.

Para o efeito, tem trabalhado com actores relevantes para a criação do ecossistema mais adequado, potenciando as competências e recursos dos seus

---

<sup>19</sup> Para conhecer um dos mais representativos Grupos Bancários Éticos e Solidários, Banca Popolare Etica Italiana, consultar: <http://www.bancaetica.it/idea-and-principles>

<sup>20</sup> <https://financaseticas.mautic.net/movimentofinancaseticas>

actuais 120 membros, numa lógica colaborativa e actuando em parceria com a FEBEA e a EMN - European MicroFinance Network, e os seus membros, cujos modelos mais se aproximam da realidade portuguesa. O estudo das condições e das práticas concretas, adoptadas até agora em Portugal na área do microcrédito, constitui o ponto de partida para a edificação de um sector mais actuante, sólido e eficaz, introduzindo as melhores práticas seguidas pelas instituições integradas nas referidas redes europeias.

As instituições éticas e solidárias evidenciam melhores indicadores de gestão do que a banca convencional, em pontos como p. ex. a transformação de recursos captados em crédito concedido, a taxa de incumprimento da carteira de crédito e a rendibilidade dos activos e do capital próprio. E asseguram objectivos de coesão e desenvolvimento sociais, de preservação ambiental e de promoção da cultura, com que o sistema financeiro (ainda) dominante não se preocupa. O sector das finanças éticas e solidárias está sujeito à regulação e supervisão das autoridades competentes para as quais os seus princípios e modelo de transparência e governação é claro (e óbvio).

## **6 – Onde entra o Direito?**

Em suma, o contexto em que as organizações da Economia Social são chamadas a actuar; os desafios actuais a que têm de dar resposta; os modelos de negócio e de gestão estratégica e operacional que devem adoptar, caso a caso; as oportunidades de criação de uma infra-estrutura de mercado adequada; os novos instrumentos de financiamento e de investimento; e, finalmente, o ecossistema das finanças éticas e solidárias; tudo em conjunto apela ao desenho de uma nova arquitectura jurídica para o sector e para as suas variadas formas de intervenção.

Numas vezes, a realidade concreta dos projectos e respostas sociais, promovidos e dinamizados por cidadãos e organizações em “movimento acelerado” irão “forçar” os juristas à inovação nas suas áreas de prática; noutros casos, será a sua capacidade de iniciativa e arrojo a encontrar e sugerir aos cidadãos (empreendedores, promotores, financiadores e investidores, meros gestores, avaliadores de impacto) e suas organizações e empresas o melhor caminho para o sucesso.

Este só será possível com o Direito ao lado da Economia e da Gestão, nas organizações e nas empresas que lutam por UM MUNDO MELHOR.

Como escola integrada numa Universidade de referência em Portugal, e em conjunto com as suas outras Escolas interessadas nesta temática, a Faculdade de Direito de Lisboa assumirá um excelente e ambicioso “caderno de encargos”. Fica o desafio.

MUITO OBRIGADO.

## Alguns desafios para a economia social contemporânea

Rita Calçada Pires<sup>1</sup>

**Resumo:** Pensar nos actuais problemas sociais implica repensar a forma como as Entidades da Economia Social respondem a esses problemas. É crucial desvendar os desafios fundamentais que o sector social tem diante de si, por forma a reestruturá-lo e prepará-lo para a nova forma como o Estado gere e financia o sector, num quadro de finanças públicas orientadas para a sustentabilidade e correcção dos elevados desvios orçamentais e creditícios.

**Palavras-Chave:** Economia Social; Sector Social; Valor Social; Impacto Social; Parcerias

Pensar a economia social no quadro contemporâneo apresenta uma multiplicidade de elementos que integram a sua equação. Contudo, alguns dos múltiplos elementos adquirem importância digna de relevância, por forma a compreender os desafios que o modelo de sociedade contemporânea coloca ao sector social.

O primeiro desses desafios prende-se com a **regulamentação do sector como um todo e não apenas com regulação sectorial**, família a família da economia social. A identidade comum deve ser sublinhada pois, daí nasce o reforço do diálogo entre as entidades, o que favorece, por um lado, sinergias no trabalho desenvolvido e, por outro lado, ganhos de posição no diálogo

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito (pré-Bolonha). Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Coordenadora e Investigadora do iLab – *Laboratório de Ideias sobre a Inovação Social nos domínios financeiro, tributário, da segurança social e da economia social* (<http://ilab.cedis.fd.unl.pt>), pertencente ao CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento em Direito e Sociedade. Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa – Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa. [rita.pires@fd.unl.pt](mailto:rita.pires@fd.unl.pt)

com o Estado e com o sector privado. Tal aposta não constitui um abdicar das especificidades. Pelo contrário, deverá aceitá-las. Porém, de uma forma que valorize e aprofunde os princípios orientadores do sector no seu conjunto (artigo 5.º da Lei de Bases da Economia Social – Lei n.º 58/2013, de 8 de Maio), pois não pode ser olvidado que, tanto a Constituição da República Portuguesa como a Lei de Bases da Economia Social, fazem referência ao Sector da Economia Social e não a uma ou outra família em especial. A linguagem comum possível deve ser gerada, adoptando-a, em detrimento de uma linguagem sectorial, separatista e profundamente contrária ao interesse e à unidade de como o sector é agora, com a Lei de Bases, apresentado. O desejo de construção de um ecossistema da Economia Social implica este primeiro importante passo, sob pena de não se construir nenhum sistema, mas antes manter um mero aglomerado de entidades que partilham alguns fins, mas que funcionam de modo tendencialmente isolado, não favorecendo a realização das suas potencialidades.

A propósito deste primeiro desafio, veja-se o caso da regulamentação fiscal que é promovida como desejável e devida pelo artigo 11.º da citada Lei. O repto passa pela criação de um estatuto fiscal comum, positivamente discriminatório, capaz de congrega um regime jurídico unitário que concretize os já invocados princípios fundamentais do sector. A sistematização legal daqui derivada é um *dever ser* para o legislador que tarda em trabalhar a opção legalmente estabelecida. Ora, a pressão perante o legislador até ao momento omissa, apenas tenderá a produzir impacto impulsionador, caso o sector fale a uma só voz. Pressões família a família farão falhar o objectivo macro de alcançar regimes comuns com níveis de protecção alargada e equitativa. No referente ao estatuto fiscal prometido pela Lei de Bases, julgo ser fundamental, para dele poder beneficiar, que haja a demonstração do impacto social positivo produzido efectivamente pela entidade da economia social em concreto. Há que atender que os recursos financeiros públicos são escassos, em luta pela sustentabilidade das contas públicas. Sendo os benefícios fiscais uma receita cessante, urge que esta seja efectivamente bem aplicada e, para tal, deve ser aplicada ao sector como um todo e, em especial, às instituições que, independentemente da respectiva natureza, revelarem impacto social positivo gerado. Deste modo, esta medida poderia valorizar as entidades da economia social que realmente atingem os seus objectivos,

independentemente da sua forma jurídica, interessando antes que a sua missão e objectivos sejam atingidos.

E com esta proposta é evidenciado mais um importante desafio: **regulamentar o impacto social**<sup>2</sup> gerado pela actividade desenvolvida pelas Entidades da Economia Social. Até ao momento em que os recursos financeiros públicos passaram a estar pressionados internacionalmente pela necessidade de equilíbrio orçamental, o financiamento do sector tende a ser mais flexível. Contudo, crescentemente a pressão sobre as contas públicas coloca exigências suplementares que passam a dever ser atendidas, impondo selectividade na despesa pública. No seio da União Europeia, tal é visível já no actual quadro financeiro, a propósito, por exemplo, dos Fundos Europeus para o Empreendedorismo Social (Regulamento (UE) n.º 346/2013, de 17 de Abril de 2013, relativo aos fundos europeus de empreendedorismo social) onde o acesso às verbas e a manutenção do financiamento dependem da prova de impacto social positivo produzido. O mesmo tenderá a ocorrer no próximo quadro de financiamento europeu, que se vem assumindo como um quadro que abandona de modo mais intenso a lógica de *fundo perdido*, para adoptar uma lógica de retribuição.

Este novo modelo de obtenção de financiamento público coloca pressão nas Entidades da Economia Social para que conquistem visibilidade para a instituição. A visibilidade é crucial como meio para captar investimento privado, necessário para o adequado desenvolvimento da actividade social que vê reduzir o seu financiamento via Estado. E tal despoleta um outro desafio contemporâneo para a Economia Social: encontrar **formas de financiamento próprias, quebrando a lógica de dependência do financiamento público**. Nesse domínio é fundamental as Entidades da Economia Social apresentarem um rosto e uma máquina de acção saudáveis, eficientes e eficazes, por forma a lhes trazerem o financiamento privado. Neste domínio, deverão as citadas Entidades procurar buscar financiamento concedido por parte das instituições lucrativas que procurem ser socialmente responsáveis. Mas igualmente as Entidades da Economia Social devem apostar

---

<sup>2</sup> O que seja o valor social e a medição desse impacto são temas controversos, onde o consenso não domina. Nesta obra, outros artigos trabalham esta matéria, pelo que para tais remeto o tratamento da questão.

na sua competitividade, na sua imagem e no valor transmitido, por forma a alcançar outros financiamentos, hoje alternativos, como o *crowdfunding*. Recorrer à crescente consciencialização social dos cidadãos, promovendo projectos e inovações explicados ao outro e acessíveis à generalidade pode ser uma via com elevado potencial, existindo muito espaço para explorar as suas potencialidades. A adesão a este modelo de financiamento pode surgir, inclusivamente, como uma via para dinamizar o sector, sendo crucial, para que prospere, que as Entidades da Economia Social confirmem ao exterior que a sua acção produz verdadeiro retorno social, pois apenas assim se alimentará a manutenção e o aumento desta via necessária de financiamento.

Este último desafio deixa a descoberto a **necessidade de as Entidades renovarem a sua imagem e serem capazes de projectar o seu impacto social positivo**. Para tal, dois elementos-chave são relevantes: a capacitação do corpo dirigente e a utilização de marketing na actividade social.

A capacitação do corpo dirigente surge como necessidade imperiosa, por forma a gerar e desenvolver espírito crítico, mas sobretudo serve o propósito de potenciar a utilização de técnicas de gestão privada que possam ser conciliadas com o domínio social e que permitam um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. É que convém atender que, no sector social, não se deverá desenvolver a ideia de que tudo o que é privado é nefasto e deve ser afastado da Economia Social. Prescindindo do fim lucrativo, que jamais poderá surgir no âmbito e na finalidade sociais, o modelo de gestão privada, em alguns dos seus elementos e técnicas, pode auxiliar a tornar as Entidades da Economia Social mais eficientes, eficazes e económicas. A racionalidade económica é também um valor necessário à sustentabilidade financeira. Contudo, note-se, não se pretende que seja sufragada uma posição meramente economicista. Não. Antes se pretende robustecer as instituições, dotando-as de características que conduzam a potenciar os seus objectivos sociais e a captar investimento para financiamento de tais objectivos.

A par da capacitação do corpo dirigente, a imagem é igualmente imprescindível. É fundamental construir uma marca social. Tanto quanto é essencial passar a mensagem de que a actividade desenvolvida é sinalizada por inovação social, capaz de dar resposta social a problemas sociais concretos. Daí que socorrer do que de bom o marketing pode oferecer seja igualmente uma aposta desejável. Ao transmitir uma imagem forte, com

revelação da produção de impacto e de retorno social, maior tenderá a ser a possibilidade de captação de recursos financeiros que venham garantir maior poder de acção e melhor concretização dos objectivos sociais desenvolvidos no seio da Economia Social.

