



Brussels, 24 November 2023  
(OR. en, pt)

15952/23

---

**Interinstitutional File:**  
**2023/0315(COD)**

---

COMPET 1169  
MI 1033  
SOC 822  
ECOFIN 1276  
DRS 58  
FREMP 342  
JAI 1560  
MDC 4  
ENT 251  
ENV 1371  
DIGIT 277  
CODEC 2259

#### **COVER NOTE**

---

From: Assembleia da Republica  
date of receipt: 20 November 2023  
To: The President of the Council of the European Union  
Subject: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND  
OF THE COUNCIL on European cross-border associations [12800/23 –  
COM(2023) 516 final]  
• Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and  
Proportionality

---

Delegations will find enclosed the opinion<sup>1</sup> of the Portuguese Parliament (Assembleia da Republica) on the above-mentioned proposal.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2023-0516>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARECER**

**COM (2023) 516**

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO  
relativa às associações europeias transfronteiriças**

---

1



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas da pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, Lei n.º 64/2020 de 2 de novembro e Lei n.º 44/2023 de 14 de agosto, que regula o acompanhamento, a apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa às associações europeias transfronteiriças- [COM (2023) 516].

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, para que estas procedessem à sua análise e consequentemente à emissão dos respetivos relatórios. Nesta conformidade, as referidas Comissões aprovaram os respetivos Relatórios que se anexam ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A presente iniciativa diz respeito às associações europeias transfronteiriças sem fins lucrativos. Estas são organizações da sociedade civil que desempenham um papel relevante no domínio social, cultural, filantrópico,



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

entre outros. São igualmente importantes para a criação de emprego<sup>1</sup>, para uma cidadania ativa, para o fortalecimento da democracia, bem como para o desenvolvimento e coesão económica e social. Estima-se que as 3 870 milhões associações sem fins lucrativos que exercem atividade nos Estados Membros da UE, geram 2,9 % do PIB da UE (ou seja, 420 mil milhões de EUR). A Comissão reconhece a relevância do “contributo crescente que as associações sem fins lucrativos têm dado ao longo dos anos para o desenvolvimento europeu”<sup>2</sup>.

Refere-se que, na última década, se tem assistido a um aumento significativo do número de associações europeias transfronteiriças que não visam o lucro, bem como, as atividades que desenvolvem a nível transfronteiriço. Para este crescimento têm contribuído os numerosos programas de financiamento europeus, criados para encorajar a colaboração transfronteiriça do sector.

Não obstante o número crescente deste tipo de organizações, não existe um quadro legislativo harmonizado a nível da UE que lhes permita operar e organizar-se adequadamente a nível transfronteiriço no mercado único<sup>3</sup>. As associações veem-se assim confrontadas com insegurança jurídica e também com encargos e custos administrativos adicionais, uma vez que, em geral, as leis nacionais não incluem regras sobre aspectos transfronteiriços (exceto em alguns casos) ou os mesmos são tratados de formas diferentes pelas diversas

<sup>1</sup> De acordo com dados de 2017, no domínio da economia social, de um de um total de 13,6 milhões de postos de trabalho remunerados em cooperativas, sociedades mútuas, associações, fundações e entidades similares na União Europeia, 9 milhões provêm do emprego em associações e fundações, o que as converte na principal fonte de emprego no referido setor social. *In Study “Recent evolutions of the social economy in the European Union”*, CESE, 2017.

<sup>2</sup> Comunicação sobre a “Promoção do papel das Associações e das Fundações na Europa”.

<sup>3</sup> O quadro jurídico em que as associações sem fins lucrativos exercem as suas atividades na UE baseia-se no direito nacional.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

jurisdições<sup>4</sup>. Esta heterogeneidade jurídica não só prejudica o bom funcionamento do mercado interno, como também tem um impacto negativo na liberdade de associação, juntamente com a liberdade de expressão e de informação, e, em última análise, impede as associações sem fins lucrativos de explorarem todo o seu potencial socioeconómico na UE.

