

**RELATÓRIO N.º 01/11 – 2.ªS**  
**PROCESSO n.º 15/10 – AUDIT**



**Auditoria ao serviço de reconhecimento de fundações no âmbito da SGPCM  
– Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros**

Tribunal de Contas  
Lisboa, 2010



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
Fundamento, âmbito e objectivos .....	3
Metodologia .....	3
Exercício do Contraditório.....	4
<b>ENQUADRAMENTO LEGAL.....</b>	<b>5</b>
Síntese histórica.....	5
Regime jurídico base.....	6
Tipologia das fundações.....	8
Estatuto de Utilidade Pública.....	11
Regime Registral .....	12
Regime Fiscal.....	12
<b>OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....</b>	<b>15</b>
Universo fundacional .....	15
Dos poderes-deveres das entidades registrais e tributárias.....	16
Da actividade da SGPCM no âmbito fundacional .....	19
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>24</b>
<b>RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>25</b>
<b>VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>26</b>
<b>DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....</b>	<b>26</b>
Destinatários .....	26
Publicidade .....	26
Emolumentos .....	26



# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS

AR	Assembleia da República
CA	Código Administrativo
CC	Código Civil
CIRC	Código do IRC
CNF	Comissão Nacional de Fundações
CPF	Centro Português de Fundações
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGSS	Direcção-Geral da Segurança Social
DR	Diário da República
FCPC	Ficheiro Central de Pessoas Colectivas
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre Transmissão Onerosas de Imóveis
<i>INTOSAI</i>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LQIP	Lei – Quadro dos Institutos Públicos
MAI	Ministério da Administração Interna
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
ONGD	Organização não Governamental de Cooperação para o Desenvolvimento
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RJUP	Regime Jurídico das Pessoas Colectivas de Utilidade Pública
RNPC	Conservatória de Registo Nacional de Pessoas Colectivas
SEPCM	Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros
SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
SGRC	Sistema de Gestão de Registo de Contribuintes
SIRCOM	Sistema Integrado do Registo Comercial
TC	Tribunal de Contas



## INTRODUÇÃO

### Fundamento, âmbito e objectivos

1. A presente auditoria orientada à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM<sup>1</sup>), consta do Programa de Fiscalização de 2010<sup>2</sup> do Tribunal de Contas (TC) e incidiu sobre a intervenção daquela entidade nas diversas etapas do ciclo de vida das fundações privadas, nomeadamente o seu reconhecimento, cuja competência decisória cabe ao Ministro da Presidência.
2. A auditoria teve como objectivos examinar o enquadramento legal e regulamentar das fundações privadas de âmbito nacional<sup>3</sup> e a eficácia da intervenção de entidades públicas com responsabilidades no universo fundacional, nomeadamente a SGPCM, a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN), onde se integra a Conservatória de Registo Nacional de Pessoas Colectivas (RNPC)<sup>4</sup>.

### Metodologia

3. A auditoria compreendeu: (i) o levantamento da legislação, actual e passada, relativa aos diversos tipos de fundações; (ii) o levantamento da legislação orgânica, dos regulamentos e dos circuitos da SGPCM; (iii) a recolha das bases de dados existentes em diversas entidades; (iv) a realização de entrevistas, designadamente ao Centro Português de Fundações (CPF)<sup>5</sup>; (v) testes relativos ao funcionamento da SGPCM no cumprimento das incumbências legais associadas às fases do ciclo de vida das fundações; (vi) a análise do relatório da Inspeção Geral de Finanças (IGF), n.º 1862/2009 – “Auditoria às fundações declaradas de utilidade pública e beneficiárias de auxílios públicos”.
4. Os trabalhos foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias adoptadas pelo TC e pelas organizações internacionais de controlo

<sup>1</sup> A SGPCM é um serviço central no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) que depende directamente do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar. Tem por missão assegurar e coordenar o apoio jurídico, informativo, técnico e administrativo à PCM, assim como assegurar as funções de inspecção e auditoria, através da apreciação da legalidade e regularidade dos actos praticados pelos serviços e organismos da PCM, ou sujeitos à tutela dos membros do Governo integrados na PCM, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeiro. Cfr. artigo 1.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, ambos do Decreto-Lei n.º 161/2007, de 3 de Maio que definiu a missão, atribuições e tipo de organização interna da SGPCM.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção, em sessão de 03.12.09 – Resolução n.º 6/09.

<sup>3</sup> Foram excluídas do âmbito da presente acção designadamente as fundações municipais previstas na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002 e 67-A/2007, de 11 de Janeiro e de 31 de Dezembro, respectivamente.

<sup>4</sup> O RNPC encontra-se integrado no IRN como conservatória do registo comercial (Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de Maio, Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 12/2001, de 25 de Janeiro, 323/2001, de 17 de Dezembro, 2/2005, de 4 de Janeiro, 111/2005, de 8 de Julho, 76-A/2006, de 29 de Março, 125/2006, de 29 de Junho, 8/2007, de 17 de Janeiro, 247-B/2008, de 30 de Dezembro, 122/2009, de 21 de Maio e Lei 29/2009, de 29 de Junho). O RNPC tem por função principal organizar e gerir o Ficheiro Central de Pessoas Colectivas (FCPC), bem como apreciar a admissibilidade de firmas e denominações e efectuar a sua certificação.

<sup>5</sup> O CPF é uma associação constituída em 1993 pela Fundação Eng.º Antonio Almeida, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação Oriente. Enquanto plataforma do movimento fundacional português, o CPF tem como objectivos fomentar a cooperação e solidariedade entre os seus membros, defender os seus interesses comuns, incentivar acções conjuntas de cidadania responsável das fundações e desenvolver o movimento da filantropia em Portugal, contribuindo para a preservação do bom nome e da confiança pública no terceiro sector. À data da auditoria tinha 129 fundações associadas.



# Tribunal de Contas

---

financeiro, como é o caso da *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*.

## **Exercício do Contraditório**

5. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator remeteu o Relato às entidades seguintes, para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões:

- ao Ministro da Presidência;
- ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros;
- ao Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
- ao Presidente do Instituto dos Registos e do Notariado;
- ao Director-Geral dos Impostos;
- ao Presidente da Direcção do Centro Português de Fundações.

As alegações apresentadas foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal e constam na íntegra no Anexo II do presente Relatório.

Em sede de contraditório, a SGPCM considera, sem prejuízo de observações pontuais adiante apresentadas que “*o conteúdo descritivo do relato corresponde à realidade*”. Também a CPF refere que “*subscreeve, em geral, as suas conclusões, designadamente que o actual regime jurídico e fiscal das fundações padece de uma dispersão ou fragmentação legislativa que não contribui para um adequado enquadramento jurídico da actividade das fundações*”.