Outro desafio que deve ser indicado passa pela concretização do previsto no artigo 8.º da Lei de Bases. Deste normativo resulta ser importante estabelecer uma imagem de credibilidade para o sector social, promovendo-se um elevado nível de qualidade, de segurança e de transparência. Em nome desta concretização pode e deve ser considerada a **criação de uma entidade reguladora específica para a Economia Social**. Refiro-me a uma entidade independente, à imagem e semelhança das entidades independentes reguladoras existentes para outros sectores, uma instituição que, pela sua credibilidade, *know-how* e poderes, possa conferir um *selo de qualidade* ao sector e às Entidades por si reguladas, fortalecendo-as a partir da sua intervenção. Defendo a criação *ex novo* de uma entidade reguladora, igualmente como forma de auxiliar a unificação do sector e a construção de uma linguagem comum, algo tão relevante como foi abordado no primeiro dos desafios aqui indicados. E veja-se, algo necessário à densificação de uma área de saber e de actuação passa, por um lado, por gerar-se um corpo legal autónomo, regulador de determinada especificidade que justifica a diferenciação do geral e, por outro lado, implica gerar-se um corpo doutrinário, desenvolvimento de um trabalho crítico substantivo, apontando falhas e potenciando virtudes do sector, criando-se, como consequência um acervo de saber que justifica igualmente a sua especificidade. A par dos dois aspectos agora evidenciados, para ocorrer densificação de uma área de saber e acção, é crucial que, em caso de conflito, em caso de dúvida, em caso de vazio, haja quem possa resolver tais situações. Uma entidade reguladora pode e deve cumprir com essa missão de auxiliar a resolução dos problemas práticos.

Desafio de extrema complexidade é o da **Empresa Social**. Termo complexo e com múltiplos sentidos consoante os ordenamentos jurídicos e, até, consoante o *background* científico e prático de quem o utiliza, é uma realidade imposta por Bruxelas ao sector social. Na sequência da construção de uma Europa competitiva e inclusiva socialmente, através da COM (2011) 682 final, “Iniciativa de Empreendedorismo Social”, foi apresentada a citada

figura. Desde o início, assumiu-se essa ser realidade controversa, quer pela terminologia quer pela dificuldade de delimitação que continua a subsistir. O certo é, ou se concorde ou se discorde, a figura já se enraizou nos termos utilizados pela Comissão Europeia e o seu reconhecimento urge. Não creio que a figura possa já ser considerada existente em Portugal. Não são as IPSS's nem as Associações, *per se*, verdadeiras Empresas Sociais. Como exposto no quadro do Grupo de Peritos da Comissão para a Empresa Social, a empresa social ocupará um espaço próprio, dentro do sector social, aproximando-se mais da responsabilidade social empresarial do que da figura assistencial das IPSS's. Tentando esquematizar, a organização do sector, através da introdução da empresa social, defendo que o sector organiza-se da seguinte forma:

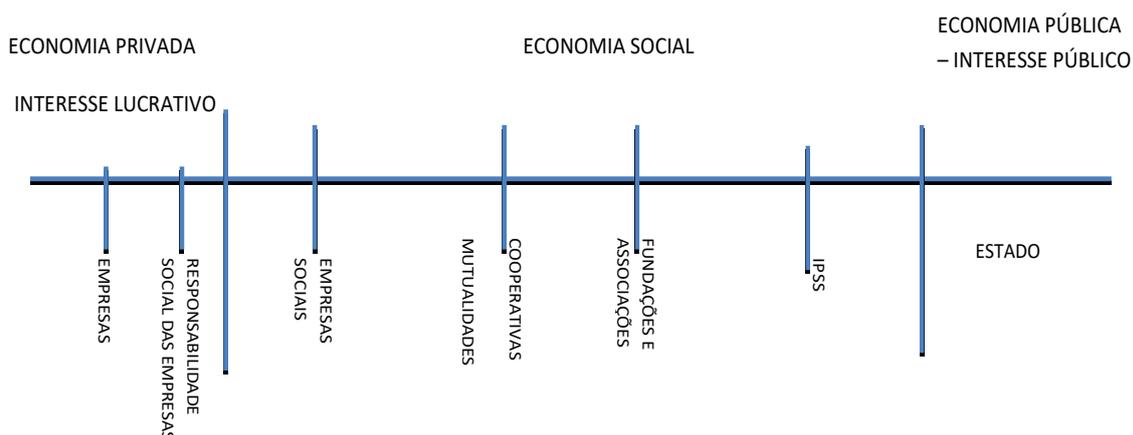


Ilustração 1 - Esquema da Autora

Não sendo, tendencialmente, nenhuma das actuais figuras do sector, a dificuldade agora colocada deveria ter sido trabalhada pela Lei de Bases. Não o tendo sido, e apesar de o seu artigo 4.º, alínea h) permitir tal categoria, deveria existir regulamentação própria, por forma a terminar o longo e persistente debate sobre o que é empresa social e quem, no quadro social português, pode efectivamente ser considerado como tal. Atenda-se a que nem a própria Comissão Europeia apresenta uma definição da figura. Apenas apresenta um conjunto de características, características essas que se identificam com qualquer uma das entidades da Economia Social. Mas não se pense ser o conceito de Empresa Social, por tal, uma mera novidade linguística para designar Entidades da Economia Social, por parte da Comissão Europeia.

Em vários trabalhos da Comissão e financiados e adoptados pelo organismo, a Empresa Social surge como uma figura diferente das demais Entidades, um tipo de Entidade próprio. Daí a imperiosidade de se saber com o que se deve contar.

Não se pense ser o tratamento da figura da Empresa Social, um trabalho de somenos importância, apenas vantajoso para alimentar discussão doutrinária. O facto é que o financiamento para a área social, com origem em Bruxelas, invoca, neste quadro comunitário de apoio, várias vezes a figura, pois verifica-se tal financiamento estar agora, em grande medida, orientado para o empreendedorismo social, recorrendo, em consequência à figura da empresa social. Em Portugal, com o nascimento da estrutura de missão *Portugal Inovação Social*, orientada para gerir os fundos comunitários direccionados para o empreendedorismo social, a figura da empresa social teima em estar presente, ainda que não se tenha avançado com nenhuma conceptualização. Urge abandonar o vazio e a dúvida quanto à figura para que se possa redesenhar os modelos e instrumentos variados de financiamento do sector social.

O último dos desafios a ser aqui apresentado prende-se com as **parcerias que as Entidades da Economia Social podem desenvolver com o Estado e com os Privados**. Decorre tanto da necessidade de expandir as vias de financiamento quanto da essencialidade de dar corpo ao apelidado triângulo do bem-estar, gerando as mais-valias de um *welfare mix*. A complexidade dos desafios sociais implica interacções e respostas socialmente inovadoras, construídas com integração dos vários agentes em presença e nunca pela intervenção individual de algum deles. Por tal, urge a necessidade de desenvolver parcerias público-sociais, parcerias privado-sociais e parcerias público-privado-sociais. A capitalização dos pontos fortes de cada Entidade e consequente potenciação, em profunda integração com a outra Entidade, gerarão, inevitavelmente, melhorias significativas no modelo de resposta social desenvolvido e no resultado social produzido. E conseguindo esse impacto social positivo, maior será a possibilidade de aceder a financiamento, garantindo sustentabilidade no seu funcionamento. Assumir a edificação de parcerias implica uma mudança de paradigma no funcionamento da Economia Social. Deixaria de vigorar um plano de acção assente na mera cooperação, para implicar o desenvolvimento de uma lógica de partilha de

risco, em detrimento de mera transferência deste do Estado para as Entidades do sector social. Partilhar o risco implica aceitar os mecanismos da inovação. A concordância com o modelo *tentativa-erro-tentativa* será característica basilar do desenho, execução e monitorização das respostas apresentadas, não permanecendo a cristalização dos métodos e dos instrumentos utilizados para desenvolver a política pública social através da Economia Social.

A grande mais-valia desta nova forma de encarar a intervenção social assenta na partilha do investimento com os privados e, com tal, no acesso a verbas significativas, ainda que com uma assunção acrescida de responsabilização. É daqui que advém ainda mais a premência de medir o impacto social, garantindo retorno social e rentabilidade. E é igualmente a partir deste aspecto que a necessidade de uma entidade reguladora que doseie a forma como os objectivos sociais não ficam desprovidos de protecção, por esta mistura de agentes, se faz sentir com maior acuidade. Tanto quanto a capacitação do corpo dirigente aumenta a sua premência.

Aceitar a lógica de inovação social no *modus operandi* da Economia Social encerra igualmente a difícil tarefa de construir equilíbrios dos interesses, da confiança e da linguagem existentes nos vários agentes em presença. Mas tal surge como dificuldade característica de qualquer intervenção contemporânea que reflecta o estado da sociedade. A presença inegável de uma crescente governação, em detrimento da governação, faz acender a necessidade de compromissos entre os múltiplos intervenientes. Uma sociedade líquida, nas palavras de Bauman, implicam-no. O âmbito da Economia Social não foge à regra.

Os exemplos de desafios identificados demonstram a necessidade de modernização da Economia Social e dos seus agentes. Impulsionam a vontade de fazer mais e melhor, característica reconhecida do sector. Mas, sobretudo, prometem reconfigurar o modelo de intervenção e a qualidade de resposta do sector social às necessidades sociais. Um dos aspectos mais significativos e benéfico para a prossecução dos objectivos das Entidades da Economia Social assenta na partilha do palco do desenho das políticas públicas sociais em ligação com o Governo, tal como implica a mesma partilha na avaliação e fiscalização dos objectivos alcançados. As metas devem ser acordadas com o poder público, por forma a garantir a adequação e a exequibilidade das mesmas, abandonando o modelo de mera partilha através da execução em

estilo de substituição. Mas, ao medir o impacto social, estará igualmente a Economia Social a auxiliar os poderes públicos a avaliar a realização das políticas públicas sociais, permitindo aplicação das verbas públicas de modo mais racional e equitativo. Contudo, para implementação deste novo modelo de intervenção, o factor tempo igualmente deve ser tido em consideração, pois de modo crescente as metas sociais não são obtidas de modo imediato e a curto prazo, carecendo de médio e longo prazos para serem devidamente avaliadas. Ora esta verdade traz a necessidade de confluência dos interesses em causa, como atrás foi escrito, tanto quanto uma aposta crescente na confiança entre os agentes envolvidos no desenho, execução e monitorização das políticas públicas sociais.

Da aceitação deste novo modelo, a sistematização da intervenção das Entidades da Economia Social surge como consequência e será parte do caminho a percorrer até à **criação de um verdadeiro ecossistema da Economia Social**. Este desafio é complexo e levará tempo até ser concretizado, pela necessidade de trabalho legislativo, doutrinal e prático/empírico a ser desenvolvido e pelos consensos a serem alcançados. Por isso, os reptos anteriores são cruciais para que este desafio possa ser ultrapassado. Mas será relevante a criação do citado ecossistema? A resposta não pode deixar de ser afirmativa. Já a Declaração do Luxemburgo, de Dezembro de 2015, refere expressamente a necessidade de desenvolver um roteiro para um ecossistema mais amplo para as empresas de Economia Social. Expressão que é também utilizada no texto da Declaração de Madrid, “A Economia Social, um modelo de negócio para o futuro da União Europeia”, de Maio de 2017. Se a necessidade e a vontade são as de valorizar um sector que já tanto oferece na intervenção social, se a vontade é a de oferecer visibilidade ao sector, se a vontade é a de reutilização, em ciclo contínuo, das potencialidades da acção social e seus agentes, então a existência e o desenvolvimento de um ecossistema são decisivos.

Pensar hoje a Economia Social implica pensar um modelo abrangente, encarando a multiplicidade de actores económicos e sociais existentes, a sua relação e a interacção desses com o Estado. Pensar hoje a Economia Social implica assumir mudanças de paradigmas e de expectativas. Pensar hoje a Economia Social implica reconceptualizar o modelo de intervenção social e as relações com outros agentes. Pensar hoje a Economia Social implica

identificar e aceitar os desafios ao seu funcionamento e tentar resolvê-los, com o mínimo de resistência possível. A transformação é a realidade de hoje, a resiliência de sempre por parte do Sector é aquilo que lhe permitirá, se com vontade e persistência, adaptar-se às novas exigências sociais, assumindo papel de destaque no quadro das respostas sociais.