Esta situação é comprovada pela avaliação de impacto, que sustenta presente iniciativa, e constata a existência de um conjunto de entraves à plena realização do mercado interno, fundamentalmente em quatro domínios: i) atividades transfronteiriças das associações relacionadas com os direitos de estabelecimento e de prestação de serviços e fornecimento de bens; ii) livre circulação de capitais; iii) filiação e participação transfronteiriça nos organismos de governação; iv) mobilidade transfronteiriça (transformações, fusões, cisões). Estima-se também que estes entraves afetem cerca de 8 % das associações que atualmente realizam atividades transfronteiriças (aproximadamente 310 000 associações) e, adicionalmente, 185 000 outras associações que poderiam realizar atividades dessa natureza, se os obstáculos que são identificados fossem eliminados. De referir ainda que a sua eliminação poderia gerar um crescimento do PIB e postos de trabalho adicionais e, além disso, ampliar, ainda mais, o potencial socioeconómico da economia social<sup>5</sup>.

Neste contexto, a presente iniciativa visa, em termos gerais, melhorar o funcionamento do mercado interno, eliminando os obstáculos administrativos e regulamentares existentes que se colocam às associações europeias transfronteiriças sem fins lucrativos que operam a nível

<sup>4</sup> Atualmente, as associações são reguladas pelo direito nacional em 24 Estados Membros.

<sup>5</sup> As associações são as entidades jurídicas dominantes no terceiro sector (cerca de 87 %).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

transfronteiriço, instituindo medidas de coordenação das condições ao seu estabelecimento e funcionamento, a fim de desbloquear todo o seu potencial de criação de valor económico e social na UE.

Em termos de objetivos específicos, visa: i) melhorar as possibilidades de reconhecimento da personalidade jurídica das associações sem fins lucrativos noutros Estados Membros, garantindo assim a igualdade de tratamento no mercado interno; ii) reduzir as formalidades regulamentares aplicáveis às associações sem fins lucrativos que operam em mais do que um Estado Membro.

Em suma, a presente iniciativa reconhece o importante papel que as associações sem fins lucrativos desempenham na sociedade em toda a União, e a necessidade de assegurar um ambiente que lhes seja favorável, no qual possam desenvolver todo o potencial que o mercado único oferece. Nesta medida propõe a eliminação dos obstáculos com que se deparam estas organizações decorrentes das disparidades das leis, das regulamentações ou das práticas ou políticas administrativas nacionais, propondo o estabelecimento de regras harmonizadas que permitam facilitar "o exercício efetivo pelas associações sem fins lucrativos dos seus direitos relacionados com a liberdade de estabelecimento, a livre circulação de capitais, a livre prestação de serviços e a livre circulação de mercadorias no mercado interno" (artigo 1.º).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre analisar as seguintes questões:

*a) Da base Jurídica*

A presente iniciativa é sustentada juridicamente, nomeadamente pelos artigos: artigo 50.º, e artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

*b) Do Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade*

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade cumpre referir que atendendo aos objetivos a que presente iniciativa se propõe, nomeadamente, melhorar o funcionamento do mercado interno mediante a eliminação dos obstáculos jurídicos e administrativos ao exercício da atividade das associações sem fins lucrativos em mais do que um Estado Membro, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados Membros, agindo isoladamente, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

No que concerne à observância do princípio da proporcionalidade, cumpre mencionar que a iniciativa em análise não excede o necessário para alcançar os seus objetivos, daí que, nas suas vertentes de necessidade, adequação e equilíbrio, o princípio da proporcionalidade se encontra respeitado, tal como consagrado no nº 5 do Tratado da União Europeia.

Conclui-se, por isso, que a presente iniciativa está em conformidade com o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União; e está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, na medida em que não excede o necessário para alcançar os respetivos objetivos.
2. Em relação à iniciativa em análise, considera-se que o processo de escrutínio se encontra concluído.