## ENQUADRAMENTO LEGAL

### Síntese histórica

6. Em Portugal, o Código Civil de 1867, que antecedeu o actual Código Civil (CC), de 1966, foi pioneiro na regulamentação das fundações, dedicando o Título VI da Parte I às “Pessoas morais” referindo, nomeadamente: “*Dizem-se pessoas morais as associações ou corporações temporárias ou perpétuas fundadas com algum fim ou por algum motivo de utilidade pública e particular conjuntamente, que nas suas relações civis representem uma individualidade jurídica.*” (artigo 35.º); “*As associações e corporações perpétuas de utilidade pública poderão adquirir bens imobiliários a título gratuito... ou oneroso... que não tenham por objecto interesses materiais.*” (artigo 37.º).
7. Embora no ante-projecto do CC relativo às pessoas colectivas, apresentado por Ferrer Correia, se defendesse uma regulamentação pormenorizada das fundações, certo é que vingou a tese defendida por Marcello Caetano, segundo a qual não seria vantajoso descer a pormenores do estatuto legal das fundações, limitando-se a regulamentação das fundações à sua instituição e à sua extinção.
8. Deste modo, o CC pouco mais adianta do que a definição legal e as exigências associadas às etapas vitais do ciclo de vida das fundações. Fazendo apelo à doutrina nesta matéria, este instituto é caracterizado como sendo uma “*organização destinada a prosseguir um fim duradouro ao qual esteja afecto um património*”<sup>6</sup>. O prévio reconhecimento administrativo é uma condição *sine qua non* para a atribuição de personalidade jurídica, destinando-se a garantir o interesse social do fim e a adequação dos meios afectos.
9. Em 1999, foram criados dois grupos de trabalho para apresentarem propostas de legislação sobre a criação e actividade dos institutos públicos, onde se incluíam as fundações públicas *stricto sensu*, e das fundações de direito privado, incluindo as criadas por entidades públicas. Como resultado das propostas do primeiro grupo foi publicada a Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro<sup>7</sup>, dita lei - quadro dos institutos públicos (LQIP).
10. No âmbito do segundo grupo de trabalho, designado por Comissão de Reforma do Regime Jurídico das Fundações<sup>8</sup>, presidida por Rui Alarcão, foram elaborados três ante-projectos referentes às alterações do CC, às fundações privadas de origem pública<sup>9</sup> e à Comissão Nacional de Fundações (CNF)<sup>10</sup>. Estes ante-projectos foram tidos em

6 Cfr. Marcello Caetano, em “Das Fundações”, 1961, pág. 26.

7 Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

8 Despacho n.º 9457/99 do Ministro da Administração Interna, publicado no DR, 2.ª série, de 13 de Maio de 1999.

9 No que respeita a estas fundações, constituídas nos termos gerais do CC mas com dotação exclusiva ou maioritariamente pública, procurou estabelecer-se um regime “reactivo aos riscos da denominada “fuga do direito administrativo” ou “fuga para o direito privado”, dando-se assim acolhimento a preocupações que tanto eco tem tido na doutrina jurídica, na política e na administração pública.”; cfr. “Fundações: Que Reforma?”, pág. 512.

10 A CNF foi concebida como autoridade pública independente, a funcionar junto da Assembleia da República (AR), constituída por três membros, entre os quais o seu presidente, eleitos pela AR por maioria de dois terços dos deputados; dois magistrados com mais de dez anos de carreira, (um judicial designado pelo Conselho Superior da Magistratura e outro do Ministério Público); uma personalidade de reconhecida competência designada pelo Governo, mediante RCM; e

consideração pelo então Secretário de Estado da Administração Interna que elaborou o relatório final do Governo, sob a denominação do “*Novo regime jurídico das fundações de direito privado – projectos, Ministério da Administração Interna 2002*”.

11. Mais recentemente surgiram novos projectos legislativos da autoria de Rui Machete<sup>11</sup>, em 2003, e de Freitas do Amaral, em 2009. Contudo, nenhum desses diversos projectos legislativos teve seguimento.

Em sede de contraditório, a SGPCM informou que “*em cumprimento do QUAR da SGPCM para 2010, foram realizados trabalhos preparatórios com vista à adopção de um novo regime jurídico das fundações, que deverá ter lugar a curto prazo*”.

## Regime jurídico base

12. As fundações são organizações destinadas a prosseguir um fim duradouro, necessariamente de interesse social, ao qual se encontra afecto um património. O regime jurídico referente à generalidade destas entidades consta dos artigos 157.º a 166.º e 185.º a 194.º do CC. A par deste regime base [que enquadra as fundações de direito privado], existem outros, aplicáveis a determinados tipos fundacionais, adiante mais detalhados.

13. Integram o instituto jurídico das fundações, a instituição e o reconhecimento:

- a) a instituição corresponde à manifestação da vontade do instituidor em afectar um património a um determinado fim, criando o substrato da fundação<sup>12</sup>, podendo revestir a forma de acto entre vivos, através de escritura pública<sup>13</sup>, ou de disposição de bens por testamento;
- b) o reconhecimento é um factor constitutivo da personalidade jurídica colectiva da fundação<sup>14</sup>, efectua-se mediante um acto administrativo (concessão), sendo requerido pelo instituidor, pelos herdeiros ou promovido oficiosamente. É seu pressuposto, a avaliação quer da licitude do fim, que deve ser considerado de interesse social, quer da suficiência do património afecto à realização dos fins (em caso de insuficiência dos bens deverão existir fundadas expectativas do seu

---

um representante das fundações. Estes membros com um mandato de cinco anos, seriam independentes e inamovíveis, só podendo ser destituídos nos casos expressamente previstos na lei. À CNF - coadjuvada por um Conselho Consultivo - competia o reconhecimento das fundações e, em geral, o desempenho das funções por lei cometidas às autoridades administrativas em matéria de fundações, bem como o controlo e fiscalização do cumprimento das correspondentes disposições legais e regulamentares. Por tudo isto, a criação da CNF era entendida como “*de fundamental importância para a eficácia da nova regulamentação globalmente proposta e constitui assim um elemento preponderante de toda a reforma*.”; cfr. “Fundações: Que Reforma?”, pág. 513.

11 Estes trabalhos deram lugar à obra “Direito das Fundações, Propostas de Reforma”, incluindo o projecto “Modelo Legal para as Fundações de Utilidade Pública na Europa”, o projecto “Proposta de Regulamento Respeitante à Aprovação de um Estatuto Europeu para as Fundações” e uma “Proposta de Revisão do Regime de Direito Privado das Fundações.”

12 “*Para que este acto seja completo, deve exprimir ainda a intenção de que a realização do fim seja levada a cabo por uma organização própria. (...) A instituição da obra depende da disposição de bens reputados suficientes para iniciar a prossecução de certo fim duradouro ao qual são afectados e da organização das funções indispensáveis para a existência de órgãos que possam gerir esses bens e dirigir a acção destinada a realizar o fim visado.*” (Cfr. Marcello Caetano em “Das Fundações”, 1961, pág. 31 e 48, respectivamente).

13 Cfr. n.º 3 do artigo 185.º do CC.

14 Cfr. n.º 2 do artigo 158.º do CC.



suprimento)<sup>15</sup> e, ainda, a adequação da organização mediante órgãos que exprimam a vontade funcional da fundação.

Note-se que existem casos em que a constituição e o reconhecimento são feitos por acto normativo, normalmente sob a forma de lei ou decreto-lei.