Lisboa, Outubro de 2017

## Uma Introdução à Regulação Pública das Organizações da Economia Social

Rute Saraiva\*<sup>1</sup>

### 1. Introdução

O recorte exacto da definição de Economia Social<sup>2</sup>, tanto em termos substanciais, como em termos formais (*i.e.* legais) vem desafiando a doutrina que demonstra dificuldades na conceptualização de um sector caracterizado pela heterogeneidade. Em termos de Direito comparado, verifica-se *grosso modo* uma diferença significativa entre a delimitação do Terceiro Sector anglo-saxónica e continental-europeia, referindo-se a primeira à sua actividade e à (não) prossecução do lucro, ou seja inclui organizações *nonprofit* e *charities*, enquanto a segunda se centra no tipo de instituições demarcadas por lei, independentemente de serem ou não lucrativas, como sucede em Portugal no seguimento do n.º 1 do artigo 2.º da Lei de Bases da Economia Social (LBES)<sup>3</sup>. Neste caso, é a regulação pública que vai permitir circunscrever quem são as entidades da Economia Social e, em consequência, aclarar o que se entende por Terceiro Sector. Não deixa de ser relevante e no mínimo paradoxal que aquele que surge entre nós, presentemente e na Constituição, em especial no seu artigo 82.º, como um sector independente e paralelo aos

---

<sup>1</sup> \* Professora auxiliar. Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito. Alameda da Universidade, 1496-014 Lisboa. rutesaraiva@fd.ul.pt

Para uma versão mais longa, ver Rute Saraiva, *A Regulação Pública das Entidades da Economia Social*, 2017, no prelo.

<sup>2</sup> Para efeitos deste artigo, utilizar-se-ão como sinónimas as expressões Economia Social, Terceiro Sector, Economia Solidária e Sociedade Civil, não se pretendendo aqui entrar do debate sobre a sua delimitação conceptual e diferenciação, ainda que o seu recorte tenha implicações práticas, em especial no alcance e objecto da regulação pública.

<sup>3</sup> Lei n.º 30/2013, de 8 de Maio.

sectores privado e público não se afirme por si mesmo, precisando do recorte público, contrariando assim séculos de iniciativas materiais mais ou menos informais e de consolidação institucional próximas do pulsar social.

Cabe, deste modo, averiguar aqui o papel e a imperiosidade de regulação pública das organizações da Economia Social, em primeiro lugar, esclarecendo o que se entende por regulação pública em sentido próprio para depois perceber se deve ou não prevalecer, designadamente face a outras alternativas como a co-regulação ou a auto-regulação. De seguida, verifica-se a sua importância em termos de Direito Europeu e, finalmente, antes de se concluir, apura-se o seu alcance no plano nacional.

## 2. Regulação económica e pública?

Em sentido bastante impróprio, a regulação pública, eterna questão doutrinária, é a mais das vezes reconduzida a regulamentação (*i.e.* estabelecimento de normas) por parte de entidades públicas, tais como governamentais, administrativas ou legislativas. Já numa definição menos leiga, refere-se à actuação do Estado na Economia, mormente para a correcção de falhas de mercado, sendo, na Europa continental, comumente associada a operações em que o Estado assume o estatuto e papel de agente económico produzindo e fornecendo directamente bens e serviços.

Em sentido técnico, a regulação remete para a interferência pública nos mercados, não enquanto agente, mas através da imposição de comportamentos *ex ante* aos regulados, condicionando, coordenando e fixando o exercício da sua actividade económica com dois fins principais não obrigatoriamente cumulativos:

- i. Promoção dos valores de mercado com o intuito de assegurar a efectiva abertura à concorrência de sectores económicos anteriormente vedados e públicos; e/ou
- ii. Promoção de “*determinados equilíbrios entre valores de mercado e outro tipo de valores, correspondentes a variadíssimas espécies de interesses públicos*”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> PAZ FERREIRA, E., MORAIS, L., «A Regulação Sectorial da Economia - Introdução e Perspectiva Geral», in Luís Morais, Eduardo Paz Ferreira, Gonçalo Anastácio (coord.)

Em suma, por regulação (sectorial) pública, em regra entregue ao governo, a órgãos reguladores dependentes tutelados e/ou superintendidos pela estrutura governamental ou, numa tendência crescente<sup>5</sup>, a autoridades reguladoras independentes, entende-se uma actuação *ex ante* com o estabelecimento de início de “*condições relativamente padronizadas do exercício de certa actividade económica*” por forma a “*garantir o funcionamento equilibrado de uma actividade em função de um determinado objectivo público*”<sup>6</sup>.

Ora, se desta acepção decorre uma focalização na concorrência e na iniciativa económica, a questão que se coloca prende-se com a sua aplicação a um sector que se quer autónomo, que se debruça sobre tarefas eminentemente sociais e de solidariedade e que se distingue (para alguns, até se opõe) dos mercados e da sua lógica de rentabilidade.

No entanto, a Economia Social, como a sua denominação indica, contém uma componente verdadeiramente económica. Aliás, o estudo da ciência económica não se reduz à análise dos mercados e à actuação (subsidiária) do Estado. Afinal, injustiças ou desajustes sociais têm repercussões no regular funcionamento dos mercados, obrigando à acção do Estado, mormente para acautelar pressupostos e condições fundamentais, tais como a confiança, a segurança e o equilíbrio nas relações de troca. A Economia Social não se traduz, portanto, num oximoro.

Destarte, a regulação económica em sentido próprio inclui objectos socio-económicos que “*transcendem (...) as puras condições de economicidade das actividades empresariais*”<sup>7</sup>.

Com efeito, e em primeiro lugar, o Terceiro Sector revela e resolve falhas de mercado, a saber externalidades (veja-se, por exemplo, a produção de externalidades positivas associadas a programas de vacinação, de educação ou de higiene por parte de ONG um pouco por todo o mundo), assimetrias informativas (nomeadamente entre os doadores e as organizações do Terceiro Sector – OTS, ou entre estas e os seus beneficiários, incrementadas

---

*Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?*, Almedina, Coimbra, 2009, pág. 7-38 (11).

<sup>5</sup> Veja-se a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, a Lei n.º 67/2013.

<sup>6</sup> PAZ FERREIRA, E., MORAIS, L., 2009, pág. 22.

<sup>7</sup> PAZ FERREIRA, E., MORAIS, L., 2009, 23.

por um distanciamento da sociedade civil no Estado Providência), e poder de mercado (mormente com uma concorrência monopolística entre OTS).

Em segundo lugar, estranho seria que o Terceiro Sector fosse o único que não sofresse a intervenção pública. Se, por um lado, o Estado vem regulando a sua própria actuação de modo a garantir maior transparência, qualidade, *accountability* e aproximação a uma lógica de mercado com o incremento da utilização de instrumentos privados e a criação de quasi-mercados; por outro, a partir do final da década de 70 e início dos anos 80, com a onda do Estado mínimo, depois de um período conturbado por fenómenos de estagflação e de crise financeira e monetária que acentuam ao declínio do Estado Providência, verifica-se a regulação pública do sector privado, na decorrência de um processo progressivo e inexorável de liberalização e privatização, em que se assiste a uma transferência das tarefas do Estado para o mercado mas também, nalgumas áreas, para a Economia Social.

Destarte, e em terceiro lugar, verifica-se o fornecimento de bens e a prestação de serviços directamente à comunidade (*i.e.* no mercado)<sup>8</sup> e até ao Estado por parte das OTS, em complemento e/ou substituição do Estado e dos privados, alguns dos quais com uma natureza indubitavelmente económica. Este movimento de transferência e de saliência da Economia Social vem-se acentuando com a depressão financeira iniciada em 2007 e, sobretudo, pelo seu contágio às dívidas soberanas, que frisa a decadência do modelo do Estado Social e, simultaneamente, do Estado Neo-liberal.

Em quarto lugar, o objecto do Terceiro Sector tem valor *a se* e significado

---

<sup>8</sup> Este é o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia que considera este elemento determinante para aplicar às OTS as mesmas regras de concorrência do que as que oneram as entidades privadas, defendendo, nesse caso, a desvalorização da sua (possível) dimensão não lucrativa. Ver entre outros, casos C-41/90 Höfner and Elser [1991] ECR I-1979; C-180/98 a C-184/98 Pavlov Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten [2000] ECR I-6451, par. 75; C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato and Cassa di Risparmio di San Miniato SpA [2006] ECR I-289, 89; C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie and Caisse d'Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs v Ministère de l'Agriculture et de la Pêche [1995] ECR I-4013, par. 21. Por todos, BREEN, O., «EU Regulation of Charitable Organizations: The Politics of Legally Enabling Civil Society», *International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 10, n. 3 (2008), págs. 50-78 (65-67).

económico, não sendo forçosamente exterior à Economia, até porque serve de facilitador e enquadrador da iniciativa económica. Por outras palavras, torna-se difícil distinguir a dimensão puramente económica da social, devendo-se reconhecer o Terceiro Sector como “*dimensão da esfera pública nas sociedades civis, num campo de tensões sem fronteiras claras*”<sup>9</sup>, um “*welfare mix*”<sup>10</sup>.

Em quinto lugar, recorde-se que as OTS são também elas agentes económicos e há OTS, como as mútuas, as cooperativas ou as sociedades comerciais detidas maioritariamente por OTS, que prosseguem o lucro. Mais, nos últimos anos, vem-se insistindo na evolução institucional para empresas sociais, numa aproximação organizacional e funcional ao mercado.

Por último, a dimensão económica do Terceiro Sector, hoje com cerca de 55 mil OTS em Portugal, evidencia-se pelo seu potencial de criação de emprego remunerado, estimando-se que represente cerca de 5,5% do total nacional e 2,8% do Valor Acrescentado Bruto, e de dinamização da Economia, como decorre do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de Novembro, que veio alterar o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social – EIPSS -, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro<sup>11</sup>. Aliás, a doutrina e os *stakeholders* parecem reconhecer ser este o principal argumento por detrás do crescente interesse na regulação pública da Economia Social.<sup>12</sup>

Daqui infere-se a tentativa de caminhar para um novo modelo de Estado pós-social imbuído de uma lógica de descentralização e de rede baseada no princípio da subsidiariedade e de maior proximidade à comunidade, visto

---

<sup>9</sup> LOPES; A., PARENTE, C., MARCOS, V., «Entre o Estado e o Terceiro Sector: Modelos de regulação. O Terceiro Sector em foco», in Cristina Parente (ed.), *Empreendedorismo Social em Portugal*, FL-UP, Porto, 2014, pág. 75-101 (85).

<sup>10</sup> LOPES; A., PARENTE, C., MARCOS, V., 2014, pág. 83 ss.

<sup>11</sup> Alterado pelos Decretos- Leis n.ºs 9/85, de 9 de Janeiro, 89/85, de 1 de Abril, 402/85, de 11 de Outubro, e 29/86, de 19 de Fevereiro e ainda Lei n.º 76/2015, de 28 de Julho.