Palácio de S. Bento, 7 de novembro de 2023

*António Sales*  
O Deputado Autor do Parecer

(António Sales)

*Luis Capoulas Santos*  
O Presidente da Comissão

(Luis Capoulas Santos)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV - ANEXOS**

- . Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- . Relatório da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação.



Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

Relatório  
COM (2023) 516

**Relator:** Deputado  
Jorge Salgueiro Mendes  
(PSD)

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às associações europeias transfronteiriças

1



## ÍNDICE

### **PARTE I - CONSIDERANDOS**

1. Nota introdutória
2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa
3. Da base jurídica
4. Do princípio da subsidiariedade
5. Do princípio da proporcionalidade

### **PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO**

#### II.1. Opinião do Deputado Relator do Parecer

### **PARTE III - CONCLUSÕES**



## **PARTE I – CONSIDERANDOS**

### **1. Nota introdutória**

Nos termos dos artigos 1.º -A, 2.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus (CAE) enviou à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (CEOPPH), para que esta, atenta ao seu objeto, emitisse relatório sobre a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às associações europeias transfronteiriças.

Este *relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade*, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, segundo parágrafo, e do artigo 12.º, alínea b), do Tratado da União Europeia (TUE).

### **2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

A iniciativa de âmbito europeu em análise surge na sequência da resolução do Parlamento Europeu, de 17 de fevereiro de 2022, que visa promover as associações e outras organizações sem fins lucrativos na UE no contexto da conclusão do mercado interno, da proteção dos direitos fundamentais que lhe são conferidos e da promoção de um espaço democrático da UE e convidava, mais precisamente, a Comissão, nos termos do artigo 225.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a apresentar duas novas propostas legislativas: um regulamento que cria a forma jurídica da «associação europeia», e uma diretiva, que harmoniza as normas mínimas comuns para as organizações sem fins lucrativos (OSFL).

A presente iniciativa tem como objetivo geral melhorar o funcionamento do mercado interno eliminando os obstáculos administrativos e regulamentares às associações sem fins lucrativos que operam a nível transfronteiriço, a fim de desbloquear todo o seu potencial de criação de valor económico e social na União Europeia (UE). A proposta visa facilitar o exercício do direito de estabelecimento das associações sem fins lucrativos, bem como o exercício efetivo dos direitos de livre circulação, definindo medidas de coordenação das condições de estabelecimento e de funcionamento das associações europeias transfronteiriças, prevendo



Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

Relatório  
COM (2023) 516

**Relator:** Deputado  
Jorge Salgueiro Mendes  
(PSD)

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às associações europeias transfronteiriças

1



## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

nomeadamente o reconhecimento automático da sua personalidade jurídica pelos Estados-Membros, garantindo a sua sujeição a uma obrigação de registo único e prevendo regras harmonizadas em matéria de mobilidade (ou seja, transformações e fusões transfronteiriças, transferência da sede social).

As associações sem fins lucrativos constituem a forma jurídica predominante entre as organizações sem fins lucrativos na União Europeia, estimando-se que estejam presentes 3,8 milhões nos Estados-Membros da UE. As associações sem fins lucrativos são também a forma jurídica mais numerosa entre as quatro tradicionalmente abrangidas pela economia social.

Entre elas, 310 000 associações sem fins lucrativos estão ativas em mais do que um Estado-Membro, ao passo que outras 185 000 poderiam teoricamente participar em atividades transfronteiriças, se fossem removidos os obstáculos. As associações sem fins lucrativos são organizações orientadas pelos princípios fundamentais da economia social: a primazia das pessoas e do objeto social e/ou ambiental sobre o lucro, o reinvestimento da maioria dos lucros e excedentes na realização de atividades no interesse dos membros/utilizadores («interesse coletivo») ou da sociedade em geral («interesse geral»), e a governação democrática e/ou participativa.