14. Ao longo da sua vida, as fundações podem, mediante impulso do órgão colegial de administração, ver modificados os seus estatutos, por via de regra, pelo ajustamento dos seus meios e da sua estrutura orgânica à prossecução dos objectivos traçados, sempre que tal não colida com a vontade do instituidor<sup>16</sup>.
15. As fundações podem, ainda, sofrer uma transformação dos seus fins, verificada qualquer uma das situações enumeradas na lei. Esta vicissitude implica a atribuição de um fim diferente daquele que motivou a sua instituição e o seu reconhecimento, devendo previamente ser consultados a administração e o fundador, caso ainda seja vivo<sup>17</sup>.
16. As fundações extinguem-se pela verificação de qualquer uma das causas tipificadas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 192.º do CC. As do n.º 1, *grosso modo*, respeitam a situações previsíveis *ab initio*, como sejam os casos de uma fundação que é constituída temporariamente, ou na qual ocorra uma causa extintiva prevista no acto de instituição, cometendo à administração o dever de comunicar à autoridade administrativa os factos conducentes à declaração de extinção. As do n.º 2, respeitam a circunstâncias externas impeditivas que surjam no decurso de vida de uma fundação, *v.g.* que os meios para alcançarem o seu fim passem a ser considerados ilícitos ou imorais; nestes casos, a extinção operará *ex officio*, competindo à autoridade administrativa desencadear o respectivo processo<sup>18</sup>.
17. A declaração de modificação estatutária, transformação e/ou extinção das fundações compete à entidade que as reconheceu<sup>19</sup>.
18. No que respeita à governação das fundações, a lei apenas consagra a obrigatoriedade da existência de um órgão colegial de administração<sup>20</sup>, *vulgo*, conselho de administração, e de um órgão colegial de fiscalização, o conselho fiscal<sup>21</sup>, deixando na vontade dos instituidores a possibilidade de criarem outros órgãos, nomeadamente de carácter

<sup>15</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 188.º do CC, *a contrario*.

<sup>16</sup> Cfr. artigo 189.º do CC.

<sup>17</sup> Cfr. artigo n.º 1 do artigo 190.º do CC.

<sup>18</sup> Cfr. artigo 193.º e n.º 2 do artigo 193.º do CC.

<sup>19</sup> Cfr. artigos 189.º, n.º 1 do 190.º, 192.º e 193.º do CC.

<sup>20</sup> As competências deste órgão não estão definidas por lei, pelo que deverão ser fixadas nos estatutos da fundação. Dentro do respeito pelos estatutos, a administração da fundação goza de liberdade de gestão do património que ela detém. Com algumas diferenças decorrentes da especificidade de cada fundação as competências são, basicamente, as seguintes: a) administrar o património da fundação; b) elaborar os orçamentos e os planos de actividades anuais da fundação; c) definir a organização interna, contratar e dirigir pessoal; d) representar a fundação em juízo e fora dele. Cfr. Cristina Paula Casal Baptista em “As Fundações no Direito Português”, págs.52/3.

<sup>21</sup> Cfr. artigo 162.º do CC. Este é um órgão de controlo interno da fundação, colegial e igualmente composto por um número ímpar de membros, que detém a competência de fiscalizar a actuação da fundação. Em regra as competências do conselho fiscal dizem respeito ao exame dos balanços e contas de exercício da fundação e emissão do respectivo parecer. Deve ainda exercer uma actividade periódica e regular de verificação da escrituração da fundação, função tanto mais importante quanto a fundação não tenha recursos para realizar auditorias externas.

consultivo mas que, na prática, se revestem de reais poderes de controlo sobre a actividade da fundação, v.g., conselho de fundadores e curadores ou conselho consultivo.

19. Até 1987, o reconhecimento das fundações era, essencialmente, da competência dos Governos Cívicos. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, o reconhecimento passou a ser da responsabilidade do Ministro da Administração Interna<sup>22</sup>.
20. Actualmente, nos termos do Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de Agosto<sup>23</sup>, compete ao Ministro da Presidência (competência que delegou no Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros)<sup>24</sup>, o reconhecimento das fundações previstas no n.º 2 do artigo 158.º e no artigo 188.º do CC.
21. Não obstante, a outras entidades foram cometidas, por lei especial, competências similares para fundações de fins específicos, designadamente: as fundações de solidariedade social, reguladas pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, cujo reconhecimento é da competência do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, com intervenção da Direcção-Geral da Segurança Social (DGSS)<sup>25</sup>; as fundações de ensino, cujo reconhecimento cabe ao Ministro da Educação ou ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. No caso das fundações de cooperação para o desenvolvimento, com estatuto de Organização Não Governamental de Cooperação para o Desenvolvimento (ONGD), embora reconhecidas nos termos gerais, a atribuição deste estatuto, compete ao Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros<sup>26</sup>, através do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I.P. (IPAD)<sup>27</sup>.

## Tipologia das fundações

22. Para efeitos meramente explicativos, assinala-se que as fundações existentes no ordenamento jurídico português podem ser agrupadas em dois grupos distintos: fundações públicas e fundações privadas. As primeiras podem ser divididas em fundações públicas de direito público e em fundações públicas de direito privado. Quanto às segundas, pode adoptar-se uma classificação em 3 tipos: fundações de empresa, fundações pessoais ou individuais e fundações de solidariedade social.

---

<sup>22</sup> Nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 215/87, de 29 de Maio, estabeleceu o legislador que “independentemente dos fins que prossigam, compete ao Ministro da Administração Interna, cuja competência pode ser delegada, o reconhecimento das fundações nos termos e para os efeitos dos artigos. 158.º, n.º 2 e 188.º do Código Civil”.

<sup>23</sup> Desenvolvido pela Portaria n.º 69/2008, de 23 de Janeiro.

<sup>24</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de Agosto e despachos de delegação de competências (Despacho n.º 26 269/2007 e Despacho n.º 4213/2010, publicados no Diário da República (DR), 2.ª Série, de 16 de Novembro de 2007 e de 10 de Março de 2010, respectivamente.

<sup>25</sup> A DGSS é um serviço central da administração directa do Estado que tem por missão a concepção, coordenação e apoio nas áreas dos regimes de segurança social, incluindo a protecção contra os riscos profissionais, e da acção social. De entre as suas atribuições, destaca-se que lhe compete propor normas integradoras do estatuto jurídico das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e assegurar o respectivo registo.

<sup>26</sup> Cfr. artigo 7.º da Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro.

<sup>27</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril (orgânica do IPAD) e Despacho n.º 20328/2007, publicado no DR. 2.ª Série, de 6 de Setembro (estrutura orgânica flexível do IPAD).



23. As fundações públicas de direito público são instituídas por um ente público, nomeadamente o Governo, com meios públicos, para a prossecução de fins de interesse público. Como traços característicos deste tipo de fundações, apontam-se os seguintes:

- a instituição, o reconhecimento e a aprovação dos respectivos estatutos concretizam-se através de um acto legislativo, normalmente sob a forma de lei ou decreto-lei;
- integram-se nos institutos públicos em geral e, nessa medida, encontram-se subsumidas ao regime jurídico da LQIP. Neste diploma, as fundações públicas são definidas como pessoas colectivas de direito público que se dedicam a finalidades de interesse social, sendo que parte considerável das receitas advém dos rendimentos do seu património<sup>28</sup>;
- são reguladas pelo Direito Administrativo, encontrando-se sujeitas, nomeadamente, aos regimes da administração financeira e patrimonial do Estado, da contratação pública e de jurisdição e controlo financeiro do TC.

24. As fundações públicas de direito privado são instituídas por uma ou várias pessoas colectivas públicas (v.g. Estado, municípios, empresas públicas), podendo ainda participar nelas pessoas privadas, e o seu património é de origem exclusiva ou predominantemente pública. De entre as suas especificidades, sobressaem as seguintes:

- algumas foram instituídas por diplomas legais<sup>29</sup>, outras foram criadas nos termos do regime geral do direito privado, ou seja, com base no CC, não obstante na sua instituição intervir uma ou várias pessoas colectivas públicas e privadas e o seu património ser, também, exclusiva ou maioritariamente público, como é o caso das fundações municipais<sup>30</sup>;
- são constituídas e regem a sua actividade pelo direito privado.

<sup>28</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 51.º da LQIP.

<sup>29</sup> São os casos da Fundação de Serralves, criada pelo Decreto-Lei n.º 240-A/89, de 27 de Julho, ou da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, criada pelo Decreto-Lei n.º 168/85, de 20 de Maio.