<sup>12</sup> European Center for Not-for-Profit Law - ECNL, 2009, *Study on Recent Public and Self-Regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-Profit Organisations in the European Union*, Budapeste, pág. 19. [http://www.ecnl.org/dindocuments/306\\_ECNL%20Accountability%20Study\\_published%20on%20DG%20JLS.pdf](http://www.ecnl.org/dindocuments/306_ECNL%20Accountability%20Study_published%20on%20DG%20JLS.pdf)

que hoje se vive uma “*dessocialização na base*”<sup>13</sup> com uma massificação social e o rompimento com as solidariedades tradicionais. Logo o objectivo parece residir na substituição de uma lógica *top-down* por uma *bottom-up*, mais concreta e transparente.<sup>14</sup>

Não se pense, porém, que a busca de um novo paradigma alicerçado na Economia Social resolve mágica e positivamente a satisfação das necessidades individuais e colectivas e ultrapassa as falhas de mercado e de intervenção. Basta atentar à percepção presente de crescentes situações de fraude ou de abusos por parte de OTS. Efectivamente, não será despiciendo perguntar se este esforço de construção de um Estado Pós-Social Solidário não parará um rato, tratando-se meramente uma roupagem diferente para um estafado Estado Providência. Nesta indagação sobre a aplicação do conceito técnico de regulação às OTS interessa igualmente avaliar a prossecução de valores de mercado. Como abordado *supra*, não só a distinção clara entre o económico e o social se assemelha espinhosa, sobretudo face fortes interacções bilaterais, como os três sectores não se apresentam como sucedâneos perfeitos, denotando mesmo uma lógica de complementaridade. Além disso, a competitividade não é uma prerrogativa exclusiva do sector privado. Não apenas o Terceiro Sector concorre contra o sector público e o sector privado para o fornecimento de bens e serviços, como se nota uma competição entre OTS que procuram, através da sua diferenciação qualitativa, encontrar nichos de actuação e que concorrem entre elas, a mais das vezes, por financiamento público e privado. Ora, esta corrida permite, em teoria, uma maior racionalidade do Terceiro Sector, fomentando as boas práticas, combatendo ineficiências, incentivando a inovação e afastando OTS débeis e fraudulentas.<sup>15</sup>

Por outro lado, convém não esquecer que a regulação económica em sentido técnico não se esgota na defesa do mercado. Em matéria de Economia Social e OTS importa antes de mais acautelar dois valores estruturantes que devem coordenar-se com a economia de mercado: a solidariedade intra e inter-geracional e a confiança. No primeiro caso, quer-se reinscrever a

---

<sup>13</sup> LOPES; A., PARENTE, C., MARCOS, V., 2014, pág. 80.

<sup>14</sup> LOPES; A., PARENTE, C., MARCOS, V., 2014, pág. 81.

<sup>15</sup> Neste último caso, tal pode não acontecer de todo, alimentando ao contrário os parasitas e os “espertos”, como sustentam Akerlof e Shiller, afastando o mercado de um equilíbrio são. SHILLER, R. J., AKERLOF, G. A. Akerlof, *À Pesca de Tolos - A Economia da Manipulação e do Logro*, Actual Editora, Coimbra, 2016.

solidariedade no seio da comunidade, diminuindo, deste modo, a pressão da procura do Estado para a satisfação de necessidades. No segundo, pretende-se assegurar a credibilidade e reputação das OTS, afastando, assim, alguma desconfiança popular devido ao distanciamento histórico da sociedade civil resultante do Estado Providência, à divulgação mediática de situações de fraude, a rumores e mitos sobre práticas discriminatórias e oportunistas por parte das OTS, ao aumento exponencial de entidades, ao facto de as famílias lhes entregarem donativos sem muitas vezes controlarem e verem a sua aplicação e, por fim, à exposição dos beneficiários, e em especial das suas fraquezas, às OTS.

Resumindo, no Terceiro Sector, a regulação em sentido próprio irá prosseguir, antes de tudo, a promoção de valores exteriores ao mercado vitais para o seu regular funcionamento.

### 3. Regulação necessária?

Mas será a regulação pública imprescindível para o Terceiro Sector?

A questão divide opiniões que alimentam um aceso debate entre defensores e oponentes da necessidade de regulação da Economia Social, tecendo e esgrimindo múltiplos argumentos, por vezes simétricos ou até mesmo ambivalentes. Entre outros:

- i. Intervenção a mais (ou a menos) do Estado;
- ii. (Des)caracterização do sector com a maior ou menor ingerência do Estado, sendo que a autonomia das OTS se assume como um princípio estruturante;
- iii. Aumento ou diminuição de desequilíbrios face à heterogeneidade do sector e ao agravamento dos custos, sobretudo para as OTS de pequena dimensão, ou garantia de um *level-playing field* para estas;
- iv. Formalização de uma realidade informal, com a introdução de uma lógica vertical e hierárquica num contexto marcado pela horizontalidade de relações colaborativas e de uma racionalidade centralizadora do Estado e de uma solidariedade geral num sector caracterizado por uma racionalidade descentralizada e com uma solidariedade cultural e de proximidade<sup>16</sup>;

---

<sup>16</sup> LOPES; A., PARENTE, C., MARCOS, V., 2014, pág. 85-86.

- v. A ausência de provas empíricas que (não) justifiquem a necessidade de regulação, nomeadamente em matéria de fraude, branqueamento de capitais, terrorismo, eficiência ou boa governança<sup>17</sup>;
- vi. (Des)conhecimento do sector por parte do Estado, patente na dificuldade em recortá-lo. No fundo, o argumento (mais ou menos consensual) que uma regulação “*one-size-fits-all*” não se adequa, devendo-se procurar soluções *taylor-made* consentâneas, designadamente, com a aplicação do princípio da proporcionalidade;
- vii. Receio de que a regulação seja instrumental para restringir a constituição e o papel das OTS, esvaziando-as e, conseqüentemente, cerceando o espaço de organização cívica social.

A polémica sobre a regulação aqui resumida revela-se, todavia, como uma falsa questão. O problema não se prende com regular ou não regular mas com o modelo de regulação: hétero-regulação, co-regulação ou auto-regulação. Em suma: quem deve regular? Deixando esta discussão para um outro momento, assim como sobre a intensidade da intervenção, concentremo-nos agora na temática da necessidade de regulação.

A existência de falhas de mercado tanto no sector privado como no próprio sector social e cooperativo como *supra* referido, bem como a concorrência deste último com interesses públicos justificam, para começar, a regulação económica.

Por outro lado, e como se sublinhou anteriormente, esta apresenta-se como meio de garantir valores que o mercado, por si, não nutre mas que devem, em determinadas áreas, impor-se para o seu bom funcionamento. Em causa estão a solidariedade e a confiança.

Acresce que as OTS lidam amiúde com a protecção e efectivação de direitos fundamentais e sócio-económicos e culturais, além de, por vezes, interagirem com beneficiários em situação de enorme fragilidade humana e sem capacidade (ou com capacidade diminuída) de se defenderem de eventuais abusos.

---

<sup>17</sup> Demonstrando que a imposição de regulação tem pouco impacto na boa governança das OTS, ver PEREGO, P., VERBEETEN, F., «Do ‘good governance’ codes enhance financial accountability? Evidence from managerial pay in Dutch charities», *Financial Accountability and Management*, Vol. 31, n.º 3 (2015), pág. 316–344 (20).

Aliás, nesta linha, constata-se actualmente a delegação de tarefas tipicamente públicas para OTS, um pouco como sucedeu para o sector privado, servindo estas de verdadeira extensão (exclusiva em certos casos) do Estado, designadamente com a provisão de bens e de serviços sociais (e económicos) de interesse geral, vulgo serviço público.

Ademais, as OTS lidam com fundos públicos e/ou com donativos, estes, em especial, associados a uma relação fiduciária pessoal, institucional e/ou filosófica (quanto aos meios empregues ou quanto aos fins prosseguidos). De certa maneira, este tipo de financiamento, desvalorizando a sua possível motivação altruísta, reveste uma certa proximidade com uma lógica de investimento com esperança em dividendos/retornos sociais.

Por último, mais recentemente, um outro argumento emerge, mormente nos Estados-Unidos e no Direito Europeu: o combate à fraude e ao branqueamento de capitais e à utilização das OTS por organizações terroristas, seja para efeitos de financiamento, formação ou da sua defesa.<sup>18</sup>

Conquanto à primeira vista possa parecer estranho, a questão da regulação da Economia Social deve ser abordada similarmente à regulação dos mercados financeiros. Afinal, o económico-financeiro e o social interagem, a confiança deve ser alimentada e defendida de forma sustentada em ambas as situações enquanto valor a pesar com a concorrência e a economicidade, e as duas áreas apresentam algum carácter (in)explicavelmente “mágico”: num entregam-se as poupanças a ignotos, noutra, para lá da ruptura com a maximização da utilidade esperada vaticinada para os agentes económicos racionais, cede-se a garantia e efectivação dos mais básicos direitos humanos a estranhos que se nos apresentam à porta.

Observando este paralelismo algo paradoxal (para os que acreditam na oposição entre finanças e solidariedade), resulta a necessidade de dois grandes blocos regulatórios que se interrelacionam e que, em geral, se reforçam mutuamente embora às vezes se contradigam (o que obriga à sua hierarquização casuística): uma regulação prudencial e uma regulação comportamental.

---

<sup>18</sup> BREEN, O., *Through the Looking Glass: European perspectives on non-profit vulnerability, legitimacy and regulation*, University College Dublin, Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies, Research Paper n.º 47/2011, Dublin, 2011.

A regulação prudencial debruça-se sobre a garantia da solidez, sustentabilidade, boa gestão e governança das OTS, no plano formal e procedimental, de maneira a cimentar o princípio da segurança que se pode subdividir em três vectores justificativos da previsão de mecanismos de salvaguarda: protecção, estabilidade e regularidade. No primeiro, está em causa a prevenção, gestão e resolução de irregularidades e de riscos. A estabilidade, por seu turno, prende-se com a capacidade de acautelar o equilíbrio micro (funcionamento das OTS individualmente consideradas e as suas expectativas) e macro-económico (lógica de agregados), evitando danos reputacionais e fiduciários inibidores da actividade solidária devido aos elevados índices de incerteza associados. Vista de outro modo, a estabilidade traduz-se então na continuidade sustentada da provisão de bens e serviços sócio-económicos. Quanto à regularidade, pode ser entendida em sentido formal e em sentido material, ou seja o desenvolvimento das iniciativas solidárias de acordo com o Direito e a sua subordinação a princípios enformadores e à sua adequada ponderação.

A segurança, nesta tripla acepção, obriga à previsão de normas prudenciais e, desejavelmente, de intervenção em situação de crise, sendo a alternativa a limitação da liberdade de iniciativa cooperativa e social com custos em termos de eficiência e de proximidade/democraticidade. Estas normas, eminentemente institucionais e organizativas, ligam-se, em especial, ao estatuto profissional dos membros dos órgãos das OTS e à admissão e exclusão destas ao acesso ao Terceiro Sector e ao exercício da iniciativa solidária. Pretende-se logo prevenir a existência e/ou laboração de entidades insustentáveis e fraudulentas, pese embora tal abordagem não elimine totalmente o risco e exija uma estreita (e onerosa) cooperação e partilha de informação entre as (potenciais) instituições solidárias e os reguladores/supervisores.

Em termos de Direito comparado e de propostas *de jure constituendo*<sup>19</sup>, as normas prudenciais mais frequentes envolvem:

---

<sup>19</sup> Por exemplo, EAKIN, L. [et al.], *A policy perspective on Canada's non-profit maze of regulatory and legislative barriers Mapping the way forward for third sector organizations*, Policy Brief, The Wellesley Institute, 2009.

