

**PARECER n.º 2/2015****DATA: 06-01-2015****ASSUNTO: Fundação Robinson**

1. A Câmara Municipal de Portalegre (CMP), na qualidade de instituidora da Fundação Robinson (FR), vem apelar a este Conselho Consultivo, por ofício datado de 10 de outubro, que *“tome as medidas que considerar necessárias, junto das entidades competentes, para promover a alteração e adaptação [d]esta Lei [Lei-Quadro das Fundações], à realidade autárquica, sob pena das fundações públicas e fundações públicas de direito privado, criadas ou com uma influência dominante pelas autarquias locais, paralisarem a sua atividade, com claros e irremediáveis prejuízos para as populações e desenvolvimento do território.”*

No referido ofício, depois de relatar as atividades que a FR tem realizado, a CMP refere as dificuldades de adaptação que a Lei-Quadro das Fundações (LQF) implicou e a incerteza jurídica que resulta do regime aplicável às fundações públicas, apesar das várias diligências e pedidos de esclarecimento que promoveu junto de várias entidades.

2. A FR foi constituída, inicialmente por quatro instituidores, por escritura pública de 22 de agosto de 2003. Esta foi retificada por nova escritura pública, de 3 de junho de 2004 e, definitivamente, por escritura pública, de 29 de dezembro de 2014. Nesta última foram apenas seus instituidores a Sociedade Corticeira Robinson Bros, SA e a Câmara Municipal de Portalegre.

Foi reconhecida pelo Ministério da Administração Interna em 11 de janeiro de 2005.

A FR tem como finalidade genérica a prossecução de ações de ordem cultural, educativa, social e de ciência, podendo também atuar nas áreas do desporto e filantropia. Como finalidade específica, cabe-lhe a preservação do espólio arqueológico-industrial da Sociedade Corticeira Robinson Bros, SA e de qualquer outro espólio que lhe seja confiado.

3. De acordo com a LQF, a FR foi classificada como “fundação pública de direito privado” e tal classificação não suscitou qualquer dúvida ou reclamação.

4. Em 11 de janeiro de 2013, procurando dar cumprimento ao disposto no número 1 do artigo 60.º da LQF, a FR carregou, na plataforma da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) uma alteração dos seus estatutos, adaptando-os à referida LQF.

Após uma intervenção do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública (SEAP), a FR enviou em 7 de julho de 2013, nova proposta de estatutos contendo as correções propostas pelo SEAP.

Depois de troca de correspondência com a SGPCM, esta informou, em 6 de agosto de 2014, que *“A Presidência do Conselho de Ministros não detém, assim, relativamente às fundações públicas, uma competência semelhante à que tem em relação às fundações privadas em matéria de aprovação das alterações estatutárias”*. E mais adiante que: [estava] *“a verificar o cumprimento dos procedimentos previstos no artigo 60.º da Lei-Quadro das Fundações e a verificação da compatibilidade dos estatutos já aprovados com a Lei-Quadro dos Institutos Públicos, que constitui o quadro legal aplicável neste caso concreto. Será enviada comunicação por via postal com informação sobre as conclusões dessa análise.”*

Que saibamos, não se verificou, até ao presente, qualquer desenvolvimento pelo que os estatutos revistos da FR continuam a aguardar publicação no Diário da República, estando há muito ultrapassados os prazos previstos no já referido artigo 60.º da LQF.

5. Deste processo ressalta uma primeira questão que carece de ser esclarecida: a quem cabe o poder de fiscalização e supervisão das fundações públicas.

A LQF está longe de ser clara nesta matéria, em particular no que diz respeito às fundações públicas de direito privado.

Com efeito, a LQF dedica-lhes apenas cinco artigos (57.º a 61.º): o primeiro para proibir a criação de novas fundações públicas de direito privado e para determinar que o regime aplicável às já criadas é, *“tout court”*, o das fundações públicas com as especificidades das disposições seguintes; o segundo (58.º) regula o estatuto dos membros dos órgãos destas fundações; o terceiro (59.º) estabelece o regime sancionatório decorrente da violação do disposto no artigo precedente; o quarto (60.º) refere-se à publicidade das alterações de estatutos e dos relatórios e contas anuais; e

o último (61.º) dispõe sobre o destino dos bens em caso de extinção das fundações públicas de direito privado.

Assim, no essencial, estas fundações estão sujeitas ao regime das fundações públicas.

6. Um segundo problema, e não menos complexo, é o da compatibilização e/ou hierarquização dos vários regimes e diplomas legais que a LQF considera aplicáveis às fundações públicas.

Para além das disposições do Capítulo I do Título III da LQF, as fundações públicas estão sujeitas ao Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro), à Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, alterada pelo Decreto-lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro) e, quando se trate de fundações instituídas por municípios, aplica-se também o regime jurídico do sector empresarial local (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

Quanto às entidades que a LQF refere como especificamente competentes para a fiscalização e supervisão das fundações públicas, além das entidades instituidoras, contam-se a Inspeção-Geral de Finanças, o Tribunal de Contas, em geral, e a Direção-Geral das Autarquias Locais, no caso de fundações instituídas por autarquias locais.

Todavia, como se verificou no processo em curso da alteração dos estatutos da FR, o SEAP também se considerou competente no que respeita ao regime de pessoal daquela fundação.

7. Finalmente, no caso das fundações públicas de direito privado, é de assinalar que, apesar de na sua instituição terem concorrido pessoas de direito privado (embora não detenham na fundação “influência dominante”) o respetivo regime é integralmente o das fundações públicas, em nada se revelando uma proteção mínima dos interesses daquela parcela privada da sua origem. O direito privado referido na sua classificação tipológica não se reflete no respetivo regime jurídico.

8. A doutrina sobre estas matérias é ainda escassa. E a que conhecemos – tese publicada do Doutor Domingos Farinho “Fundações e Interesse Público – Direito

Administrativo Fundacional. Enquadramento Dogmático” - é bastante crítica relativamente à LQF (especialmente págs. 612 a 616).

Para além do necessário labor interpretativo do disposto na LQF e do esforço de colmatação das lacunas existentes, haveria toda a vantagem em proceder à recolha e sistematização das questões concretas já trazidas à consideração da Administração para se poder avaliar da melhor maneira de obviar a situação de dúvida e incerteza e de resolver conflitos entre as normas em vigor.

A aclaração do regime jurídico das fundações públicas e, em especial, das fundações públicas de direito privado, afirma-se não apenas como desejável mas também como indispensável para a certeza necessária, designadamente a definição de um interlocutor único por parte da Administração.

9. Esta tarefa excede os diminutos meios do Conselho Consultivo das Fundações. Mas o Conselho manifesta a sua disponibilidade para colaborar com a Administração, dando o seu contributo, do modo que venha a ser julgado adequado.

Tal é o parecer do Conselho Consultivo das Fundações.

Aprovado por unanimidade.

Lisboa, 6 de janeiro de 2015