<sup>30</sup> As fundações municipais estão previstas na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002 e 67-A/2007, de 11 de Janeiro e de 31 de Dezembro, respectivamente. Este diploma que estabelece o regime jurídico dos órgãos dos municípios e das freguesias e as respectivas competências, e que dispõe na alínea l) do n.º 2 do artigo 53.º, que “*competem à assembleia municipal em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da Câmara... criar fundações a aprovar os respectivos estatutos*”. Ainda segundo o entendimento de CRISTINA PAULA BAPTISTA, proferido em conferência no VI Encontro Nacional de Fundações, “*embora não exista para a instituição das fundações disposição legal idêntica à que existe para a participação dos municípios em empresas (artigo 10.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 7/2003 e pela lei n.º 67-A/2007, de 15 de Janeiro e de 31 de Dezembro, respectivamente), os municípios podem criar ou participar em fundações de âmbito municipal e intermunicipal para a prossecução de actividades de interesse público ou de desenvolvimento regional e local cujo objecto se contenha no âmbito das suas atribuições e competências*.” Estas fundações constituem-se por escritura pública em que intervém, em nome do município, o Presidente da Câmara ou vereador designado por deliberação da Câmara Municipal.

25. Mais recentemente, por força do regime jurídico das instituições do ensino superior<sup>31</sup>, tem-se assistido à transformação de alguns estabelecimentos universitários em fundações públicas de direito privado<sup>32</sup>.

26. As fundações privadas, sejam de empresa, sejam pessoais ou individuais, prosseguem fins de interesse social de vários tipos, como sejam culturais, sociais, ambientais, etc., caracterizando-se por:

- serem constituídas através do acto formal da escritura pública, pese embora a possibilidade de criação por acto legislativo, cabendo o seu reconhecimento constitutivo ao Estado, mediante os seus órgãos e serviços;
- existirem sob a égide do direito civil, maxime do CC.

27. Inseridas na tipologia de fundações privadas existem as fundações de solidariedade social, que são instituições particulares de solidariedade social (IPSS)<sup>33</sup>, e que obedecem a um regime jurídico *sui generis*<sup>34</sup>:

- ao contrário das fundações privadas atrás descritas, os seus fins estão delimitadas por lei<sup>35</sup>;
- integram-se, em geral, na área do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, sem prejuízo de parecer técnico do Ministério da Saúde, caso o seu fim respeite à prestação de serviços de saúde<sup>36</sup>;
- cabe-lhes o dever de cooperar com Administração Pública, pelo que ficam sujeitas, em parte, a um regime especial de Direito Administrativo.

28. Embora equiparadas a este último tipo de fundações, mas autonomizadas, temos as entidades constituídas pela Igreja Católica, cuja equiparação é feita nos termos da Concordata e do estatuto das IPSS. É ainda possível a existência de entes semelhantes constituídos por outras confissões religiosas.

29. Não obstante a classificação adoptada nos números precedentes, não existe um consenso doutrinal acerca desta matéria e outras tipologias são correntes. Mesmo no âmbito da classificação adoptada poder-se-iam ainda ramificar alguns dos tipos fundacionais elencados, o que não se fez para não densificar excessivamente esta matéria.

---

<sup>31</sup> Cfr. Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

<sup>32</sup> São os casos do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Universidade do Porto e Universidade de Aveiro, cfr. Decretos-Lei n.ºs 95/2009, 96/2009 e 97/2009, todos de 27 de Abril, respectivamente.

<sup>33</sup> Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, que sofreu as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 89/85, 402/85 e 29/86, de 1 de Abril, de 11 de Outubro e de 19 de Fevereiro, respectivamente.

<sup>34</sup> Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro (estatuto das IPSS), alterado, sucessivamente, pelos Decretos-Lei n.ºs 89/85, 402/85 e 29/86, de 1 de Abril, de 11 de Outubro e de 19 de Fevereiro, respectivamente.

<sup>35</sup> Cfr. artigo 1.º do estatuto das IPSS.

<sup>36</sup> Cfr. Portaria n.º 466/86, de 25 de Agosto.



## Estatuto de Utilidade Pública

30. Das diversas fundações a que se aludiu, apenas se revestem de utilidade pública as que prossigam fins de interesse geral, que cooperem com a administração pública e que esta as considere como tal. Sem prejuízo de disposições especiais, são reguladas pelo Regime Jurídico das Pessoas Colectivas de Utilidade Pública (RJUP)<sup>37</sup>.
31. Dos traços distintivos do RJUP são de salientar, por um lado, os benefícios e as isenções fiscais previstas nas leis tributárias<sup>38</sup> e, por outro lado, diversas obrigações, designadamente comunicar à SGPCM qualquer alteração aos estatutos, no prazo de três meses após a sua efectivação, e enviar a esse organismo o relatório de actividades e as contas do exercício relativos ao ano anterior, no prazo de seis meses após a sua aprovação<sup>39</sup>.
32. Algumas fundações são de utilidade pública *ope legis*, como é o caso das fundações de solidariedade social que adquirem automaticamente a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública, logo que registadas na DGSS<sup>40</sup>, sendo, a partir desse momento, titulares de todos os direitos e obrigações de IPSS<sup>41</sup>. Também as fundações reconhecidas em termos gerais que sejam registadas no IPAD, como ONGD, adquirem por essa via a natureza de pessoas colectivas de utilidade pública<sup>42</sup>.
33. Um segundo tipo de fundações adquire o estatuto de utilidade pública por declaração da competente autoridade administrativa:
- as fundações de utilidade pública administrativa que integram a categoria de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, previstas nos artigos 416.º e segs. do Código Administrativo (CA), cujos fins, por serem coincidentes com as atribuições do Estado, justificam a sua maior aproximação ao regime do Direito Administrativo;
  - as fundações de mera utilidade pública que são pessoas colectivas de utilidade pública de tipo fundacional, com fins de interesse geral não correspondentes aos fins específicos das instituições privadas de solidariedade social e das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.
34. No que respeita a este segundo tipo de fundações, a regra é que só podem ser declaradas ao fim de 3 anos de efectivo e relevante funcionamento. Contudo, no caso das fundações de utilidade pública administrativa e no caso daquelas que sejam de mera utilidade pública mas que desenvolvam actividades de âmbito nacional ou que evidenciem manifesta relevância social, pode-lhes ser concedido o estatuto de utilidade pública *ab initio*.

<sup>37</sup> Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro com redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de Dezembro.

<sup>38</sup> Cfr. artigo 9.º do RJUP.

<sup>39</sup> Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 12.º do RJUP.

<sup>40</sup> Cfr. alínea c) do artigo 2.º e artigo 3.º da Portaria n.º 139/2007, de 29 de Janeiro.

<sup>41</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 7.º e artigo 8.º do estatuto das IPSS.

<sup>42</sup> Cfr. artigo 12.º da Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro.

35. O processo de declaração de utilidade pública resulta de um acto de iniciativa voluntária da fundação interessada, que deverá dirigir um requerimento ao Primeiro-Ministro<sup>43</sup>, no qual se oferecem todas as provas necessárias ao ajuizamento da pretensão<sup>44</sup>.

## Regime Registral

36. As fundações, assim como as demais pessoas colectivas, constam do Ficheiro Central das Pessoas Colectivas (FCPC), que é constituído por uma base de dados informatizados com informação actualizada sobre as pessoas colectivas, as entidades públicas ou privadas não dotadas de personalidade jurídica, as pessoas colectivas internacionais e as pessoas colectivas de direito estrangeiro, necessária aos serviços da Administração Pública para o exercício das suas atribuições.