- i. Estabelecimento de um registo<sup>20</sup> (obrigatório ou voluntário) junto do Estado ou de uma entidade por este designada/acreditada, nomeadamente uma OTS “chapéu”, isto é uma OTS que agregue outras OTS da mesma área temática, geográfica ou institucional. O registo pode ter uma de duas funções. Nos sistemas de *Common Law*, assume-se como um acto de reconhecimento do Estado para efeitos de elegibilidade para apoio público. Já na família romano-germânica, o seu propósito reside na obtenção de personalidade jurídica e, a partir daqui, procurar assegurar isenções fiscais básicas (apesar de, cada vez mais, estes benefícios fiscais adicionais serem concedidos a organizações que prossigam fins publicamente benignos)<sup>21</sup>;
- ii. Autorização/licenciamento para início e exercício de actividade (e licenças consoante os tipos e áreas de actuação), assim como validação e acreditação de certos actos;
- iii. Exigência de determinada estrutura organizativa e administrativa interna, com a definição de órgãos dirigentes/executivos, fiscais/fiscalizadores e, por vezes, consultivos, estabelecendo-se ainda a sua natureza preferencialmente colegial e as características dos mandatos (ex. duração, renovabilidade);
- iv. Imposições sobre o perfil do líder da OTS ou dos membros dos seus órgãos, mormente da Administração, solicitando-se como principais atributos a idoneidade e a competência técnica. Quanto à primeira, atenta-se sobretudo ao carácter moral, registo criminal e conflitos de interesses. Na hipótese de OTS voluntárias, a idoneidade dos fundadores e dirigentes pode estar ligada à própria constituição da organização, obrigando-se ao respeito, entre outros, dos princípios da boa-fé, interesse público, cuidado e diligência, interesse associativo e/ou responsabilidade. No que respeita a segunda, importa não só a formação académica mas também a experiência adquirida;
- v. Determinação das regras quanto às remunerações e pagamento de ajudas de custo e de representação, bem como quanto a eventuais

---

<sup>20</sup> Por vezes, em vez de um registo centralizado e único, opta-se por vários registos consoante o tipo institucional, missão ou delimitação geográfica.

<sup>21</sup> ECNL, 2009, pág. 12.

- regalias, dos dirigentes mas igualmente dos funcionários, de modo a acautelar a probidade e a reputação institucional<sup>22</sup>;
- vi. Promoção e avaliação da boa gestão e governança, por exemplo através do fomento da participação em programas (mais ou menos voluntários) de *standards* e *accountability*<sup>23</sup>;
  - vii. Obrigação de utilização de uma percentagem pré-definida dos donativos directamente na prossecução da missão institucional e não esgotá-los em gastos administrativos;
  - viii. Contabilidade organizada. Pode-se além disso pensar na imposição da constituição de almofadas ou de reservas financeiras para situações de crise ou em maiores ou menores barreiras na transferência de montantes entre rubricas;
  - ix. Estabelecimento de prazos adequados para o cumprimento das tarefas;
  - x. Intermediação de instituições financeiras para a atribuição e gestão de verbas, designadamente necessidade de abertura de conta bancária. Podem também ser consideradas limitações para certo tipo de investimentos e aplicações financeiras, tendo em conta a origem dos fundos;
  - xi. Revisão regular do estatuto fiscal.

A fixação deste tipo de regras levanta, porém, algumas questões, a começar pela preocupação tantas vezes manifestada pelas OTS de perda ou cerceamento da sua verdadeira autonomia e identidade. Tomadas proporcionalmente, contudo, muitas das normas não restringem a liberdade de escolha do tipo institucional, dos seus dirigentes e funcionários, do plano de actividades ou do destino dos fundos na sua globalidade. O objectivo é, aliás, é o oposto.

Todavia, parecem legítimas duas outras preocupações. Por um lado, a dúvida sobre um efeito perverso associado a regras contabilísticas e de gestão económica, pela possibilidade de alterar o registo que se quer social e

---

<sup>22</sup> Sobre os níveis salariais nas OTS e a sua conjugação com uma boa governança, ver PEREGO, P., VERBEETEN, F., 2015.

<sup>23</sup> Sobre os vários sentidos e dimensão de *accountability* a propósito das OTS, EBRAHIM, A., *The Many Faces of Nonprofit Accountability*, Harvard Business School, Working Paper n.º 10-069, Cambridge, 2010.

solidário das OTS para um registo de racionalidade económica e de mercado. Por outro, o receio de que as atenções se concentrem em torno de questões de registo ou de certificação, olvidando-se o papel das OTS e da sua ligação umbilical à sociedade civil.

No plano da regulação comportamental, a tónica centra-se em torno da relação entre a OTS e os seus beneficiários, com vista a assegurar a protecção destes últimos, enquanto parte mais fraca. Procura-se, então, através de normas de conduta de pendor mais substantivo, resolver assimetrias informativas e problemas de agência, garantindo maior transparência e corresponsabilidade *accountability* perante a comunidade (incluindo doadores e beneficiários), os seus pares (outras OTS), o Estado e internamente<sup>24</sup>, sobretudo quanto à prossecução da sua missão (fins/desempenho) e à utilização da sua estrutura organizativa e meios e dos fundos públicos e donativos privados obtidos (meios/governança)<sup>25</sup>, com a prestação e partilha de informação em quantidade e qualidade suficiente e adequada, reduzindo, deste modo, os custos elevados de obtenção de dados por parte dos beneficiários e doadores. Estarão, portanto, em causa normas comportamentais antes de mais relativas a informação sobre as OTS, a sua integridade e sobre os dados recolhidos quanto aos beneficiários (sigilo profissional), para a consequente tomada de decisão livre e racional de potenciais doadores e beneficiários. Ou seja, regras de conduta intimamente ligadas às normas éticas e profissionais e à relação entre os *stakeholders*. Pense-se nos códigos deontológicos ou na temática da *corporate governance*.

Como soluções encontradas em vários ordenamentos ou sugeridas por *stakeholders* ou académicos realçam-se:

- i. Certificação da OTS e dos bens e serviços prestados, por exemplo considerando certos *standards* ou a regra ISO9001, *maxime* como condição de acesso a financiamento;
- ii. Sistema de *rating* e avaliações regulares de *performance* e de impacto, seja via agências de notação, OTS chapéu ou especificamente criada para o efeito ou por seguradoras, com um mecanismo de pontuação e graduação;

---

<sup>24</sup> EBRAHIM, A.,2010, pág. 4-7.

<sup>25</sup> EBRAHIM, A.,2010, pág. 7-10.

- iii. Obrigações de reporte, em especial a apresentação ao regulador e ao público em geral dos relatórios anuais de actividades e de contas. Pode-se ainda equacionar a submissão regular de descrições de boas práticas, de relatos fiscais, de extractos de contas e de avaliações de desempenho, bem como a *disclosure* pública de resultados alcançados, fornecendo um fluxo informativo duradouro entre *stakeholders*;
- iv. Mecanismos de participação associados à publicitação, discussão e até negociação dos fins, dos meios e das actividades e a abertura a intervenções cívicas<sup>26</sup>;
- v. Estabelecimento de regras para a angariação de fundos privados, *maxime* donativos, de olhos postos no auxílio ao terrorismo, na fraude fiscal ou no branqueamento de capitais;
- vi. Identificação dos beneficiários e registo das relações havidas e desenvolvidas, assim como a definição dos seus parâmetros;
- vii. Formação continuada dos dirigentes e funcionários das OTS;
- viii. Definição dos padrões de inter-relacionamento entre sectores;
- ix. Fixação de critérios éticos<sup>27</sup> consoante a missão, tipo, recursos, área de intervenção e dimensão das OTS.

A previsão e aplicação destas normas de conduta, mormente no que concerne as obrigações de reporte ou a obtenção de certificação ou de notação, consubstanciam, sobretudo para pequenas OTS, um ónus que as poderá afastar do sector ou que desvia recursos humanos, físicos e monetários para o seu cumprimento e que poderiam ser decisivos noutras áreas. Algum cuidado e proporcionalidade deverão, portanto, ser equacionados na sua consagração pois, quanto mais não seja, poderia parecer desajustado fazer exigências tão ou mais apertadas do que as feitas ao Estado, quando este, além de nem sempre as satisfazer, ainda entrega (empurra) as suas tarefas para o Terceiro Sector (e para os privados). Além do mais, se as exigências de reporte e de avaliação forem demasiado focadas no desempenho, tal poderá

---

<sup>26</sup> EBRAHIM, A., 2010, pág. 18-20.

<sup>27</sup> Daqui poderá resultar um conflito entre ordens normativas e os entendimentos jurídicos e morais subjacentes.

originar um incentivo perverso para falsas narrativas e uma sobre-avaliação do desempenho por parte das OTS.<sup>28</sup>

Questão concomitante prende-se em saber se mais do que uma regulação em sentido estrito baseada em normas *ex ante* (ex. registo ou autorização) não se deverá equacionar como alternativa ou então como complemento uma supervisão *stricto sensu*, numa lógica *ex post*, *i.e.* acompanhamento, avaliação e fiscalização do cumprimento e determinação de medidas correctivas ou aplicação de sanções na hipótese de incumprimento, tais como vedação de acesso a financiamento público, revogação de licenças ou inclusão numa lista de incumpridores divulgada publicamente<sup>29</sup>. Também aqui se coloca uma vez mais a pergunta de saber a quem deveria ser entregue a supervisão: uma autoridade pública (mais ou menos independente), uma autoridade do Terceiro Sector, *accountability clubs* ou terceiros como agências de *rating*, auditoras ou *watchdog groups*?<sup>30</sup> Mais, deverá essa supervisão, à semelhança da regulação, ser preferencialmente *soft* ou *hard*, ou seja recorrer a mecanismos persuasivos ou imperativos? As dúvidas continuam a multiplicar-se.

#### 4. A quem caberá regular? Escolha de um modelo

Chegados a este ponto, interessa perceber se a regulação deve ser entregue ao Estado (incluindo nível governamental, entidades sob sua superintendência ou tutela e pessoas colectivas públicas independentes), às próprias OTS ou a uma colaboração entre os vários interessados (Estado, OTS, beneficiários, doadores).

Do lado das OTS, é manifesta a preferência por uma solução de auto-regulação, até como reacção ao aumento de pedidos e estudos de regulação pública devido ao rebentamento de escândalos na Economia solidária, ao alargamento notório do número de OTS e da sua influência na actividade

---

<sup>28</sup> EBRAHIM, A., 2010, pág. 24-25.

<sup>29</sup> O ECNL, 2009, pág. 21, observa que se vem assistindo a um reforço continuado da supervisão e dos meios de investigação e sanção.

<sup>30</sup> VAUGHAN, S. K., ARNSEAULT, S., *Managing non-profit organizations in a policy world*, SAGE-Copress, Thousand Oaks, CA, 2014, pág. 91-94.

económica e junto da comunidade e aos medos associados ao terrorismo e à criminalidade.

Como principais argumentos, as OTS e os seus representantes e defensores esgrimem um conjunto de razões, a saber<sup>31</sup>:

- i. Ninguém melhor do que elas conhece o sector e, conseqüentemente, quem e qual o melhor nível para regular;
- ii. A auto-regulação surge como a melhor defesa contra uma regulação pública estranguladora, desadequada, limitadora da liberdade de associação e de iniciativa social e cooperativa, tirânica, invasiva, onerosa e conseqüentemente ineficiente;
- iii. A auto-regulação desempenha, portanto, uma função de regulação contestável ou de denominador mais baixo que funciona como âncora para a hétero-regulação;
- iv. O estabelecimento interno de um conjunto de normas permite alterar a percepção do público em relação à Economia Social. Assim, para efeito de protecção interna, interessa a previsão e o fortalecimento de *standards* organizativos, materiais, formais, funcionais decorrentes do conhecimento profundo do sector para separar o trigo do joio, verificando-se, na prática um esforço sério e consumidor de recursos na construção de uma regulação credível<sup>32</sup>;
- v. Trata-se, ademais, de uma oportunidade de aprendizagem, formação e trabalho em rede, enriquecedora, consolidante e unificadora do sector, conferindo-lhe uma certa dimensão sistemática;
- vi. Permite-se então um reforço de dentro para fora que possibilita ao Terceiro Sector encontrar e ocupar o seu espaço e afirmar-se perante os sectores privado e público e, igualmente, perante a comunidade;
- vii. Recorda-se que o Estado não tem meios nem capacidade para controlar tudo, pelo que à semelhança do que sucede com o

---

<sup>31</sup> Por todos, Panel on the Nonprofit Sector, *Report to Congress and the Nonprofit Sector on Governance, Transparency, and Accountability*, Independent Sector, Washington, DC, 2005; IRVIN, R. A., «State Regulation of Non-profit Organizations: Accountability regardless of the outcome», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 34, n.º 2 (2005) pág. 161–178.