As associações sem fins lucrativos têm um impacto positivo na garantia da justiça social e da prosperidade para os cidadãos da UE, e desempenham um papel significativo no crescimento no mercado único.

No entanto, o seu potencial socioeconómico não é plenamente explorado. O pleno potencial do mercado interno só pode ser aproveitado se todos os participantes beneficiarem dos direitos assim conferidos. Para o efeito, as associações sem fins lucrativos necessitam de um quadro jurídico previsível que lhes permita realizar as suas atividades sem descontinuidades, nomeadamente quando as realizam além-fronteiras no mercado interno.

Atualmente, as associações sem fins lucrativos e as suas atividades são reguladas de forma diferente por legislação específica em 24 Estados-Membros, o que gera insegurança jurídica e dá origem a procedimentos e requisitos administrativos diferentes. As regras em matéria de criação, filiação e governação impõem requisitos diferentes.



## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

*E, estas divergências impõem custos de conformidade injustos às associações sem fins lucrativos que procuram realizar atividades em vários Estados-Membros, criam incerteza quanto às obrigações aplicáveis e podem desencorajar o fornecimento e desenvolvimento da prestação de serviços com impacto social no mercado interno.*

*Esta heterogeneidade não só compromete o bom funcionamento do mercado interno, como também tem um impacto negativo na liberdade de associação, bem como na liberdade de expressão e de informação, e, em última análise, impede as associações sem fins lucrativos de explorar todo o seu potencial para gerar valor económico e social na UE.*

### 3. Da base jurídica

A proposta tem por base os artigos 50.º e 114.º do TFUE.

O artigo 50.º, n.os 1 e 2, do TFUE, que habilita o Parlamento Europeu e o Conselho a adotarem disposições com vista à concretização da liberdade de estabelecimento, serve de base jurídica para as medidas que facilitam o exercício do direito de estabelecimento das associações que exercem uma atividade económica, bem como a sua mobilidade, por exemplo, a transferência da sede social.

O artigo 114.º do TFUE habilita o Parlamento Europeu e o Conselho a adotarem as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

*Ao criar, na ordem jurídica nacional dos Estados-Membros, uma nova forma jurídica de associações sem fins lucrativos dedicadas às atividades transfronteiriças e ao estabelecer as condições para as suas operações e a sua mobilidade na União, a presente proposta conduz a uma aproximação das ações jurídicas e administrativas dos Estados-Membros no que diz respeito às associações sem fins lucrativos e, por conseguinte, contribui para o funcionamento do mercado interno.*

Tendo em conta o que precede, o artigo 50.º do TFUE constitui a base jurídica adequada para as medidas que visam diretamente melhorar o direito de estabelecimento das associações e a sua mobilidade no mercado interno.



## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

O artigo 50.º do TFUE é conjugado com o artigo 114.º do TFUE. Com efeito, para além de facilitar a liberdade de estabelecimento, a proposta de diretiva visa assegurar que as associações sem fins lucrativos possam beneficiar plenamente da livre circulação de mercadorias, exercer uma atividade económica e receber serviços e possam exercer a liberdade de receber capitais.

O artigo 114.º do TFUE constitui uma base jurídica adicional para uma intervenção que abrange as associações sem fins lucrativos que exercem atividades económicas no mercado interno, harmonizando disposições restritivas divergentes dos Estados-Membros no que diz respeito ao exercício de uma atividade económica e à liberdade das associações sem fins lucrativos de receber capitais, que têm uma incidência direta no funcionamento do mercado interno.

### 4. Do princípio da subsidiariedade

*A diretiva incide unicamente na questão transfronteiriça, uma vez estabelece uma forma jurídica destinada às associações sem fins lucrativos interessadas em operar em mais do que um Estado-Membro* (a associação europeia transfronteiriça) e prevê as condições das suas operações e o seu objetivo e o seu objetivo é ajudar estas associações sem fins lucrativos a tirar partido integral das liberdades do mercado interno pelo reconhecimento da sua personalidade jurídica em toda a União e por uma maior clareza quanto aos procedimentos administrativos aplicáveis ao operarem a nível transfronteiriço.

