

Parecer n.º 02/2024

Data: 10 de abril de 2024

Parecer do Conselho Consultivo das Fundações**Fundação D. Luís I, F.P.**

Por Ofício n.º 907/2024 – Processo n.º 450/10/446, do Senhor Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros de 26/3/2024, e sob a epígrafe “Fundação D. Luís I, F.P. – Pedido de Parecer ao Conselho Consultivo das Fundações”, foi pedida a pronúncia do Conselho Consultivo das Fundações (“CCF”) sobre uma solicitação da referida Fundação que requerera ao Sr. Primeiro-Ministro a requalificação jurídica do tipo fundacional (atualmente uma fundação pública de direito privado) para passar a ser uma fundação privada. Foi junto com o Ofício um abundante dossier documental, incluindo uma prévia pronúncia da Inspeção-Geral de Finanças (Informação n.º 851/2023).

A solicitação é que o CCF emita parecer nos termos da alínea c) do n.º 6 do artigo 13.º da Lei Quadro das Fundações (“LQF”)¹. Sendo a solicitação enquadrada na norma mencionada entende-se que o CCF tem competência para dar parecer em relação ao solicitado pela Fundação D. Luís I, F.P. (“Fundação D. Luís”).

Nos termos da LQF são “*Fundações públicas de direito privado*, as fundações criadas por uma ou mais pessoas coletivas públicas, em conjunto ou não com pessoas de direito privado, desde que aquelas, isolada ou conjuntamente, detenham uma influência dominante sobre a fundação”².

Nos termos da LQF são “*Fundações privadas*, as fundações criadas por uma ou mais pessoas de direito privado, em conjunto ou não com pessoas coletivas públicas, desde que estas, isolada ou conjuntamente, não detenham sobre a fundação uma influência dominante”³.

Quanto à *influência dominante* considera a LQF que ela ocorre “sempre que exista: a) A afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação; ou b) Direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação”⁴ e refere-se na LQF que, “Persistindo dúvidas sobre a natureza privada ou pública da fundação, prevalece a qualificação que resultar da pronúncia do Conselho Consultivo, nos termos da alínea c) do n.º 5 do artigo 13.º”⁵.

¹ “Emitir parecer sobre qualquer assunto relativo às fundações, a pedido da entidade competente para o reconhecimento”.

² Artigo 4.º, n.º1 c).

³ Artigo 4.º, n.º1 a).

⁴ Artigo 4.º, n.º2.

⁵ Artigo 4.º, n.º3.



O artigo 13º, nº5 c), para onde se remete, refere que “Compete ao Conselho Consultivo: (...) c) Emitir parecer sobre qualquer assunto relativo às fundações, a pedido da entidade competente para o reconhecimento”. É o que se irá por isso fazer.

O que se pretende com o parecer solicitado é que o CCF decida com carácter vinculativo (“prevalece”) qual será a qualificação mais adequada para a realidade do caso concreto. E, evidentemente, por esse motivo de base legal, a decisão do CCF concretizada neste parecer será aplicada na decisão administrativa com carácter obrigatório.

É discutível em abstrato a bondade de uma solução que retira o poder da entidade administrativa competente para conformar a interpretação da norma no caso concreto, o que permitiria integrar alguma medida de discricionariedade técnica, que manifestamente a CCF não possui. Mas essa é a clara vontade de lei e como tal deve ser respeitada.

A pronúncia do CCF deve assim ser feita em dois momentos: (i) em primeiro lugar deve determinar o que nos termos da lei é *influência dominante*; e, (ii), em segundo lugar, analisar a factualidade subjacente para processar o “encaixe” da realidade na norma interpretada.

A LQF é clara quanto ao que se deve entender por *influência dominante*, nos termos e para os efeitos do disposto no seu artigo 4º: se a “afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação” foi pública (e a Lei é clara que isso deve ser medido por análise do *património financeiro inicial*) ou se o conjunto de entidades públicas tiver o “Direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação”, a fundação é pública.

A lei usa uma fórmula alternativa (“ou”), o que permitiria em teoria que haja *influência dominante* pública (com base na alínea a) do nº 2 do artigo 4º) e privada (com base na alínea a) do nº 2 do artigo 4º). No entanto essa aparente inconsistência lógica não é real porque a LQF não permite que a fundação seja privada – mesmo que haja influência dominante privada com base num dos dois critérios – se “pessoas coletivas públicas, (...), isolada ou conjuntamente, (...), detenham sobre a fundação uma influência dominante”⁶.

É certo que o nº 4 do Artigo 4º da LQF⁷ prevê a possibilidade de requalificação de uma fundação pública de direito privado como fundação privada se “as pessoas coletivas públicas deixem, supervenientemente, de deter influência dominante sobre uma fundação pública de direito privado”. Mas, tendo presente o disposto no nº 3 do mesmo, isso só poderá ocorrer se a influência dominante pública tiver resultado apenas da alínea b) (“direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação”), pois se ocorrer a situação da alínea a) (“afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação”) a fundação não pode perder a influência dominante pública, e sem isso, não pode ser requalificada como fundação privada.

É o que ocorre no caso sob análise. Segundo a informação disponibilizada, a Fundação D. Luís foi instituída por escritura pública de 15 de fevereiro de 1996 e reconhecida por portaria do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna de 8 de novembro de 1996 com uma dotação inicial de 40.000.000\$00 (quarenta milhões de escudos) da Câmara Municipal de Cascais (“CMC”) pelo que todo o “património financeiro

⁶ Artigo 4º, nº1 a).

⁷ “Caso as pessoas coletivas públicas deixem, supervenientemente, de deter influência dominante sobre uma fundação pública de direito privado, a fundação pode ser requalificada na sequência de pronúncia nesse sentido, mediante parecer obrigatório e vinculativo, do Conselho Consultivo”.

inicial da fundação" é de origem pública. Está pois claro que para os efeitos da LQF a Fundação D. Luís é uma fundação pública.

Segundo a informação disponibilizada, "o seu património inicial, constituído pelo valor da dotação da sua instituidora única (a CMC), ascendeu a 199.519,16 euros. Posteriormente, foram levados ao Património/Capital mais 119.711,52 euros, de oito entidades privadas"⁸. A informação mais recente confirma que em 2022 a CMC detinha 62,5% do Património/Capital. Mas ainda que assim não fosse e novas e anunciadas entradas de capital de privados se materializem, isso não afeta o carácter genético público da Fundação D. Luis, de acordo com a LQF.

E algo idêntico ocorre se vier a concretizar-se uma alteração estatutária anunciada que retiraria à entidade pública CMC o "Direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação", pois esse critério por si só não permite que a Fundação D. Luis possa ser requalificada como privada

Assim sendo e após pertinente análise factual e legal, o CCF entende dar parecer desfavorável à solicitada possível requalificação da Fundação D. Luís como fundação privada.

Pe'l'O Conselho Consultivo das Fundações,



Artur Santos Silva

(Presidente)

⁸ IGF, pagina 4/14.