

**PARECER n.º 3/2015****DATA: 25-03-2015****ASSUNTO: Fundação para os Estudos e Formação Autárquica – Fundação CEFA**

1. O Conselho Consultivo das Fundações recebeu um pedido de parecer do Senhor Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares sobre a natureza jurídica da Fundação CEFA (FCEFA). O despacho tem a data de 13 de janeiro de 2015 e foi proferido sobre um ofício do Secretário de Estado da Administração Local, datado de 12 de janeiro de 2015 que capeia uma resposta e um documento da ANMP (Associação Nacional de Municípios Portugueses), argumentando a favor da qualificação da Fundação CEFA como pessoa coletiva privada. O quadro em que é solicitado o parecer é o de uma possível “transferência” da FCEFA para a ANMP.
2. As raízes da constituição do Centro de Estudos e Formação Autárquica datam do Primeiro Governo Constitucional. Nessa altura foi constituído um grupo composto por representantes de várias fundações e um representante do Ministro da Educação que se debruçou sobre a criação de instrumentos para a formação dos diversos agentes da função pública. As propostas desse grupo levaram à criação do INA - Instituto Nacional de Administração, durante a vigência do IV Governo Constitucional, e à do CEFA, Centro de Estudos e Formação Autárquica, por iniciativa do VI Governo Constitucional. O INA visava a formação e a atualização, sob diversas formas, dos funcionários da Administração Central. O CEFA tinha funções idênticas em relação aos funcionários autárquicos.
3. O INA ficou instalado no Palácio do Marquês de Pombal, em Oeiras, mediante um contrato de comodato celebrado entre o Governo Português e a Fundação Calouste Gulbenkian. Assinaram-no o Primeiro-Ministro Mota Pinto e o Presidente

da Fundação Dr. José Azeredo Perdigão. A propriedade das instalações era da Fundação Calouste Gulbenkian.

4. O CEFA ficou instalado em Coimbra, na Quinta da Consolação, sita à Estrada da Beira. As instalações foram adquiridas por uma quantia muito conveniente (27.500 contos) com a obrigação “moral” de destinar o imóvel a atividades ligadas à formação de funcionários. Não há vínculo jurídico em relação a este aspeto. A área onde o edifício está implantado é de cerca de 16 000 metros quadrados. O imóvel passou a integrar o Património do Estado, com cedência da utilização ao CEFA, então instituto público dependente do Ministério da tutela das Autarquias Locais.
5. O CEFA foi criado pelo Decreto-Lei n.º 161/80, de 28 de maio, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira (art.º 1.º) e colocado na dependência do Ministério da Administração Interna, então tutela das Autarquias Locais. Posteriormente, ficaria na tutela do Ministério que a tivesse.
6. Competia ao CEFA “contribuir através do ensino e da assessoria técnica, para o aperfeiçoamento e modernização da Administração Autárquica” (art.º 2.º).
7. O Decreto-Lei n.º 76/82, de 4 de março, veio confirmar as funções do CEFA e explicitar os incentivos dados aos funcionários que frequentassem os cursos por ele realizados. Estabeleceu a sua sede em Coimbra. Estendeu as competências da sua comissão instaladora. Não alterou a sua natureza jurídica.
8. O Decreto-Lei n.º 62/85, de 13 de março, estabeleceu o estatuto jurídico que pôs fim ao regime de instalação. Definiu como órgãos principais o conselho-geral, o conselho diretivo, nomeado pelo Ministro da Administração Interna, o conselho administrativo e conselhos consultivos, de criação facultativa. Reafirmou o seu

carácter de instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e pedagógica (art.º 1.º).

9. O Decreto-Lei n.º 192/86, de 17 de julho altera a redação do artigo do Decreto-Lei n.º 62/85, que definiu a composição do seu conselho administrativo, permitindo dar-lhe plena operacionalidade.
10. O Decreto-Lei n.º 97/92, de 28 de maio, voltou a reafirmar que o CEFA é um instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e pedagógica sob tutela do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem ele delegar a respetiva competência.
11. O Governo criou a Fundação para os Estudos e Formação Autárquica (Fundação CEFA ou FCEFA) através do Decreto-Lei n.º 98/2009, de 28 de abril, invocando os trabalhos do Programa para a Reestruturação da Administração Central (PRACE) para extinguir o CEFA, I.P. e criar a FCEFA.
12. A FCEFA é instituída pelo Estado Português, aprovando o Governo os seus estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 98/2009 (art.º 2.º).
13. “No desenvolvimento das atividades relativas à prossecução dos fins e atribuições da Fundação, o Estado Português coopera com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e com a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)” (artigo 2.º, n.º 2).
14. A FCEFA é uma pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública dotada de personalidade jurídica (art.º 4.º, n.º 1), regendo-se pelo preceituado no Decreto-Lei n.º 98/2009, pelos seus estatutos e, em tudo o que não esteja regulado, pelo regime jurídico aplicável às pessoas coletivas de direito privado e utilidade pública (art.º 4.º, n.º 3).