37. O FCPC é gerido pela RNPC, conservatória integrada no IRN. Compete à RNPC, designadamente, identificar as pessoas colectivas e entidades equiparadas, registar os actos constitutivos, modificativos e extintivos, referentes às vicissitudes que podem ocorrer na vida desses entes, e providenciar o respeito pelos princípios da exclusividade e da verdade das respectivas firmas e denominações, bem como, em especial, velar pela exactidão e actualidade da informação contida no FCPC<sup>45</sup>.

38. No caso das fundações, impende sobre o RNPC<sup>46</sup>, *ex officio*, a comunicação à administração tributária e à segurança social, do conteúdo dos seguintes actos: inscrição inicial; mudança da firma ou da denominação; alteração da localização da sede, do domicílio ou do endereço postal; dissolução e encerramento da liquidação.

## Regime Fiscal

39. Em sede de tributação, não existe um regime fiscal único, ou sequer uniforme quanto às fundações, tendo em conta que umas são de utilidade pública e outras não.

A CPF, em sede de contraditório, defende a “*consagração de um regime fiscal ou tributário específico para as fundações de origem privada, com obrigações claras e proporcionais de transparência e de reporte contabilístico ou financeiro*”.

40. Resulta da Lei n.º 151/99, de 14 de Setembro, que podem ser concedidas isenções às fundações de utilidade pública, designadamente em matéria de imposto do selo, de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), de imposto municipal sobre imóveis (IMI) e de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC), a ser reconhecida nos termos e condições do respectivo Código.

41. Porém, esta lei *de per se* não concretiza quais as isenções de que as fundações podem beneficiar. Acresce que, para além das isenções elencadas, existem outras de que as fundações, poderão beneficiar, designadamente em sede de imposto sobre o valor

---

<sup>43</sup> Entidade competente para proferir a respectiva decisão, de acordo com o artigo 3.º do RJUP, assim como para a decisão da sua cessação.

<sup>44</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º do RJUP.

<sup>45</sup> Cfr. artigo 1.º, n.º 1 do artigo 2.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º, todos do Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de Maio.

<sup>46</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de Maio.



## Tribunal de Contas

---

acrescentado (IVA). Verifica-se, pois, que é em sede de cada um daqueles impostos que se determinará o conteúdo e alcance de cada isenção. Estas isenções, estão por via de regra, dependentes de despacho a conceder pelo Ministro de Estado e das Finanças.

42. Não há em sede de IVA um regime fiscal especial, mas as fundações podem beneficiar das isenções constantes dos números 6, 7, 8, e 9 a 17 do artigo 9.º do código do IVA. São isenções simples ou incompletas que se traduzem no facto do sujeito passivo de IVA não liquidar este imposto a quem transmite os bens ou presta os serviços, o que significa, que suporta o IVA liquidado a montante.
43. As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, as de mera utilidade pública e as IPSS e entidades a elas equiparadas estão isentas de IMI, em relação aos prédios ou parte de prédios destinados directamente à realização dos seus fins<sup>47</sup>, e de IMT, em relação às aquisições de bens destinados, directa e imediatamente, à realização dos seus fins estatutários<sup>48</sup>. Quanto ao Imposto do Selo, essas pessoas colectivas de utilidade pública, são isentas quando este imposto constitua seu encargo<sup>49</sup>.
44. No caso do IRC, as fundações sem estatuto de utilidade pública apresentam-se como entidades não empresariais, sendo tributadas à taxa de 20%<sup>50</sup> aplicada ao seu rendimento global, correspondente à soma algébrica dos rendimentos das categorias previstas para efeitos de IRS<sup>51</sup>. Rendimentos que, em virtude de não poderem abranger os rendimentos das categorias A e H (rendimentos do trabalho dependente e pensões), que exigem a personalidade física, integram os rendimentos da categoria B (rendimentos empresariais derivados do exercício das actividades comerciais ou industriais desenvolvidas no âmbito dos seus fins estatutários), rendimentos das categorias E (rendimentos de capitais), F (rendimentos prediais) e G (incrementos patrimoniais).
45. No caso das fundações com utilidade pública, nomeadamente pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, fundações particulares de solidariedade social ou pessoas colectivas de mera utilidade pública, beneficiam de isenção de IRC<sup>52</sup>. Mas, dentro destas, as fundações de solidariedade social e as de utilidade pública administrativa são isentas *ope legis*, enquanto as de mera utilidade pública só podem beneficiar da isenção se prosseguirem determinados fins<sup>53</sup>. E, mesmo aqui, a isenção só é atribuída por despacho do Ministro de Estado e das Finanças, que determinará a amplitude dessa mesma isenção<sup>54</sup>. Aquelas que não forem objecto do referido despacho são taxadas como o comum das fundações, *i.e.*, a 20%.
46. No que respeita às obrigações acessórias, de natureza contabilística, não estão obrigadas a dispor de contabilidade organizada, estando apenas sujeitas a um registo simplificado

---

<sup>47</sup> Cfr. alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

<sup>48</sup> Cfr. alíneas d) e e) do artigo 6.º do IMT.

<sup>49</sup> alíneas c) e d) do artigo 6.º do Código do Imposto de Selo.

<sup>50</sup> Cfr. n.º 5 do artigo 87.º do CIRC.

<sup>51</sup> Cfr. alínea b) do artigo 3.º do CIRC.

<sup>52</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 10.º do CIRC.

<sup>53</sup> Previstos na alínea c), do n.º 1 do artigo 10.º do CIRC.

<sup>54</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 10.º do CIRC.

de escrituração<sup>55</sup>. Em sede de obrigações declarativas, no âmbito do IRC, tomado como exemplo, a regra é que as fundações estão sujeitas à entrega dos documentos que se discriminam *infra*<sup>56</sup>:

- declaração de inscrição, de alterações ou de cessação;
- declaração periódica de rendimentos;
- declaração anual de informação contabilística e fiscal.

47. A declaração periódica de rendimentos não é de entrega obrigatória para as fundações isentas a título definitivo e que não obtenham rendimentos (fundações de solidariedade social e de utilidade pública administrativa), nem para as fundações de mera utilidade pública sobre as quais tenha recaído despacho de isenção do MFAP e que em função do respectivo conteúdo se conclua que são isentas a título definitivo<sup>57</sup>.

48. A declaração anual de informação contabilística e fiscal é de entrega obrigatória para todos os sujeitos passivos de IRC, incluindo as fundações<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. artigo 124.º do CIRC

<sup>56</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 117.º do CIRC.

<sup>57</sup> Cfr. n.º 6 do artigo 117.º do CIRC.

<sup>58</sup> Cfr. artigo 121.º do CIRC.



## OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### Universo fundacional

49. Com vista a identificar o universo fundacional actual, em particular o relativo às fundações de direito privado, de âmbito nacional, recolheram-se bases de dados junto de várias entidades intervenientes, de alguma forma, no ciclo de vida das fundações. Em especial, pretendia-se, designadamente, informação sobre a designação da fundação, a tipologia e as datas de constituição, reconhecimento e atribuição de estatuto de utilidade pública.

50. O resultado obtido é ilustrativo da situação confusa que ocorre no universo fundacional, fruto, quer de legislação incompleta, quer da inércia de algumas entidades com responsabilidade no sector.