Caso se dependa apenas da ação dos Estados-Membros, é provável que persistam os obstáculos jurídicos e administrativos que as associações sem fins lucrativos enfrentam quando operam a nível transfronteiriço, levando à manutenção da insegurança jurídica e da burocracia e não permitindo condições de concorrência equitativas para as associações sem fins lucrativos no mercado interno.

Mediante a sua ação, a UE proporcionará um quadro claro e previsível que permite às associações sem fins lucrativos tirar pleno partido das liberdades que lhes são concedidas no mercado interno quando operam a nível transfronteiriço. Por conseguinte, o objetivo da presente iniciativa não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros, agindo isoladamente, podendo ser mais adequadamente alcançado a nível da União.



## Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

### 5. Do princípio da proporcionalidade

*A proposta destina-se às associações sem fins lucrativos que operam ou pretendem operar a nível transfronteiriço e não levará necessariamente os Estados-Membros a alterar as regras nacionais em vigor em matéria de associações sem fins lucrativos, nem terá implicações diretas para as associações sem fins lucrativos que não estejam interessadas em atividades transfronteiriças.*

O conteúdo e a forma da proposta são, portanto, proporcionados face à dimensão e ao alcance dos problemas identificados que as associações sem fins lucrativos enfrentam quando operam a nível transfronteiriço ou exercem a mobilidade.

A nova forma jurídica especificamente concebida e introduzida a nível nacional, que constitui o elemento central da presente proposta, conferirá aos Estados-Membros flexibilidade para a adaptar aos respetivos contextos. *As disposições previstas na diretiva proposta não exigirão a alteração da legislação dos Estados-Membros que rege as formas existentes de associações sem fins lucrativos estabelecidas no seu território.*

## PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O Deputado Relator do presente Parecer considera pertinente que, após a entrada em vigor da presente diretiva, ou após o período de transição (2 anos) em que os Estados-Membros devem adotar e publicar as disposições legislativas regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva, assim como comunicar à Comissão o texto dessas disposições, seja facultado um *período, igualmente de 2 anos, para que as associações europeias transfronteiriças (ECBA) tenham a possibilidade de se estabelecer noutra Estado-Membro, isentas de qualquer custo administrativo ou burocrático*. Esta proposta poderia ser incluída num ponto 4. a criar no Art. 31º - Transpoisão, do Capítulo 7 – Disposições finais da presente proposta de Diretiva.



Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação

### **PARTE III – CONCLUSÕES**

Face ao exposto, a Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo este relatório ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 20 de outubro de 2023.

**O Deputado Relator**

*(Jorge Salgueiro Mendes)*

**O Presidente da Comissão**

*(Afonso Oliveira)*



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

Relatório  
[COM \(2023\) 516](#)

**Autor:** Deputada  
Romualda Fernandes (PS)

---

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa às associações europeias transfronteiriças**

1



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## ÍNDICE

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – ANTECEDENTES**

**PARTE IV - OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

**PARTE V – CONCLUSÕES**

**PARTE VI – ANEXOS**



## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, e pela Lei n.º 44/2023 de 14 de agosto, aprovada em 7 de julho, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias recebeu a presente iniciativa, Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa às associações europeias transfronteiriças e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

### **1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

Nos exatos termos da exposição de motivos «a proposta surge na sequência da resolução do Parlamento Europeu de 17 de fevereiro de 2022 que visa promover as associações e outras organizações sem fins lucrativos na UE no contexto da conclusão do mercado interno, da proteção dos direitos fundamentais que lhe são



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

conferidos e da promoção de um espaço democrático da UE. Mais precisamente, a resolução convidava a Comissão, nos termos do artigo 225.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a apresentar duas novas propostas legislativas: um regulamento (ao abrigo do artigo 352.º do TFUE), que cria a forma jurídica da «associação europeia», e uma diretiva, que harmoniza as normas mínimas comuns para as organizações sem fins lucrativos (OSFL) (ao abrigo do artigo 114.º do TFUE). A Comissão Europeia respondeu positivamente ao apelo do Parlamento Europeu concordando com a necessidade de criar um ambiente propício ao setor sem fins lucrativos, no qual as associações são a forma jurídica mais representada».

