



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Divisão de Apoio às Comissões

COFAP

N.º Único 408120

Entrada/Saida n.º 127 Data 28/9/11

Exma. Senhora  
Presidente da Assembleia da República

Of. n.º 127/COFAP/2011

28-09-2011

**Assunto:** Parecer sobre a Proposta de Lei nº 18/XII

Junto se envia a Vossa Excelência o parecer elaborado por esta Comissão Parlamentar sobre a **Proposta de Lei nº 18/XII** – “Determina a realização de um censo e a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, com vista a proceder a uma avaliação do respectivo custo/benefício e viabilidade financeira e decidir sobre a sua manutenção ou extinção”, cujas Partes I e III foram aprovadas em reunião de 28 de Setembro de 2011, com a abstenção do BE e os votos favoráveis dos restantes grupos parlamentares.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Eduardo Cabrita)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública**

---

**PARECER**

**Proposta de Lei n.º 18 - XII - 1ª**

Determina a realização de um censo e a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, com vista a proceder a uma avaliação do respectivo custo/benefício e viabilidade financeira e decidir sobre a sua manutenção ou extinção

**Índice**

Parte I - Considerandos

Parte II - Opinião do Relator

Parte III - Conclusões

Parte IV - Anexos

Relator: Deputada Isabel Santos (GPPS)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

### Parte I - Considerandos

#### 1. NOTA PRELIMINAR

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 18/XII/1ª, que determina a realização de um censo e a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, com vista a proceder a uma avaliação do respectivo custo/benefício e viabilidade financeira e decidir sobre a sua manutenção ou extinção.

Esta iniciativa visa a realização de um censo cujo objecto é a avaliação do custo/benefício e viabilidade financeira, das fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, tendo por base respostas a um questionário e a disponibilização de documentação pelas fundações, bem como a prestação de informações pelas entidades públicas.

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento.

A proposta de lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 15 de Setembro de 2011, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma breve exposição



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

No entanto, não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, não respeitando assim, caso esses elementos informativos existam, o previsto pelo n.º 3 do artigo 124.º do Regimento.

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, particularmente, no momento da respectiva redacção final.

A presente Proposta de Lei deu entrada nos serviços da AR em 15 de Setembro p.p., sendo admitida em 16 de Setembro p.p. e por determinação de S. Ex.ª a Presidente da Assembleia da República, baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para apreciação e emissão do respectivo parecer.

A competente Nota Técnica (NT), de 26 de Setembro de 2011, foi elaborada ao abrigo do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

## **2. DO OBJECTO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

A presente iniciativa visa a realização de um censo dirigido às fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, tendo por base respostas a um questionário e a disponibilização de documentação pelas fundações públicas de direito público ou de direito



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

privado e pelas fundações privadas, bem como a prestação de informações pelas entidades públicas.

A partir da informação e documentação recolhidas proceder-se-á a uma avaliação do respectivo custo/benefício e viabilidade financeira, que permitirá, em conjunto com a tutela respectiva decidir sobre a respectiva manutenção ou extinção.

A iniciativa em consideração, determina ainda a aplicação de medidas preventivas que visam assegurar o cumprimento efectivo e tempestivo do dever de resposta ao questionário e de disponibilização de documentação.

### 3. INICIATIVAS LEGISLATIVAS PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

À data de elaboração do presente parecer não existe qualquer outra iniciativa legislativa sobre esta matéria.

## Parte II - Opinião do relator

A relatora do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

## Parte III - Conclusões

Nestes termos, a Comissão de Orçamento, Finanças e administração Pública emite o seguinte parecer:

A presente iniciativa legislativa, a proposta de lei n.º 18/XII/1ª, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública**

---

## Parte IV - Anexos

Em conformidade com o disposto no artigo 113.º do Regimento da Assembleia da República, anexe-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de São Bento, 23 de Setembro de 2011

A Deputada Relatora

Isabel Santos

O Presidente da Comissão

Eduardo Cabrita

**Proposta de Lei n.º 18/XII (1.ª) - Determina a realização de um censo e a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, com vista a proceder a uma avaliação do respectivo custo/benefício e viabilidade financeira e decidir sobre a sua manutenção ou extinção (GOV).**

Data de admissão: 16 de Setembro de 2011.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5ª).

### Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Cristina Neves Correia (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN) e Leonor Calvão Borges (DILP)

Data: 26 de Setembro de 2011

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de lei supra referenciada, da iniciativa do Governo, determina a realização de um censo, bem como a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, com vista a proceder a uma avaliação do respectivo custo/benefício e da viabilidade financeira, que permita decidir sobre a sua manutenção ou extinção

Entrada a 15 de Setembro de 2011, a iniciativa foi admitida e distribuída, no dia seguinte, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.<sup>a</sup> COFAP) e à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.<sup>a</sup> CAOTPL) com competência da primeira.

As referidas Comissões, reunidas a 20 e 21 de Setembro, nomearam os Senhores Deputados Isabel Santos (5.<sup>a</sup> COFAP) e Fernando Marques (11.<sup>a</sup> CAOTPL) como autores dos Pareceres. A aprovação do parecer encontra-se agendada para a reunião da 5.<sup>a</sup> COFAP de 28 de Setembro, devendo a iniciativa ser discutida na generalidade na sessão plenária do dia seguinte.

O Governo inicia a sua Exposição de Motivos recordando que, *nos últimos anos, os serviços e órgãos da administração directa e indirecta do Estado, bem como as Regiões Autónomas e as autarquias locais, têm, no âmbito da prossecução das suas atribuições e competências, vindo, com crescente frequência, a criar, a alocar património e a conceder apoios financeiros a fundações públicas de direito público, a fundações públicas de direito privado e a fundações privadas, com o objectivo de apoiar e fomentar actividades económicas, culturais e sociais, com relevância para o bem-estar social e o desenvolvimento económico.*

A partir da observação deste facto, o Governo refere que, no Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, da União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE), se prevê a realização de um levantamento e posterior avaliação *de todas as entidades públicas e outras em que participem pessoas colectivas públicas, designadamente fundações, nos sectores da administração central, regional e local, até ao final do quarto trimestre de 2011.* A preocupação de identificação e redução do “Estado paralelo” é, aliás, reiterada no próprio Programa do XIX Governo Constitucional.

Pretende-se que o resultado do censo contribua para a aferição da necessidade da manutenção ou de extinção das entidades identificadas, a partir de uma análise custo/benefício. O censo possibilitará, ainda, o conhecimento integrado das áreas de intervenção e actividades desenvolvidas por aquelas entidades, o que, de acordo com o Governo, será um importante instrumento de gestão do Plano de Redução e

**Proposta de Lei n.º 18/XII (1.<sup>a</sup>)**

**Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.<sup>a</sup>).**



Melhoria da Administração Central (PREMAC), permitindo uma melhor alocação de recursos, com ganhos *de eficiência e eficácia na prestação de serviços aos cidadãos*.

Os 11 artigos da Proposta de Lei determinam a realização de um questionário, de resposta obrigatória no prazo de 30 dias (seguidos) a partir da publicação da lei, a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional (obrigação extensível às Instituições Particulares de Solidariedade Social e instituições de natureza fundacional abrangidas pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior), bem como a disponibilização de documentação das referidas fundações, e a prestação de informação pelas entidades públicas (incluindo as regionais e locais), para as quais o art.º 7.º estabelece uma dever de cooperação com o Ministério das Finanças. Tanto as respostas ao questionário, como o envio da documentação solicitada, deverão processar-se electronicamente, através do Portal do Governo. A informação solicitada, constante do n.º 3 do art.º 3.º é bastante vasta (desde os relatórios de actividades de gestão e de contas dos três últimos anos, passando pelo acto de instituição e de reconhecimento da fundação, os respectivos estatutos, diversa informação respeitante à actividade, órgãos sociais e recursos humanos, e o montante discriminado dos apoios financeiros públicos recebidos nos três últimos anos).