<sup>32</sup> GURGETY, M. K., «Self-regulation, Voluntary Programs among Nonprofit Organizations», in Matthew Potoski, Aseem Prakash (eds.) *Voluntary Programs: A Club Theory Perspective*, MIT Press, Cambridge, 2009, Cap. 12 (274).

incentivo à *(social) corporate governance* nas empresas privadas e à *compliance* nas instituições financeiras, deve-se reconhecer que a regulação deve ser devolvida à OTS, garantindo maiores eficácia, efectividade e eficiência.

Apesar da força desta tese, no entanto, há que equacionar algumas limitações relevantes:

- i. A auto-regulação dificilmente ultrapassará o denominador mais baixo que não coincidirá necessariamente com o nível desejável ou até óptimo, muito porque é uma regulação interessada. Aliás, uma vez que mesmo no Terceiro Sector se encontram organizações de grandes dimensões e muito interligadas, não é de todo despropositado pensar que deterão mais poder e, conseqüentemente, que, sobrerrepresentadas, poderão capturar a regulação para servir os seus próprios interesses e características;
- ii. A regulação só por si não é suficiente, importando a transição para a sua efectivação (*enforcement*);
- iii. As soluções de *nonprofit voluntary clubs* com a aposta na auto-regulação voluntária encontram obstáculos em ganhar escala (*scaling up*) face aos custos inerentes e à baixa taxa de participação nesses programas, devido, principalmente, à reduzida capacidade de muitas OTS em cumprirem as exigências e em alocarem recursos para a sua implementação, monitorização e reporte<sup>33</sup>;
- iv. Deixada a regulação às OTS, até pela sua heterogeneidade, teme-se um labirinto e amontoado babélico de normas e programas em camadas nem sempre perfeitamente sobrepostas, num efeito de *layering* oneroso e ineficiente<sup>34</sup>. A regulações individuais da OTS somam-se regulações consoante a sua forma jurídica, actividade, localização, alcance, dimensão, fontes de financiamento ou beneficiários, para além de especificações locais, regionais, nacionais e internacionais, entre outras<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> GURGETY, M. K., 2009, pág. 275.

<sup>34</sup> O ECNL, 2009, pág. 18, identificou no espaço europeu cerca de 70 projectos de auto-regulação a somar a 65 de regulação pública.

<sup>35</sup> O ECNL, 2009, pág. 21, observa que a maioria das iniciativas de auto-regulação se verificam ao nível infra-nacional, sobretudo entre um conjunto restrito de OTS.

- v. Haverá uma tentação para a manutenção do *statu quo* com custos para a inovação social e institucional;
- vi. Não é evidente a sustentabilidade financeira dos modelos auto-reguladores face aos custos inerentes e à escassez de meios de muitas das OTS que, amiúde, dependem de fundos públicos ou de donativos privados;
- vii. Cria-se um nicho para autoridades de auto-regulação que, perversamente, podem alimentar um enquadramento insuficiente e desadequado que exija continuamente o seu apoio e manutenção, servindo desta forma mais os seus interesses do que os do Terceiro Sector, e que podem ser volúveis a captura. Por outro lado, e ao contrário do Estado (assumindo que é democrático), a sua legitimidade, *accountability* e transparência, para os beneficiários e doadores, parecem frágeis.

A aposta numa regulação pública poderá auxiliar na ultrapassagem de alguns destes vieses. Todavia, terá de observar o princípio da proporcionalidade na sua tripla dimensão de necessidade, adequação e proibição de excesso, acrescida da condição de prossecução de fins legítimos, uma vez que estão em causa interesses públicos, com o intuito de afastar as “más” OTS sem afectar as “boas” ou as organizações que, sendo privadas, não prosseguem o lucro e que, não sendo públicas, prosseguem fins sociais. Ora, para se alcançar este nível óptimo de regulação, urge um conhecimento mais profundo do Terceiro Sector e da sua estrutura e dinâmica, o que realça a importância do desenvolvimento de mais estudos, a audição do conjunto das OTS e ponderação das suas recomendações e opiniões<sup>36</sup>.

Para além disso, considerando os vários motivos, seria de pesar uma terceira via, a co-regulação, que se caracteriza pelo envolvimento de partes com interesses diferenciados. Se por um lado se pode alegar que sofrerá tanto do mal da auto-regulação como do mal da regulação pública, agravados pelos custos de transacção inerentes a reunir e conciliar os diversos e heterogéneos *stakeholders*, por outro lado, pode-se defender que a participação alargada

---

<sup>36</sup> LUO, Y., IYENGARD, G., VENKATASUBRAMANIAN, V., *Soft Regulation with Crowd Recommendation: Coordinating Self-Interested Agents in Sociotechnical Systems under Imperfect Information*, PLOS ONE Journal (2016).

(cujos custos podem ser diminuídos através de um sistema de representação e pelo uso das novas tecnologias de comunicação), numa lógica coaseana, permite a construção de uma regulação óptima, que equilibra os interesses em jogo, minimizando capturas e ingerências, inclusivamente internas, assumindo-se como menos onerosa por, ao atender mais de perto às especificidades dos regulados, dos beneficiários e dos interesses públicos, arquitectar soluções, condutas e/ou *standards* menos discricionários e, logo, mais ajustados às características das OTS. Neste contexto, e assumindo que existe margem de negociação por parte das OTS, o recurso a contratos de gestão ou de cooperação entre OTS e o Estado pode ser caracterizado não apenas como uma forma de regulação indirecta mas igualmente de co-regulação. O mesmo sucede, na nossa concepção de co-regulação, se a lei impuser, em determinadas áreas ou para determinadas OTS, a elaboração de códigos de conduta.

Questão diferente prende-se com a intensidade da regulação ou, por outras palavras, com a sua imperatividade. Com efeito, poder-se-á optar por uma solução impositiva (*hard*) ou persuasiva (*soft*), tanto no estabelecimento de regras de conduta como na supervisão do seu cumprimento. Ora, no Terceiro Sector, em termos empíricos, observa-se uma preferência por soluções moles com, entre outros, códigos deontológicos, orientações, recomendações, princípios, manuais de boas práticas ou programas voluntários de *rankings*, *ratings* ou certificação, clubes de *accountability*, mecanismos de *comply or explain* ou de *shaming*. A sua flexibilidade e menor onerosidade, assim como a sua aparente eficácia comprovada empiricamente e o potencial de fomento de um ambiente de aprendizagem colectivo, ajudam a justificar a sua preferência em nome do recurso à opção de menor restrição da iniciativa cooperativa e social.

## 5. A regulação europeia

Desde a sua fundação que a agora União Europeia não se preocupou com a regulação da Economia Social, deixando-a aos Estados-Membros, de acordo com o princípio da subsidiariedade.<sup>37</sup> No Tratado de Roma apenas

---

<sup>37</sup> Para mais sobre o tratamento pelo Direito Europeu do Terceiro Sector, ver BREEN, O., 2008 e 2001; Comité Económico e Social Europeu pelo Centro Internacional de Pesquisa e

se encontra uma referência negativa às OTS no agora artigo 54.º (ex. 48.º) do Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE para as excluir, quando sediadas num Estado-Membro, do estabelecimento noutro, o que claramente revela a preferência pelo sector privado e lucrativo, não fosse esta uma comunidade económica<sup>38</sup>. É preciso esperar pelo Tratado de Nice para surgir uma menção à sociedade civil na governação europeia, com representação no Comité Económico e Social, no artigo 300.º n.º 2 (ex. 257.º) TFUE. Com o Tratado de Lisboa e o novo artigo 15.º TFUE promove-se a abertura e transparência das instituições europeias com a participação da sociedade civil.

Estranhamente, porém, quando se analisa o trabalho europeu nesta área, o panorama, além de pobre, demonstra abordagens restritivas e contraditórias com o desenvolvimento do potencial do Terceiro Sector: *“em primeiro lugar, os obstáculos criados pelas políticas «antitrust», que consideram as atividades cooperativas como «acordos» ou práticas que restringem a concorrência, devendo, por conseguinte, ser proibidas e, em segundo lugar, a atual revisão das políticas de apoio estatal e dos financiamentos de serviços de interesse geral; os únicos beneficiários que não são questionáveis são as cláusulas sociais e as associações sem fins lucrativos.”*<sup>39</sup> Acresce também o facto da inexistência de harmonização fiscal e institucional das OTS dificultar o trabalho transeuropeu destas e não lhes possibilitar usufruir plenamente dos benefícios do mercado comum.<sup>40</sup> O Tribunal de Justiça, pelo seu lado, vem reconhecendo as OTS como sujeitas ao Direito Europeu em várias áreas, nomeadamente no Direito do Trabalho, e defende que têm os mesmos direitos que as entidades lucrativas no plano da liberdade de circulação de capitais.<sup>41</sup>

---

Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa - CIRIEC, *A Economia Social na União Europeia* - Relatório de Rafael Chaves e José Luis Monzón, 2012. [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/a\\_ces11042-2012\\_00\\_00\\_tra\\_etu\\_pt.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_pt.pdf)

<sup>38</sup> Sobre outra interpretação do artigo, podendo significar o reconhecimento da incompetência da EU em matéria da Economia social, BREEN, O., 2008, pág. 61-62 e ainda a propósito do caso Stauffer (C-386/04 Stauffer [2006] ECR I-8203), pág. 67 ss.

<sup>39</sup> CIRIEC, pág. 76.

<sup>40</sup> BREEN, O., 2008, pág. 50.

<sup>41</sup> Com referências jurisprudenciais, BREEN, O., 2008, pág. 65 ss.

Ademais, os esforços europeus esbarram em dois problemas de base, a saber, uma “*base jurídica desadequada e a sua definição conceptual insuficiente e generalizada, que se debate com a inexistência de referências expressas nos textos de base da UE (Tratado de Roma e Tratado de Maastricht) e uma definição (se existe) baseada mais na forma jurídica do que nas atividades desenvolvidas, bem como toda uma variedade de termos (terceiro setor, sociedade civil, etc.) que impedem o consenso quanto ao termo a empregar.*”<sup>42</sup> Se esta última limitação parece transversal ao enquadramento continental-europeu das OTS, incluindo ao nível nacional, a segunda prende-se com a dificuldade de reconduzir esta temática tanto ao artigo 114.º do TFUE como ao artigo (por defeito) 352.º do TFUE.<sup>43</sup>

Ora, apesar dos apelos sucessivos, pese embora intermitentes, para a consagração de um estatuto europeu para as fundações, associações, mutualidades e cooperativas, estes não só não se concretizaram como os últimos desenvolvimentos associados à ameaça terrorista e de criminalidade económico-financeira parecem sugerir uma opção restritiva do espaço de liberdade social e cívica<sup>44</sup>.

A Recomendação Especial VIII da Financial Action Task Force (FATF) veio reconhecer e alertar para a vulnerabilidade das OTS a abusos terroristas, abrindo a janela para uma regulação intrusiva e cerceadora.<sup>45</sup> Por outro lado, a Comunicação da Comissão (2005) 620 final faz várias solicitações aos Estados-Membros, designadamente registos de OTS acessíveis ao público, a sua manutenção adequada, incluindo no plano da contabilidade, orientações de transparência financeira e o encorajamento do cumprimento do código de conduta que se pretende adoptar a nível europeu. A União Europeia, porém, modera o tom ingerente um mês mais tarde, no Conselho da Europa de 1 e 2 de Dezembro de 2005.

---

<sup>42</sup> CIRIEC, pág. 74.

<sup>43</sup> Sobre outras possíveis bases jurídicas e as dificuldades na sua utilização, BREEN, O., 2008, pág. 62-64.

<sup>44</sup> Sobre o potencial cerceador e anti-OTS da regulação em torno da fictícia/real ameaça terrorista, Transnational NPO Working Group on FATF, *Recommendations: Financial Action Task Force Typology Review*, 2014, <http://www.charityandsecurity.org/sites/default/files/files/NPO%20Sector%20Typology%20Position%20Paper%20FATF.docx.pdf>

<sup>45</sup> Sobre esta matéria, insistindo nos perigos de uma regulação demasiado restritiva para as OTS, BREEN, O., 2011.