Ante o exposto, o objetivo da proposta é «melhorar o funcionamento do mercado interno das associações sem fins lucrativos instituindo medidas de coordenação das condições de estabelecimento e de funcionamento das associações europeias transfronteiriças (ECBA), com o objetivo de facilitar o exercício efetivo da liberdade de circulação das associações sem fins lucrativos que operam no mercado interno».

Isto porque, ainda de acordo com o que se encontra vertido na exposição de motivos «as associações sem fins lucrativos e as suas atividades são reguladas de forma diferente por legislação específica em 24 Estados-Membros, o que gera insegurança jurídica e dá origem a procedimentos e requisitos administrativos diferentes. As regras em matéria de criação, filiação e governação impõem requisitos diferentes. Por exemplo, o número de pessoas singulares ou coletivas necessárias para criar uma associação sem fins lucrativos varia (...) em função do Estado-Membro. São aplicáveis requisitos diferentes no que respeita à filiação ou ao desempenho de um cargo executivo na associação sem fins lucrativos, em alguns casos relacionados com a nacionalidade ou a residência legal. Embora todas as



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

associações sem fins lucrativos tenham um órgão executivo e um órgão de decisão, as regras relativas à sua governação variam entre os Estados-Membros. Além disso, a aquisição da personalidade jurídica obedece a regras diferentes para as associações sem fins lucrativos, sendo que alguns Estados-Membros concedem personalidade jurídica no momento do registo, outros no momento do reconhecimento pelas autoridades nacionais ou da simples constituição. A possibilidade de realizar atividades económicas também varia. Note-se ainda que a grande maioria dos Estados-Membros não reconhece associações de outros Estados-Membros que pretendam exercer atividades transfronteiriças, o que obriga as associações sem fins lucrativos que pretendam exercer atividades económicas noutra Estado-Membro a criar e registar uma nova associação sem fins lucrativos no Estado-Membro em causa, implicando custos administrativos e formalidades adicionais. Esta lacuna tem também consequências no que diz respeito à canalização dos capitais entre associações sem fins lucrativos, impedindo um fluxo ininterrupto dos capitais e comprometendo a capacidade de as associações sem fins lucrativos realizarem as suas atividades noutra Estado-Membro. As regras também diferem no que diz respeito ao acesso ao capital, havendo dificuldade no acesso a empréstimos, créditos e garantias financeiras nas instituições de crédito. A natureza não lucrativa das associações torna estes obstáculos particularmente complexos, acrescendo aos encargos financeiros que as associações sem fins lucrativos têm de suportar quando estão dispostas a operar a nível transfronteiriço na União».

Ante o exposto, e concluindo-se que a heterogeneidade resultante do paradigma atual não só compromete o bom funcionamento do mercado interno, como também tem um impacto negativo na liberdade de associação, na liberdade de expressão e na liberdade de informação, impedindo, em última análise, as associações sem fins



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

lucrativos de explorar todo o seu potencial para gerar valor económico e social na União Europeia, propõe-se a eliminação das supra mencionadas divergências que, conforme ficou expresso, acarretam custos de conformidade injustos, promovem a incerteza relativamente às obrigações aplicáveis e que, inevitavelmente, desencorajam o fornecimento e desenvolvimento da prestação de serviços com impacto social no mercado interno.

Por último cumpre ainda referir que a iniciativa em apreciação integra o programa de trabalho da Comissão para 2023 como parte do quadro para a economia social, articulando-se com as medidas anunciadas no Plano de Ação para a Economia Social.