De salientar, que o artigo 4.º estabelece “medidas preventivas”, que determinam a imediata extinção de todas as fundações (públicas, de direito público, públicas de direito privado, criadas e detidas maioritariamente por pessoas colectivas públicas), bem como a cessação dos apoios financeiros das entidades públicas às fundações e, por fim, o cancelamento do respectivo estatuto de utilidade pública. A falta de resposta ou a sua incompletude é, igualmente, sancionada, nomeadamente com cortes nas verbas a transferir por parte das entidades públicas. Também para estas, e respectivos dirigentes, se determinam sanções, nos termos do artigo 6.º da iniciativa, caso lhes sejam imputáveis atrasos nas diligências conducentes à conclusão dos processos de avaliação das fundações. As referidas consequências podem implicar cortes nas dotações orçamentais, até que a obrigação seja cumprida, ou a responsabilização dos dirigentes pelos encargos contraídos em consequência do incumprimento da obrigação.

As supracitadas “medidas preventivas”, são de aplicação imediata e com efeito suspensivo, até que haja decisão que determine o seu levantamento ou as torne definitivas. Na prática, são extintas automaticamente todas as fundações. Só após a avaliação do seu custo/benefício, efectuada com base nas respostas ao questionário, documentação e informação disponibilizada pelas fundações e pelas entidades públicas, se determinará o levantamento da medida preventiva ou sua conversão em definitiva.

---

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento. Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 15 de Setembro de 2011, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro “Os actos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projectos tenham sido objecto de consulta directa contêm, na parte final do respectivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta directa às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em conformidade, o Governo informa na exposição de motivos que promoveu a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Comissão Nacional de Protecção de Dados. Porém, não junta à sua proposta quaisquer estudos ou documentos que a tenham fundamentado, nem os pareceres ou contributos que, eventualmente tenha recebido das entidades ouvidas ou de quaisquer outras.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas

legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respectiva redacção final.

Esta iniciativa tem um título que traduz o seu objecto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

A entrada em vigor, em caso de aprovação, prevista nos termos do artigo 11.º da proposta de lei, para o dia seguinte ao da sua publicação, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário que prevê que os actos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O regime jurídico das Fundações, bem assim como a competência para reconhecimento do seu interesse público encontra-se disperso por alguns diplomas, dificultando assim a sua identificação e tratamento em conjunto.

De acordo com o artigo 157º do Código Civil, as fundações enquadram-se dentro da categoria jurídica das pessoas colectivas, distinguindo-se de outros tipos de instituições congéneres como associações e sociedades. Por sua vez o n.º 2 do art.º 12º da Constituição, confere expressamente capacidade de gozo de direitos às pessoas colectivas.

As Fundações dividem-se em públicas ou privadas<sup>1</sup>, sendo as primeiras constituídas por iniciativa e acto do poder administrativo, por via legislativa, com meios públicos, para a prossecução de fins altruístas e sempre no interesse público. Já as segundas são constituídas por iniciativa privada, através de acto formal de escritura pública para reconhecimento pelo Estado, para a prossecução dos mais variados fins

---

<sup>1</sup> Para uma análise do regime jurídico e fiscal bem como do respectivo enquadramento nacional veja-se o artigo de António Joaquim Marques (jurista da Direcção Geral dos Impostos) – Fundações Públicas e Privadas em Portugal publicado na Revista de Doutrina Tributária (4º Trimestre de 2002, disponível [aqui](#)).

de interesse colectivo, seja no âmbito cultural, educacional, recreativo, científico ou mesmo de solidariedade social.

A alteração do regime jurídico das Fundações tem sido objecto de estudos, tendo sido criados dois grupos de trabalho, em 1999, com o objectivo de apresentarem propostas legislativas. Daí resultou a aprovação da Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, Lei-quadro dos Institutos Públicos, onde se incluem as Fundações Privadas e as Fundações de Direito Privado, nomeadamente as criadas por entidades públicas.

No âmbito da Comissão de Reforma do Regime Jurídico das Fundações, criada pelo Despacho n.º 9457/99 do Ministro da Administração Interna<sup>2</sup> com o objectivo de elaborar a proposta de lei de bases das fundações públicas e a proposta de revisão do regime jurídico das fundações privadas, foram elaborados três ante-projectos, compilados em 2002 pelo Secretário de Estado da Administração Interna, num relatório intitulado *Novo Regime jurídico das fundações de direito privado – projectos*<sup>3</sup>. Posteriormente foram apresentados novos projectos legislativos, a saber, de Rui Machete e Henrique Sousa Antunes, em 2004, disponível [aqui](#) e de Freitas do Amaral em 2009<sup>4</sup>.