51. Com efeito, no FCPC, estavam inscritas, à data da auditoria, 817 fundações<sup>59</sup>.

Sobre esta matéria, o IRN, em sede de contraditório, realçou que *“o FCPC é uma das bases de dados mais antigas da Administração Pública, já que integrou, em 1983, a informação da extinta Repartição de Comércio, de quem assumiu parte das atribuições. A antiguidade desta base de dados origina que nela constem entidades indevidamente identificadas ou inscritas, inexistindo em relação às mais antigas documentação de suporte que permita a sua correcção oficiosa”*.

52. No que respeita a fundações cujo reconhecimento compete à PCM [e anteriormente ao Ministério da Administração Interna (MAI)] estavam registadas, na SGPCM, à data da auditoria, cerca de 162 fundações privadas<sup>60</sup>.

53. No que respeita a fundações de fim especial estavam registadas: na DGSS, 200 fundações de solidariedade social; no IPAD, 19 fundações de cooperação; na secretaria-geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) estavam registadas 3 fundações de educação<sup>61</sup>.

54. A DGCI comunicou a existência de mais de 40.000 registos, respeitantes não só a fundações, mas também a associações, não tendo possibilidade de as diferenciar.

No exercício do contraditório a DGCI informou que *“O Sistema de Gestão de Registo de Contribuintes (SGRC) (...) abarca registos de contribuintes activos, de contribuintes cessados e de contribuintes com indicação de “registo eliminado” por parte do Registo Nacional de Pessoas Colectivas, uma vez que não são eliminados registos na base de dados da DGCI, mas é averbada a cessação da actividade e/ou a eliminação de registos por parte do Registo Nacional de Pessoas Colectivas, pelo que o universo da DGCI será obrigatoriamente superior ao do IRN/RNPC, e tem um “único tipo de sujeito passivo” para as associações e fundações devido ao facto de, inicialmente, o RNPC utilizar esta terminologia para classificar a natureza jurídica das associações e fundações e que por uma questão de uniformidade entendeu-se, à data, utilizar a mesma terminologia para a classificação do tipo de sujeito passivo (...). Com as alterações, entretanto, introduzidas no RNPC no sentido de autonomizar a natureza jurídica das fundações e das associações, passou a ser transposta para a base de dados da DGCI essa informação, uma vez que o SGRC contém a informação relativa à natureza jurídica atribuída por aquela entidade. Haverá*

<sup>59</sup> Cfr. e-mail de 27 de Maio de 2010 do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça.

<sup>60</sup> Cfr. ficheiro remetido pela SGPCM, por e-mail de 12 de Fevereiro de 2010. Em sede de contraditório, a SGPCM informou que à data de 31/05/2010 *“tinha nos seus registos 264 fundações reconhecidas”*.

<sup>61</sup> A Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular não remeteu a informação solicitada.

*naturalmente, que refrescar essa informação relativamente aos casos antigos, algo que facilmente poderá ser equacionado e operacionalizado pela DGCI e pelo RNPC”.*

O Tribunal considera necessário a distinção legal entre fundações e associações, que actualmente já ocorre mas que deverá estender-se aos casos antigos registados no SGRC, o que *“facilmente poderá ser equacionado e operacionalizado pela DGCI e pelo RNPC”.*

55. Da análise efectuada às comunicações das entidades supra, constatou-se que:

- A base de dados do IRN / RNPC, que, nos termos legais, deveria ser universal, não o é, uma vez que, pelo menos, não inclui a totalidade das fundações registadas na SGPCM, DGSS, IPAD e MCTES<sup>62</sup>;
- a DGCI apresenta mais de 40.000 registos respeitantes a fundações e a associações, tendo-se detectado diversos registos diferentes da mesma entidade;
- a informação pretendida (tipologia, datas de constituição, reconhecimento e atribuição de estatuto de utilidade pública) não está, na generalidade, disponível.

56. Do exposto resulta que não é possível identificar, com rigor, o universo fundacional relativo às fundações de direito privado, em virtude de as bases de dados existentes, estabelecidas pelas entidades com responsabilidades diversas neste universo, não serem, em geral, completas e fiáveis.

57. Mais se concluiu que não existe articulação suficiente entre as várias entidades com vista à constituição e à manutenção actualizada das respectivas bases de dados, muito embora existam, quanto a este aspecto, os instrumentos legais necessários.

A CPF considera que *“quanto à inércia e à falta de articulação entre as entidades públicas com responsabilidades no sector (...) como causa para a incapacidade de identificar o universo fundacional ou de assegurar que todas as fundações cumprem as obrigações fiscais a que estão obrigadas (...) que algumas daquelas insuficiências são uma consequência resultante quer de uma deficiente aplicação da lei quer de uma inadequada leitura ou interpretação do actual quadro legislativo por parte das entidades em questão”.*

## **Dos poderes-deveres das entidades registrais e tributárias**

58. Por força dos artigos 2.º, 4.º, 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de Maio<sup>63</sup>, actualizado, todas as fundações devem estar registadas no FCPC, devendo pedir a sua inscrição, nos termos do artigo 11.º<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> V.g: Fundação Infantil Ronald McDonald que consta da base de dados da DGSS e não está no FCPC.

<sup>63</sup> Artigo 2.º Ficheiro central de pessoas colectivas: 1. O ficheiro central de pessoas colectivas (FCPC) é constituído por uma base de dados informatizados onde se organiza informação actualizada sobre as pessoas colectivas necessária aos serviços da Administração Pública para o exercício das suas atribuições (...).

Artigo 4.º Âmbito pessoal: 1. O FCPC integra informação relativa a: a) Associações, fundações, sociedades civis e comerciais, (...).

Artigo 5.º Âmbito material: O FCPC contém, além dos elementos de identificação das entidades referidas no artigo anterior, a inscrição dos factos previstos nos artigos seguintes, podendo ainda conter outros dados de informação previstos na legislação comercial, designadamente no Código do Registo Comercial, bem como os dados necessários à prossecução das atribuições legais ou estatutárias de organismos do sector público.



No exercício do direito do contraditório, esclareceu o IRN, que *“A instituição de Fundações com personalidade jurídica (...) está sujeita à verificação da existência de certificado de admissibilidade da respectiva firma ou denominação, cuja validade é de três meses, a contar da data da sua emissão (...) Para efeitos de inscrição no FCPC mostram-se necessários, após a obtenção do certificado de admissibilidade, a celebração de escritura notarial e o reconhecimento pela entidade oficial competente (...) e dentro do prazo de validade do certificado de admissibilidade”*.

Tendo em conta que o prazo de validade do certificado de admissibilidade de denominação de uma fundação é de 3 meses e que, dentro deste prazo, tem de ser celebrada a escritura notarial e reconhecida a fundação, o Tribunal não vislumbra, na prática, como tal é possível, sabendo-se que, por exemplo, desde o início de um processo de reconhecimento entrado na SGPCM, até que seja proferida a decisão final pelo competente membro do governo, o referido prazo certamente terá sido ultrapassado, com as necessárias consequências legais.

59. Cabe aos notários, aquando da formalização dos actos constitutivos ou em alterações estatutárias posteriores, promover a inscrição no FCPC ou advertir para a necessidade de esta ser efectuada no prazo legal.

Em contraditório, informou o IRN que *“mostrando-se necessário para efeitos de inscrição no FCPC o acto de reconhecimento (...) os notários não podem promover a inscrição a que alude o n.º 4 do art. 11.º, por aquele acto ser posterior à formalização da constituição. Sem prejuízo, os notários promovem a publicação de tais actos no site oficial das publicações (...) e o RNPC, com base nessas publicações, notifica os interessados de que, após a obtenção do reconhecimento legal (...) e dentro do prazo de validade do certificado de admissibilidade, devem promover a sua inscrição no FCPC”*.