Ademais, a proposta segue parcialmente algumas soluções adotadas no contexto das regras da UE em matéria de direito das sociedades e de serviços no mercado interno, e colmata uma lacuna legislativa, uma vez que não existe legislação específica a nível da UE que regule as condições para a operação a nível transfronteiriço das associações sem fins lucrativos no mercado interno.

### 2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A iniciativa é proposta nos termos do **artigo 50.º** e do **artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)** que confere às instituições da UE competências para estabelecerem regras relativas à aproximação das legislações dos Estados-Membros que tenham por objetivo o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, **os objetivos da**



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

**presente proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros**, podendo, por conseguinte, ser mais bem alcançados a nível da União.

Considerando que a proposta em causa visa eliminar os obstáculos à atividade e mobilidade transfronteiriça das associações sem fins lucrativos no mercado interno, e que, nessa medida, os problemas que se colocam apresentam uma dimensão transfronteiriça substancial, resulta evidente que ação ao nível da UE tem valor acrescentado.

Ademais, verificando-se que atualmente há pouca coordenação entre os Estados-Membros no sentido de facilitar as atividades económicas transfronteiriças das associações sem fins lucrativos, a sua mobilidade e a sua capacidade de canalizar e receber capitais, caso se dependa apenas da atuação dos Estados-Membros é provável que persistam obstáculos jurídicos e administrativos que, contrariamente ao pretendido, irão promover a manutenção da insegurança jurídica e da burocracia, não garantindo condições de concorrência equitativas.

Face ao exposto, o que se pretende é que a UE, mediante a sua ação, assegure um quadro claro e previsível que permita, às associações sem fins lucrativos que operem a nível transfronteiriço, tirar pleno partido das liberdades que lhes são concedidas no mercado interno. Por conseguinte, o objetivo da presente iniciativa não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros, agindo isoladamente, podendo ser mais adequadamente alcançado a nível da União.

Nestes termos, conclui-se que a iniciativa **obedece ao princípio da subsidiariedade**.



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

Ademais, entende-se que proposta em apreciação também **respeita o princípio da proporcionalidade**, porquanto a não excede o necessário para alcançar os seus objetivos. Ou seja, a proposta destina-se às associações sem fins lucrativos que operam ou pretendem operar a nível transfronteiriço e não implica necessariamente que os Estados-Membros tenham de alterar as regras nacionais em vigor em matéria de associações sem fins lucrativos, nem tem consequências diretas para as associações sem fins lucrativos que não estejam interessadas em atividades transfronteiriças. O conteúdo e a forma da proposta são, portanto, proporcionais à dimensão e ao alcance dos problemas que as associações sem fins lucrativos enfrentam quando operam a nível transfronteiriço ou exercem a mobilidade.

### **PARTE III – ANTECEDENTES**

A Nota Técnica destaca o seguinte antecedente desta iniciativa:

- [COM \(91\) 273](#) - Proposta de REGULAMENTO (CEE) DO CONSELHO que institui o estatuto da associação europeia;

É ainda destacada a seguinte iniciativa europeia sobre matéria relacionada:

- [COM \(2023\) 515](#) - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 e o Regulamento (UE) 2018/1724 no que diz respeito à utilização do Sistema de Informação do Mercado Interno e da plataforma digital única para efeito dos requisitos estabelecidos na Diretiva (UE) .../... do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as associações europeias transfronteiriças;



## **PARTE IV - OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

A Deputada relatora do presente relatório exime-se, nesta sede, de exprimir a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa».

## **PARTE V – CONCLUSÕES**

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade nem da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;**
- b) A presente iniciativa não viola o princípio da proporcionalidade, porquanto as medidas nela vertidas não excedem o necessário para alcançar o objetivo.**
- c) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.**
- d) A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.**



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

## **PARTE VI - ANEXOS**

Nota técnica.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2023

**A Deputada Relatora,**

**(Romualda Fernandes)**

**O Presidente da Comissão,**

**(Fernando Negrão)**