15. O património inicial da FCEFA é constituído pelos bens móveis e imóveis que constam do inventário (art.º 6.º, n.º 2).
16. Em matéria de participações financeiras, são transferidas para a FCEFA as verbas inscritas no Orçamento do Estado (OE) de 2009 para o CEFA I.P. (art.º 8.º, n.º 1). A partir de 2010 são inscritas no OE verbas destinadas a assegurar a participação financeira do Estado, como contrapartida das atividades e atribuições do serviço público prosseguidas pela Fundação.
17. Nos estatutos da FCEFA estão definidas as suas receitas (art.º 6.º). Salientam-se os proveitos resultantes das atividades que desenvolve e dos serviços que presta, as transferências do Estado e as participações financeiras dos municípios, freguesias e das respetivas associações (art.º 6.º).
18. Os órgãos da Fundação são: o Conselho Geral, o Conselho de Administração, o Presidente da Fundação e o Conselho Fiscal.
19. O Conselho Geral é composto por dezanove (19) membros nomeados mediante Resolução do Conselho de Ministros (art.º 21.º).
20. O Conselho de Administração é composto pelo seu Presidente, por dois vogais executivos e por dois vogais não executivos, todos nomeados por Resolução do Conselho de Ministros (art.º 25.º), o Presidente sob proposta da ANMP, dois vogais em representação do membro do Governo responsável pela área da administração local, outro pela ANAFRE e outro pela ANMP (art.º 25.º).
21. O Conselho Fiscal é constituído por três membros, sendo um revisor oficial de contas; o Presidente é designado por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração local e das finanças (art.º 32.º).

22. O Decreto-Lei n.º 92/2012, de 15 de abril, altera o DL n.º 98/2009, definindo a FCEFA como fundação pública de direito privado. Em vez do Conselho Fiscal passará a haver um fiscal único (art.º 14.º); os membros do Conselho Geral passam a ser onze (11) (art.º 21.º), com algumas alterações das representações; o Conselho de Administração passa a ser constituído pelo Presidente e dois vogais não executivos; são todos nomeados pelo membro do Governo com a tutela da administração local (art.º 25.º).
23. No artigo 39.º dos Estatutos da Fundação CEFA, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 92/2012, diz-se que "extinta a Fundação, o seu património reverte integralmente para o Estado Português".
24. No artigo 1.º dos Estatutos, republicados pelo Decreto-Lei n.º 92/2012, de 16 de abril, afirma-se que a FCEFA é uma pessoa coletiva de direito privado de utilidade pública e de natureza fundacional.
25. Pelo Decreto-Lei n.º 99/84, de 28 de março, foi permitido "aos municípios que venham a interessar-se pela criação de associações de municípios de âmbito nacional a opção entre a constituição de uma pessoa coletiva de direito público ou, ao contrário, a constituição de uma associação de direito privado". Tinha em vista "enriquecer o diálogo entre os organismos da administração central e os municípios".
26. Foi escolhida a segunda alternativa. Essa possibilidade foi confirmada pela Lei n.º 54/98, de 18 de agosto. A ANMP é, assim, uma pessoa coletiva de direito privado.
27. A Associação Nacional de Municípios Portugueses, entidade de direito privado, foi instituída por escritura pública, de 22 de fevereiro de 1985, na secretaria notarial

da Figueira da Foz. Rege-se pelos seus Estatutos e, subsidiariamente, pelas competentes disposições do Código Civil.

28. A ANMP tem a sua sede em Coimbra, na Avenida Marnoco e Sousa, Freguesia de Santo António dos Olivais.

29. Entre outros fins, está consignado nos Estatutos (art.º 2.º) o seguinte “d): o desenvolvimento de ações de informação aos eleitos locais e de aperfeiçoamento profissional do pessoal da Administração Local”.