60. Acresce que, nos termos do artigo 12.º<sup>65</sup>, a conservatória do RNPC pode inscrever oficiosamente no FCPC as entidades que não tenham cumprido a obrigação legal de requerer a inscrição e cuja identificação esteja estabelecida e, de seguida, promover o procedimento legal que ao caso couber.

Novamente em contraditório, refere o IRN que *“nem sempre as entidades cumprem a obrigação de inscrição, e não há possibilidade da sua inscrição oficiosa, por falta de elementos ou de conhecimento oficioso dos consequentes actos de reconhecimento”*. Adiante acrescenta o IRN que *“os constrangimentos existentes recomendam que seja encontrada, em conjunto com todas as entidades envolvidas neste processo, uma solução legal e técnica que, garantindo e salvaguardando a manutenção das atribuições de reconhecimento das fundações às entidades mais habilitadas para o efeito, concentrasse o registo e*

---

Artigo 6.º Pessoas colectivas: estão sujeitos a inscrição no FCPC os seguintes actos e factos relativos a pessoas colectivas: a) Constituição; b) Modificação de firma ou denominação; c) Alteração do objecto ou do capital; d) Alteração de localização da sede ou do endereço postal, incluindo a transferência da sede de e para Portugal; ...; g) Cessaçã de actividade; h) Dissolução, encerramento da liquidaçã ou regresso à actividade.

<sup>64</sup> Artigo 11.º Forma de inscrição: 1. As entidades sujeitas a registo comercial obrigatório e as que o tenham requerido, bem como os actos e factos que a umas e outras respeitem, são oficiosamente inscritos no FCPC, através de comunicação automática electrónica do sistema integrado do registo comercial (SIRCOM). 2. As demais entidades devem promover a sua inscrição no FCPC no prazo de validade do certificado de admissibilidade, quando exista, ou no prazo de um mês a contar da verificação dos seguintes factos: a) Finalizaçã das formalidades legais de constituiçã, no caso de pessoas colectivas; b) Publicaçã do diploma de criaçã, no caso de entidades constituídas por diploma legal;3. (...); 4- Quando intervenham na formalizaçã dos actos constitutivos das pessoas colectivas referidas no n.º 2 ou em alteraçães estatutárias posteriores, os notários devem promover a inscrição no FCPC ou advertir para a necessidade de esta ser efectuada no prazo legal.

<sup>65</sup> Artigo 12.º Inscriçã oficiosa: 1. O RNPC pode fazer inscrever oficiosamente no FCPC as entidades que não tenham cumprido a obrigaçã legal de requerer a inscriçã e cuja identificaçã esteja estabelecida. 2. Após a inscriçã oficiosa, deve ser promovido o procedimento legal que ao caso couber.

*publicidade das fundações numa só base de dados, designadamente nas conservatórias do registo comercial, ocorrendo a actualização do FCPC de comunicação automática e electrónica do SIRCOM como de resto já hoje sucede com as sociedades. Tal registo poderia ser estabelecido com carácter constitutivo e obrigatório como forma de garantir a eficácia do sistema, podendo nele vir a ser acolhidos todos os actos cujo conhecimento por terceiros ou pela Administração fosse considerado relevante, designadamente os relativos à forma de obrigar, representantes e prestação de contas. O sistema a criar poderia contemplar um registo inicial provisório, anterior ao acto de reconhecimento, que seria convertido oficiosamente na sequência de comunicação electrónica e automática por parte das entidades competentes para tal acto às conservatórias do registo comercial”.*

O alegado evidencia a inadequação da legislação e regulamentação existentes, quanto aos procedimentos de constituição e reconhecimento, pelo que o Tribunal considera necessária uma solução legislativa.

61. No que respeita à DGCI, sublinha-se que a declaração anual de informação contabilística e fiscal é de entrega obrigatória, pelas fundações, independentemente do seu estatuto de utilidade pública.
62. Porém, a DGCI apenas tem conhecimento das situações relevantes do ciclo de vida das fundações quando estas o declaram em sede de sujeitos passivos, evidenciando deficiente articulação com o RNPC e com as entidades competentes para o reconhecimento e acompanhamento dos diversos tipos de fundações. Também por essa razão, não há garantia do cumprimento das obrigações declarativas, nomeadamente a entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal.

Em sede de contraditório, no que concerne à declaração anual de informação contabilística e fiscal informou a DGCI que estando as fundações privadas “*legalmente dispensadas da entrega do modelo 22 de IRC, por não auferirem rendimentos ou por estarem isentas (...) é reduzida a informação útil a retirar da declaração anual (só Anexo F), pelo que o controlo da entrega de tais obrigações declarativas de uma forma automática, face à latitude do universo de sujeitos passivos dispensados da obrigação, evidencia-se inviável (...) porque tal controlo seria fonte geradora de conflitos com os contribuintes que não teria como contrapartida expressão assinalável no âmbito das atribuições que são cometidas à DGCI”.*

O Tribunal reafirma que a entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal pelas fundações é, além de legalmente exigível, importante, quer pelos efeitos internos de exigência e rigor, quer para o acompanhamento da actividade fundacional pelas entidades competentes.

63. Ora, sublinha-se que o artigo 11.º - A do Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de Maio<sup>66</sup> prevê comunicações obrigatórias entre o RNPC e os serviços da administração tributária [DGCI] e da segurança social, por via electrónica, do conteúdo de diversos actos respeitantes a entidades inscritas no FCPC, designadamente inscrição inicial, dissolução e o encerramento da liquidação.

Em sede de contraditório o IRN referiu que “*actualmente, encontra-se implementada a Medida 059 Simplex aprovada pelo Decreto-Lei n.º 122/2009 de 21 de Maio, que aditou ao Regime do RNPC o artigo 11.º - A e que veio determinar a comunicação, de forma electrónica e automática, quer à Direcção-Geral dos*

---

<sup>66</sup> Artigo 11º-A Comunicações obrigatórias: 1. É oficiosa e gratuitamente comunicado aos serviços da administração tributária e da segurança social, por via electrónica, o conteúdo dos seguintes actos respeitantes a entidades inscritas no FCPC que não estejam sujeitas no registo comercial: a) Inscrição inicial; b) A mudança da firma ou da denominação; c) A alteração da localização da sede, do domicílio ou do endereço postal; d) A dissolução e o encerramento da liquidação. 2. Para os efeitos do disposto na alínea d) do número anterior, no momento da inscrição desse facto no FCPC deve ser obrigatoriamente indicado o representante da entidade para efeitos tributários, nos termos do n.º 4 do artigo 19º do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro.



*Impostos, quer à Segurança Social do conteúdo dos actos referidos no n.º 1 do citado artigo. Para além desta comunicação de dados (...) o Regime Jurídico do RNPC estabelece expressamente que os dados do FCPC se destinam a fornecer aos organismos e serviços do Estado e demais pessoas colectivas de direito público a informação básica sobre pessoas colectivas e entidades equiparadas (...) prevendo a possibilidade de acesso electrónico a essa informação por tais entidades, acesso esse sujeito à celebração de protocolo com o IRN, I.P. Ora, embora exista enquadramento legal para o acesso aos dados do FCPC por parte das várias entidades a quem compete o reconhecimento das fundações, não solicitaram as mesmas a celebração de protocolo para acesso a dados respeitantes às fundações, inexistindo, por outro lado, qualquer normativo que preveja a comunicação oficiosa dos dados do FCPC àquelas entidades”.* Neste contexto cabe referir que o IRN, tendo em conta constrangimentos identificados, aponta eventuais soluções já transcritas no ponto 60.