A avaliação das fragilidades do Terceiro Sector continua com a apresentação de três relatórios<sup>46</sup> mas apesar das conclusões quanto à falta de dados para o estabelecimento de relações causais entre o modelo organizativo e de gestão das OTS, o crime financeiro e o terrorismo e das recomendações para se abordar de forma mais abrangente o problema através de um reforço da transparência e *accountability*, a Comissão volta a insistir no terrorismo em detrimento da boa governança na sua Comunicação (2009) 262 final e no seu *Discussion Paper* sobre orientações para as OTS, de Junho de 2010.

Com a verdadeira carta aberta de vários e reputados académicos<sup>47</sup>, o Relatório Toia do Parlamento Europeu em 2009 e o parecer sobre a “*Diversidade de formas de empresas*” do Comité Económico e Social Europeu, a Comissão é empurrada para uma nova abordagem das OTS, em especial na sua vertente de empresas sociais, apresentando, em 2011, três comunicações<sup>48</sup> que se debruçam sobre a Economia Social num tom menos restritivo.

Em suma, mesmo sem *hard law* específica para as OTS e muito embora o contributo do Terceiro Sector possa revelar-se uma pedra angular na construção de uma Europa social e mais coesa e num ganho significativo de democraticidade e proximidade aos cidadãos para a União Europeia, as suas iniciativas moles denotam um certo desconhecimento da Economia Social e alguma desconfiança.

---

<sup>46</sup> Independent Scrutiny Report de 2007; Matrix Insight, Study to Assess the Extent of Abuse of Non-Profit Organisations for Financial Criminal Purposes at EU Level, 2008, [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/terrorism/docs/study\\_abuse\\_non\\_profit\\_orgs\\_for\\_financial\\_criminal\\_purposes\\_avril09.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/study_abuse_non_profit_orgs_for_financial_criminal_purposes_avril09.pdf) ; ECNL, 2009.

<sup>47</sup> European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises - EURICSE, *From words to action: Supporting cooperative and social enterprises to achieve a more inclusive, sustainable and prosperous Europe*, European Scholars, Trento, 2010. [http://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/1322236001\\_n1860.pdf](http://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/1322236001_n1860.pdf)

<sup>48</sup> Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, «*Análise do “Small Business Act” para a Europa*» (COM(2011) 78 final); Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «*Iniciativa de Empreendedorismo Social — Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e da inovação sociais*» (COM(2011) 682 final); Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «*Ato para o Mercado Único — Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua — “Juntos para um novo crescimento*».

As dificuldades demonstradas pela Comissão e as limitações de uma abordagem *top-down* sugerem que mais do que uma harmonização legislativa e regulação europeias seria aconselhável começar, até por questões políticas, por uma construção jurisprudencial que tem, noutras áreas, comprovado a capacidade do Tribunal de Justiça em criar Direito adequado, revelar fragilidades das soluções europeias e fornecer, desta forma, matéria-prima para uma reflexão mais aprofundada, possibilitando o desenvolvimento consequente de uma arquitectura jurídica supranacional mais informada e balizada.<sup>49</sup>

## 6. Regulação pública em Portugal

O regime jurídico das OTS em território nacional enreda-se numa intrincada teia de diplomas, tanto por tipos de instituições, como por actividades. A publicação tardia da LBES procura dar alguma sistematicidade ao labirinto jurídico, servindo de telhado e de elo de ligação entre os vários documentos.

Face à heterogeneidade das OTS e à amplitude do seu raio de acção, não se focarão nem analisarão aqui todos os diplomas, concentrando, destarte, as atenções nuns poucos, considerados significativos e/ou paradigmáticos, além de que se procurará tão-somente captar quais as opções jurídicas, formais, procedimentais e substantivas, que o legislador luso preferiu na sua regulação prudencial e comportamental, de modo a servir de exemplificação para os pontos *supra* desenvolvidos. Por esta razão, ficarão de fora vários tipos institucionais de OTS como as associações, as mutualidades ou as misericórdias, tal como legislação específica sobre a provisão de determinados bens ou serviços, com exigências de licenças, certificações de qualidade, entre outras, em matérias como alimentação, educação, cuidados de saúde, lares, apoio jurídico.

Pela sua natureza unificadora e enquadradora, começa-se pela LBES.

Em primeiro lugar, no estabelecimento dos princípios orientadores da Economia Social, no artigo 5.º, é possível antever alguma preocupação com questões tanto prudenciais como comportamentais, ainda que sem

---

<sup>49</sup> BREEN, O., 2008, pág. 60 ss, pág. 78.

se explicitar a sua efectiva concretização (mas afinal está-se no plano dos princípios). Assim, na alínea c) defende-se o controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros, recordando a necessidade de gestão participada e a recusa de OTS que servem os interesses próprios de um líder, incluindo do seu ego. Nas alíneas f) e g) prosseguem achegas prudenciais com preocupações de independência face ao Estado e a privados e a adequada alocação dos recursos com a afetação dos excedentes à prossecução dos fins das OTS de acordo com o interesse geral. No plano comportamental, de assinalar, sobretudo a menção à transparência na alínea e), que volta a surgir, juntamente com a referência a “qualidade” no artigo 8.º. Não deixa de ser curioso que o corpo deste último preceito não esclareça quem se quer proteger com estas características. Resulta apenas da sua epígrafe, que não é de todo vinculativa, que se reporta aos membros da OTS, utilizadores e beneficiários. Ora, este alcance parece reduzido, *maxime* se atendermos a que o artigo 9.º e também o artigo 10.º tratam da relação com o Estado mas tão-somente na perspectiva Estado-OTS e não OTS-Estado e ao facto de muitas OTS terem como principal “cliente”/interlocutor o Estado. Por outro lado, além de não se equacionar expressamente (mesmo que por via da epígrafe) um dever de qualidade e de transparência para com o Estado, estranha-se que não haja uma palavra quanto a doadores. Contudo, estas omissões podem ser ultrapassadas pela já mencionada alínea e) do artigo 5.º ao consagrar um princípio geral, do qual o artigo 8.º é um corolário ou, pura e simplesmente, ao ignorar a epígrafe ou fazer uma interpretação extensiva (se considerarmos que os doadores e o Estado são uma espécie de utilizadores/beneficiários) ou, no limite, analógica do preceito.

Em segundo lugar, a previsão, no n.º 1 do artigo 6.º, da construção, publicação e actualização de uma base de dados pública permanente das OTS, mesmo se não se indiquem os seus conteúdos concretos, representa um passo no sentido da transparência porquanto a simples verificação por um beneficiário, doador ou até voluntário/potencial funcionário da (in)existência de uma OTS auxilia à confiança necessária no sector.

Em terceiro lugar, sublinhe-se que o artigo 8.º, *supra* citado, preconiza conjuntamente segurança interna (na relação com os membros da OTS) e externa (na relação com os utilizadores e beneficiários). Aqui valem uma vez mais os reparos feitos sobre a limitação desta solução com a diferença

de neste caso não ser fácil reconduzir a extensão ao Estado e aos doadores a uma das alíneas do artigo 5.º.

Quanto aos artigos 9.º e 10.º, em certa medida retomados pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de Junho, que estabelece os princípios orientadores e o enquadramento a que deve obedecer a cooperação entre o Estado e as OTS, apesar da direccionalidade Estado-OTS, sugerem o apelo a uma regulação pública com uma componente tanto prudencial como comportamental: por um lado, garantindo a adequação da capacidade material, humana e técnica das OTS; a estabilidade na provisão de bens serviços ao Estado, de acordo com critérios de qualidade definidos por este; o reforço da auto-sustentabilidade económico-financeira das OTS e da inovação social e tecnológica; o fomento da gestão organizacional; por outro, incentivando a formação profissional (que também tem uma componente prudencial, *maxime* quando ligada aos órgãos dirigentes); assegurando a relação transparente entre as OTS e os seus membros; e, no geral, disseminando boas práticas.

No entanto, se atentarmos ao elemento literal, a aposta será mais na supervisão do que na regulação em sentido estrito, otimizando os recursos, nomeadamente através da utilização das estruturas de supervisão já existentes. Todavia, face à amplitude de tarefas a que o Estado se propõe nestes dois preceitos, haverá sempre lugar para a regulação em sentido estrito<sup>50</sup>, regulação indirecta através dos contratos de cooperação e gestão e até para alguma desregulação. Com efeito, destaquem-se as expressões “*facilitar a criação de novas entidades da economia social*” e “*removendo os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das atividades económicas das entidades da economia social*”, da alínea c) do n.º 2 do artigo 10.º.

Parte desta iniciativa, se não conduzida directamente pelo Estado, poderá ser levada a cabo com o impulso da Cooperativa António Sérgio para a

---

<sup>50</sup> Note-se que apesar da presunção do n.º 2 do artigo 9.º do CCiv., nem sempre o legislador escolhe ajustadamente a terminologia. Veja-se que a Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto surge como lei-quadro das entidades *reguladoras* mas abrange entidades que fazem supervisão e que até a incluem na sua designação como a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões. Em ambas as situações regulação e supervisão surgem em sentido lato e conseqüentemente como sinónimos.

Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada, vulgo CASES, criada pelo Estado para substituir o instituto público INSCOOP - Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, I. P., e que agrega o Estado e outras entidades do sector cooperativo e da Economia Social, funcionando um pouco como uma OTS “chapéu”.

Ora, do Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de Outubro, em particular das alíneas d), a f) do n.º 2 do artigo 4.º, cabe-lhe, entre outros, promover o reconhecimento e capacitação institucional das OTS, dinamizar a formação no sector, incluindo o reforço da qualificação dos profissionais e da sustentabilidade das OTS, reforçar a visibilidade da iniciativa das OTS e, conseqüentemente, a sua transparência. De outra banda, no sector cooperativo, tem especiais atribuições reforçadas em matéria de regulação e sobretudo de supervisão como decorre do n.º 4 do artigo 4.º, a saber, fiscalizar a utilização da forma cooperativa; comprovar através de credencial a constituição e funcionamento regulares das cooperativas; solicitar judicialmente a dissolução das cooperativas incumpridoras e fraudulentas e, junto do serviço do registo competente, das cooperativas cuja actividade não coincida com o objecto expresso nos estatutos; credenciar as cooperativas e suas organizações de grau superior; e manter uma base de dados actualizada sobre cooperativas.

No que respeita as OTS de natureza cooperativa, o Código Cooperativo<sup>51</sup> apresenta uma série de disposições que têm naturalmente reflexos na solidez institucional, na qualidade da governança, na transparência e *accountability*, a começar pela necessidade de registo para aquisição de personalidade jurídica (artigo 17.º), passando por alguns dos princípios, como a gestão democrática e a educação, formação e informação (artigo 3.º), e acabando nos modelos propostos de estrutura organizativa, em regra com órgão de gestão e de fiscalização interna colegiais (artigo 28.º).