30. São membros da ANMP (art.º 3.º dos Estatutos) todos os Municípios Portugueses e Associações que decidirem aderir à Associação mediante deliberação do órgão executivo e aprovação pelo órgão deliberativo.

31. Foi-lhe atribuído o estatuto de utilidade pública (Diário da República, III Série – n.º 276, de 30/11/1985).

32. Recorde-se que (§ 11 deste parecer) o Decreto-Lei n.º 98 /2009, de 28 de abril, extinguiu o CEFA, I.P. e criou a FCEFA.

33. Pelo ofício n.º 7/2015/PB, assinado pelo Secretário-Geral da ANMP, com data de 7 de janeiro de 2015, a ANMP reitera a sua disponibilidade “para a assunção da responsabilidade no que respeita à Fundação CEFA, desde que (...) no âmbito de um modelo de gestão de natureza privada, único, aliás, consonante com os estatutos e natureza jurídica da ANMP, pessoa coletiva privada de utilidade pública reconhecida”.

34. No ofício referido, no ponto 33, suscita-se junto do Conselho Consultivo das Fundações a determinação de quais os efeitos, na natureza jurídica da FCEFA (que se pretende privada), não só da “saída” do Estado enquanto fundador, como

da constituição do respetivo substrato patrimonial através de um ato de afetação, pelo próprio Estado, com recurso a um direito de usufruto de todo – ou da grande maioria – do património a favor e ao serviço da FCEFA.

35. Reitera, ainda, o “absoluto interesse da ANMP da assunção de responsabilidades acrescidas relativamente à Fundação CEFA, desde que, naturalmente, num modelo compatível com a natureza jurídica da ANMP” (pessoa coletiva de direito privado).

36. A Lei-Quadro das Fundações (Lei n.º 24/2012, de 9 de julho) estabelece, para as fundações três regimes distintos: (a) fundação privada; (b) fundação pública de direito público; (c) fundação pública de direito privado. A Fundação CEFA ainda não adaptou os seus estatutos em conformidade com esta Lei-Quadro mas é inequivocamente uma fundação pública de acordo com os critérios da referida Lei-Quadro.

37. Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013, de 8 de março, e no seu anexo I (n.º 1, alínea a) determina-se nos termos e para o efeito do n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro:

“a) – Redução de 30% do total de apoios financeiros públicos à Fundação para os Estudos e Formação Autárquica – Fundação CEFA, e estudo da possibilidade da concretização ainda em 2013 do processo de transferência da Fundação para a Associação Nacional de Municípios Portugueses”.

38. Desde que se opte pela via legislativa, não haverá grandes problemas em avançar com a extinção da FCEFA e de a ANMP instituir uma nova fundação (privada) com finalidades idêntica à da fundação extinta.

39. Os problemas surgem em relação ao património afeto ao CEFA que, neste momento, integra o Património do Estado. Não parecendo que se deva pôr como alternativa a passagem pura e simples da titularidade desse património para a nova FCEFA (fundação privada) uma solução favorável a esta seria a reversão do imóvel da Quinta da Consolação a favor do Estado e a constituição legal do direito de usufruto sobre esse imóvel a favor da nova FCEFA, por um período razoável, com possibilidade de renovação e enquanto a Fundação desempenhar as funções para que foi originalmente instituída, quer dizer, a formação de funcionários autárquicos e, eventualmente, a informação de eleitos para as Autarquias Locais (e Regionais).

40. A solução para o problema posto poderá passar, em nosso entender, pela aprovação de um Decreto-Lei que regule as seguintes operações:

- a) A extinção da atual Fundação CEFA;
- b) A reversão do património da FCEFA a favor do Estado;
- c) O acolhimento da eventual instituição pela ANMP de uma nova fundação com finalidades idênticas às da atual FCEFA;
- d) As condições de afetação do património julgado como adequado – imóvel, equipamento, centro de documentação, etc. – ao exercício das funções da nova fundação, nomeadamente a constituição legal de direito de usufruto, seu período de duração, sua possibilidade de renovação, etc.;
- e) O regime aplicável aos atuais trabalhadores da FCEFA e a sua eventual afetação à nova fundação.

Tal é o parecer do Conselho Consultivo das Fundações.

Aprovado por unanimidade.

Lisboa, 25 de março de 2015