Quanto à sua constituição e existência legal é necessária a coexistência de três actos ou momentos distintos, quais sejam: a instituição ou acto constitutivo, o reconhecimento e o registo.

Quanto ao seu registo, é o mesmo feito no Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. como conservatória do registo comercial. A Conservatória do Registo Nacional de Pessoas Colectivas (RNPC) tem por função organizar e gerir o ficheiro central de pessoas colectivas (FCPC), bem como apreciar a admissibilidade de firmas e denominações, e efectuar a sua certificação (Decreto-lei nº 129/98, de 13 de Maio).

No que diz respeito ao seu reconhecimento como fundações de interesse público, encontra-se no âmbito das competências da Presidência do Conselho de Ministros, nos termos do Decreto-lei nº 284/2007, de 17 de Agosto. Apesar disso, e por lei especial, existem outras entidades com competência para esse reconhecimento, caso das fundações de solidariedade social, fundações de ensino e fundações de cooperação para o desenvolvimento.

<sup>2</sup> Publicado no DR II Série n.º 111 de 13 de Maio de 1999.

<sup>3</sup> Não foi encontrado uma versão do documento on line.

<sup>4</sup> Não foi encontrado uma versão do documento on line.

Esta dispersão legislativa, a que se juntam as competências das administrações regionais e municipais, sobre a constituição de fundações a esse nível, tem conduzido a dificuldades sobre o reconhecimento do seu universo, como é reconhecido pelo próprio Centro Português de Fundações, em artigo intitulado *Fundações Portuguesas: quantos são? Como são?* Disponível [aqui](#).

Note-se ainda que o Tribunal de Contas, em auditoria realizada em 2010 ao serviço de reconhecimento de fundações no âmbito da Secretaria-geral da Presidência do Conselho de Ministros – a quem compete, nos termos do Decreto-lei nº 284/2007, de 17 de Agosto o reconhecimento das fundações de interesse público – reconheceu a dificuldade na obtenção de informação exaustiva relativamente a estas instituições, que se encontra repartida pelas seguintes entidades:

- O Ficheiro Central de Pessoas Colectivas, onde estavam inscritas 817 entidades à data de realização da auditoria;
- A Secretaria-geral da Presidência do Conselho de Ministros, que tinha registo de 162 fundações privadas;
- A Direcção Geral de Solidariedade Social com 200 fundações de solidariedade social registadas;
  - o IPAD com 19 fundações de cooperação registadas; e
- o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com 3 fundações de educação registadas.

Por sua vez, a Direcção-Geral de Contribuições e Impostos comunicou a existência de mais de 40 mil registos, respeitantes não só a fundações, mas também a associações, não tendo possibilidade de as diferenciar.

É neste contexto de dispersão, que se pretende, assim, realizar um censo a estas entidades com o objectivo de proceder à avaliação do respectivo custo/benefício e viabilidade financeira, preparatório de um futuro regime jurídico das fundações portuguesas e das fundações estrangeiras que desenvolvam os seus fins em território nacional.

#### **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

Efectuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da actividade parlamentar (PLC), verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre a mesma matéria.

---

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias**

Conforme já mencionado na Parte II da presente Nota Técnica, o Governo menciona ter promovido a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. No entanto, não anexa qualquer parecer eventualmente recebido. Neste contexto, a Presidente da Assembleia da República promoveu já a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a 26 de Setembro de 2011, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Tal como no caso anterior, o Governo refere, igualmente, já ter promovido a audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Comissão Nacional de Protecção de Dados. No entanto, não se encontrando qualquer parecer anexo ao processo da iniciativa, foi solicitado às referidas entidades que pudessem enviar os seus pareceres à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, até ao próximo dia 6 de Outubro, para que os mesmos possam ser considerados em fase de apreciação na especialidade da iniciativa.

## VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

---

A aprovação da presente iniciativa acarretará, previsivelmente, encargos que, no entanto, não são passíveis de quantificação face aos elementos disponíveis.