Ao nível prudencial, recordem-se, entre outros, em nome da garantia de uma gestão sã e prudente, as causas de perda de mandato dos titulares dos órgãos do artigo 30.º associadas aos deveres consagrados no artigo 46.º para a administração; as incompatibilidades do artigo 31.º; o papel da assembleia

---

<sup>51</sup> Lei n.º 119/2015, de 31 de Agosto.

na apreciação e votação do relatório de gestão, do plano de actividades, orçamento e documentos de prestação e de certificação legal de contas, assim como na fixação dos juros a pagar aos membros da cooperativa e da distribuição dos excedentes (em especial, alíneas b) a f) do artigo 38.º); o zelo no cumprimento do Direito, em geral, e das regras de contabilidade, em particular, nas alíneas e) e h) do artigo 47.º; a) e c) do artigo 53.º e a), c) e d) do n.º 2 do artigo 70.º; a verificação de saldos de caixa e a existência de títulos e valores de qualquer espécie, na alínea d) do artigo 53.º e b) do n.º 2 do artigo 70.º; a definição do capital social, da sua realização, transmissão, aquisição, remuneração e reembolso dos títulos de capital nos artigos 81.º e seguintes; a emissão de títulos de investimento, artigos 91.º e seguintes, e de obrigações, artigo 95.º; a obrigação da constituição de uma reserva legal insusceptível de repartição nos termos do artigo 96.º e 99.º; e a credenciação anual da CASES, no artigo 117.º

No plano comportamental, assinalem-se, designadamente, os direitos dos cooperadores a informação interna sobre a cooperativa, numa lógica de controlo endógeno e de participação, e a usufruir de iniciativas de educação e formação (alíneas d) f) do artigo 21.º n.º 1), sendo que deve ser constituída uma reserva obrigatória para estas actividades (artigo 97.º); a comunicação obrigatória à CASES, prevista no artigo 116.º, para aumento da transparência e *accountability*, dos relatórios anuais de gestão, dos documentos anuais de prestação de contas e do balanço social.

Quanto ao Direito fundacional, concentrando-nos na Lei-Quadro das Fundações<sup>52</sup>, e deixando de lado propositadamente, pelo seu mero carácter exemplificativo para o efeito desta análise sumária da regulação lusa das OTS, outros diplomas aplicáveis, registem-se várias normas de prudência e de conduta.

Por um lado, atente-se à aquisição de personalidade jurídica por reconhecimento que, na hipótese de fundações privadas, está entregue ao Primeiro-Ministro nos termos dos artigos 6.º e 40.º n.º 1, obrigando a um procedimento burocrático mais complexo quando se tratam de fundações de solidariedade social que actuem em determinadas áreas; à defesa do

---

<sup>52</sup> Lei n.º 24/2012, de 9 de Julho, alterada pela Lei n.º 150/2015, de 10 de Setembro.

instituto fundacional, em particular nos n.º 1 a 3 do artigo 7.º, mormente através da prevenção de conflitos de interesse, incompatibilidades e a limitação, no caso das fundações públicas ou públicas de Direito privado, ao número de mandatos dos seus órgãos e ainda do reconhecimento de que a disposição de bens ou valores a favor do património fundacional não seja um acto praticado em prejuízo dos credores; à necessidade de registo e de constar de uma base de dados única, mantida e disponibilizada para consulta pública pelo Instituto dos Registos e do Notariado, até para recebimento de apoios financeiros públicos (n.º 3 a 5 do artigo 8.º); à limitação das despesas com pessoal e órgãos da fundação, no caso de fundações privadas com estatuto de utilidade pública (e de fundações públicas), a um décimo dos seus rendimentos anuais, devendo pelo menos dois terços destes serem despendidos na prossecução directa dos fins estatutários para as fundações cuja atividade consista maioritariamente na concessão de benefícios ou apoios financeiros à comunidade, e de dois terços dos seus rendimentos anuais para as cuja atividade resida essencialmente na prestação de serviços à comunidade, sob pena da caducidade do estatuto de utilidade pública, de acordo com o artigo 10.º; à necessidade, sob pena de nulidade, de autorização da entidade competente para o reconhecimento para a alienação de bens que integrem o património inicial da fundação segundo o artigo 11.º; à imposição de um modelo organizativo (embora algo flexível) nos artigos 26.º e 27.º; à ponderação de encargo prejudicial aos fins da fundação como resulta do artigo 34.º.

Por outro lado, veja-se: o dever de aprovação de códigos de conduta e de boas práticas e de gestão transparente como estabelecido no n.º 1 do artigo 7.º, transparência essa que é desenvolvida no artigo 9.º através da imposição de uma série de actos de *disclosure* e de reporte informativo, quer em relação a instituições públicas, quer em relação ao público em geral através de uma página na internet a manter actualizada, servindo a possibilidade de acesso a fundos públicos como potencial moeda de troca (sublinhe-se, em especial, com repercussões em termos prudenciais, o facto de se exigir no n.º 4 que o relatório anual de actividades e de contas deva conter “*informação clara e suficiente sobre os tipos e os montantes globais dos benefícios concedidos a terceiros e dos donativos ou dos subsídios recebidos, bem como sobre a gestão do património da fundação*”); ademais, nos termos dos n.º 6 e 7 do

artigo 9.º, as fundações estão sujeitas ao regime declarativo da Informação Empresarial Simplificada e ao regime de normalização contabilística para as entidades do sector não lucrativo (e as fundações públicas sujeitam-se ao regime de gestão económico-financeira e patrimonial considerado na lei-quadro dos institutos públicos).

Por último, a respeito das fundações (antes de mais de solidariedade social), sublinhe-se a previsão expressa de um sistema de supervisão entregue ao Primeiro-Ministro, serviços competentes do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e à Inspeção-Geral de Finanças que podem ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias, inspecções e auditorias, sem prejuízo do disposto no EIPSS, de acordo com o artigo 41.º.

Em Portugal, a obtenção de estatuto de IPSS e a conseqüente submissão ao seu regime jurídico sujeita as OTS a um nível reforçado e uniformizado (independentemente da forma legal) de transparência, *accountability* e boa governança, como contrapartida de benefícios públicos.<sup>53</sup> A sua regulação é então reforçada e aproxima-se do exigido às sociedades comerciais.

Em matéria de registo, cuja obrigatoriedade decorre do n.º 1 do artigo 7.º, observa-se uma solução mais sofisticada que advém do Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Acção Social do Sistema de Segurança Social, do Regulamento do Registo das Instituições Particulares de Solidariedade do Âmbito do Ministério da Educação, aprovados, respectivamente, pelas Portarias n.º 139/2007, de 29 de Janeiro, e 860/91, de 20 de Agosto, e, no caso de fundações de solidariedade social constituídas como IPSS com fins principais ou exclusivos de promoção e proteção da saúde, a Portaria n.º 466/86, de 25 de Agosto.

No que respeita a estrutura organizativa, de acordo com o n.º 1 do artigo 12.º, exige-se, sem excepção de natureza ou dimensão, pelo menos um órgão colegial de administração e outro com funções de fiscalização, ambos constituídos por um número ímpar de titulares, com a definição de incompatibilidades e impedimentos para os seus titulares nos artigos 15.º n.º 2, 15.º-A, 17.º n.º 5 e 21.º-B. No caso de se tratar de uma associação, o n.º 2 do mesmo preceito impõe uma assembleia geral de associados, garantindo-

---

<sup>53</sup> ECNL, 2009, pág. 20.

se, deste modo, um maior controlo interno da OTS. Esta preocupação com uma boa governança é acentuada nos artigos 13.º n.º 1 e 3, 14.º n.º 1, 18.º, 21.º-A e 21.º-C n.º 1 e 6, mormente com profissionais qualificados e idóneos, sobretudo nos órgãos de gestão e de auditoria; a fixação dos seus patamares máximos de remuneração, inclusivamente pesando a situação financeira da OTS; a duração e renovabilidade dos seus mandatos; a feitura de regulamentos internos; o estrito cumprimento legal; a elaboração e partilha interna do plano de actividades, orçamento e relatório e contas de gerência; uma contabilidade organizada, com as contas de exercício, segundo o regime mais estrito do artigo 14.º, a terem de obedecer ao Regime da Normalização Contabilística para as entidades do sector não lucrativo e a serem publicitadas obrigatoriamente no *site* da instituição.

Por questões prudenciais mas igualmente de transparência, determinam-se as regras para a realização de obras, alienação e arrendamento de imóveis no artigo 23.º. Acresce que, em termos de normas de conduta, se retira do n.º 1 do artigo 37.º a obrigação de qualidade na relação com os beneficiários, já que a par de comportamentos ilegais também graves condições de insalubridade, de inadequação das instalações ou deficientes condições de segurança, higiene e conforto dos beneficiários podem motivar o encerramento da IPSS.

Já na secção III do diploma prevê-se expressamente a supervisão pública, tanto no plano administrativo, com inquéritos, sindicâncias e inspeções levadas a cabo pelos serviços competentes do ministério responsável pela área da segurança social de acordo com o artigo 34.º, como no plano judicial, nos artigos 35.º e 35.º-A. Ademais, face à importância social das IPSS, um pouco como nas instituições de crédito (retomando o nosso paralelismo com os mercados financeiros), procura-se antes de as sancionar com a sua expulsão do mercado/sector, encerrando-as (artigo 37.º), corrigir as anomalias constituindo uma comissão provisória de gestão (artigo 35.º), recorrer a um procedimento cautelar (artigo 36.º) ou à requisição de bens (artigo 38.º).

Por último, enfatizar que, pese embora a regulação pública das OTS e das IPSS, em especial, o legislador reconhece limites à sua intervenção, até por imposição constitucional, seja quanto ao respeito pelos beneficiários como pela vontade dos fundadores, segundo os artigos 5.º e 6.º. Ou seja, parece procurar-se uma solução regulatória que não asfixie as OTS ao mesmo tempo que se protegem os beneficiários e os interesses públicos.

Logo, talvez se ajude a explicar a revogação dos artigos 32.º e 33.º relativos a actos sujeitos a autorização e a visto, um pouco como dar com uma mão o que se tirou com a outra, *i.e.* com o refinamento da regulação pública com alterações aos preceitos e adição de novos com *standards* de boa governança e *accountability* mais exigentes.

## 7. Considerações finais

Das páginas anteriores procede um conjunto de conclusões:

- i. A constitucionalidade e necessidade de regulação das OTS;
- ii. A necessidade de se apostar em modelos flexíveis de regulação, face à heterogeneidade e alguma informalidade salutar das OTS, assim como ao imperativo constitucional e à importância social no terreno de manter um sector solidário autónomo e uma verdadeira iniciativa cooperativa e social. Tal significa: combinar soluções de auto-regulação com um nível óptimo de regulação pública, não demasiado intrusiva e onerosa para as OTS nem lesiva dos beneficiários, apenas na proporção de acautelamento da parte da confiança não assegurada pela auto-regulação; preferir soluções moles quando estas se revelarem tão ou mais eficientes e eficazes do que respostas duras;
- iii. A regulação das OTS deverá assemelhar-se à das instituições financeiras, comportando uma componente prudencial e uma componente comportamental;
- iv. A regulação supranacional das OTS parece difícil e até, em parte, indesejável por procurar uma “normalização” de um sector que é histórica e culturalmente diverso. A regulação deverá ser deixada preferencialmente, na lógica da subsidiariedade, ao patamar nacional (e/ou infra-local, consoante a estrutura político-administrativa mas também social dos Estados-Membros);
- v. Em Portugal, à semelhança do que sucede noutros países, o labirinto regulatório é um facto, sugerindo a análise de alguns dos principais diplomas uma maior preocupação pública com questões prudenciais do que comportamentais, talvez por se considerar que, até por se estar no âmbito da Economia solidária, a dimensão ética das condutas deverá primeiramente vir de dentro.

Com a *débauche* económico-financeira iniciada em 2007 com problemas com os produtos *subprime* e agravada por uma crise de dívidas soberanas, o número de OTS e da sua iniciativa nos últimos anos aumentou com o consequente apelo para uma maior regulação da sua actividade, seja pela fragilidade e número acrescidos dos beneficiários, seja pela mais eficiente alocação dos recursos públicos transferidos para o Terceiro Sector. Num período de (aparente) retoma, interessará saber se a Economia Social vai conseguir ou não manter o *momentum* e alterar o paradigma de Estado e como tal se irá reflectir no modelo e no plano quantitativo e qualitativo da sua regulação tanto mais que as fronteiras entre os três sectores se esbatem paulatinamente. Uma análise empírica alargada e transdisciplinar do impacto das actuais soluções regulatórias lusas (auto-, co- e hétero-) deveria ser desenvolvida para permitir desenhar a melhor solução e perceber se as conclusões teóricas retiradas continuam a fazer sentido no contexto sócio-cultural português.