O Tribunal sublinha que a alegação apresentada confirma a observação constante no ponto 57, de insuficiente articulação entre as várias entidades oficiais.

64. No que respeita à SGPCM e às entidades com poderes de reconhecimento e deveres de acompanhamento de fundações, não se pode deixar de salientar a colaboração prevista nos termos do Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de Maio, quer no sentido da comunicação de informação à RNPC, quer muito especialmente na função do FCPC, conforme a alínea a) do artigo 21.º do citado diploma: “os dados constantes da base de dados do FCPC destinam-se: a) A fornecer aos organismos e serviços do Estado e demais pessoas colectivas de direito público a informação básica sobre pessoas colectivas e entidades equiparadas de que necessitem para prossecução das suas atribuições legais ou estatutárias”. O diploma prevê no artigo 22.º a forma de comunicação dos dados, na sequência de protocolo a celebrar com a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado (actualmente, IRN).

Em sede de contraditório, a SGPCM informou que *“tem sido prática corrente, sem necessidade do estabelecimento de qualquer protocolo, a notificação por ofício desta entidade das decisões de reconhecimento e de declaração de extinção de fundações, apesar de se tratar de actos sujeitos a publicação no Diário da República, que constitui o meio de publicação por excelência”*. Neste contexto refere-se que o IRN, nas alegações apresentadas, indica como um dos constrangimentos existentes *“o facto da inscrição das fundações no FCPC apenas ocorrer após o seu reconhecimento, acto de competência de várias entidades consoante o tipo de fundações”*.

O Tribunal considera que a melhoria da eficácia e eficiência dos procedimentos administrativos de registo e de acompanhamento dos entes fundacionais, requer a utilização das tecnologias de informação e de comunicação disponíveis, nas condições legalmente previstas, pelo que as entidades não se devem satisfazer com comunicações formais, por ofício, e aquisição de informação por meios não automáticos.

## **Da actividade da SGPCM no âmbito fundacional**

### **Enquadramento legal e regulamentar**

65. Nos termos do Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de Agosto<sup>67</sup>, compete ao Ministro da Presidência, competência que delegou no Secretário de Estado da Presidência do

---

<sup>67</sup> Desenvolvido pela Portaria n.º 69/2008, de 23 de Janeiro.

Conselho de Ministros<sup>68</sup>, o reconhecimento das fundações previstas no n.º 2 do artigo 158.º e no artigo 188.º do CC, *maxime* todas as fundações privadas de direito privado.

66. No entanto, este vasto universo, a que se refere o Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de Agosto, reduz-se, na prática, ao segmento residual fora da competência concorrente atribuída por lei especial a outras entidades governamentais, como acontece com as fundações de solidariedade social, as fundações de educação, etc.

67. O Decreto-Lei n.º 161/2007, de 3 de Maio que estabelece a orgânica da SGPCM, atribuiu a esta secretaria-geral, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 2.º, a competência para a instrução e informação dos processos administrativos referentes ao reconhecimento das fundações e *mutatis mutandis* para os processos referentes ao reconhecimento de utilidade pública.

68. Por sua vez, as normas instrumentais atinentes ao reconhecimento, modificação estatutária, transformação e/ou extinção constam de diploma próprio, publicado em 2008<sup>69</sup>, que, em suma, estabelece os moldes em que é dirigido o pedido, a documentação necessária para a instrução do processo e os prazos do procedimento.

69. No que se refere às fundações de utilidade pública e não obstante as injunções impostas por lei, estabelece o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro, na sua redacção actual, que as normas procedimentais, incluindo aquelas que se referem ao cumprimento dos deveres destas entidades, são aprovadas por portaria do membro do governo competente, o que à data da auditoria, não tinha ocorrido.

Informou a SGPCM, no exercício do direito do contraditório, que *“sendo certo que não foi adoptada a portaria de regulamentação (...) consideramos que os termos do artigo 12.º (...) estipulam com suficiente precisão os deveres a que estão sujeitas as pessoas colectivas de utilidade pública, faltando (...) preencher o conceito de «violação séria e reiterada dos deveres que lhes estejam legalmente impostos», facto que não tem impedido a aplicação do diploma”*.

70. No que concerne às fundações privadas não declaradas de utilidade pública, inexistem normas que, directamente, imponham ou que regulem algum tipo de controlo e/ou acompanhamento deste tipo de pessoas colectivas. No entanto, como compete à entidade administrativa propor a extinção das fundações quando ocorra alguma das circunstâncias previstas no n.º 2 do artigo 192.º do CC, esta entidade está obrigada a conhecer dessas circunstâncias tendo o dever de desenvolver as diligências necessárias para tal, designadamente solicitando relatórios e contas e estabelecendo os protocolos necessários para a partilha de informação com outras entidades administrativas, v.g. RNPC e DGCI.

Em sede de contraditório refere a SGPCM que *“temos vindo a considerar que o princípio da autonomia privada das pessoas colectivas, nomeadamente das fundações, impede a Administração de exercer qualquer espécie de controlo ou fiscalização sobre a sua vida interna sem expressa previsão legal. Assim, a prática tem ido no sentido de instruir procedimentos com vista à declaração de extinção das fundações quando são conhecidos, quase sempre por iniciativa dos seus órgãos próprios, factos que possam ser enquadrados em alguns dos fundamentos previstos na lei”*.

---

<sup>68</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de Agosto e despachos de delegação de competências (Despacho n.º 26 269/2007 e Despacho n.º 4213/2010, publicados no Diário da República (DR), 2.ª Série, de 16 de Novembro de 2007 e de 10 de Março de 2010, respectivamente.

<sup>69</sup> Portaria n.º 69/2008, de 23 de Janeiro (Anexo I).



O Tribunal entende que a competência atribuída à autoridade administrativa para propor a extinção das fundações a obriga a desenvolver as diligências necessárias para conhecer dos factos extintivos, não podendo remeter-se a um papel passivo e de dependência face ao ente fundacional a, eventualmente, extinguir.

71. É oportuno referir que o CPF promoveu, de acordo com os seus fins estatutários, a adopção de um código de conduta das fundações, denominado “Princípios de Boas Práticas do Centro Português de Fundações<sup>70</sup>”, tendo em vista a adopção de boas práticas, a preservação do bom nome e a confiança pública na actividade das fundações em geral. De acordo com este código, as fundações “*comprometem-se a defender os valores da integridade, da transparência, da auto-regulação e da prestação de contas, o que compreende obrigações e responsabilidades relativamente a todos os interessados nas suas actividades*”, segundo os princípios da legalidade<sup>71</sup>, da administração, gestão e finanças<sup>72</sup>, da transparência e prestação de contas<sup>73</sup> e da monitorização e avaliação<sup>74</sup>.

Em sede de contraditório, o CPF defende a “*Separação inequívoca entre o regime jurídico das fundações de origem privada e o regime jurídico do sector fundacional do Estado, que deverá incorporar as diferenças fundamentais resultantes da sua divergente natureza. A crescente utilização pelo Estado da figura jurídica fundação, nas suas modalidades “público-privadas” ou “privadas de origem pública”, sem uma nítida separação dos respectivos regimes jurídicos, não tem contribuído para a necessária segurança jurídica que o recurso a figuras de direito privado pelo Estado impõe. É urgente, por isso, uma iniciativa legislativa que enquadre o sector fundamental do Estado à semelhança da legislação que existe para o sector empresarial público, e que imponha as mesmas regras de transparência e reporte contabilístico e financeiro que vigoram para as fundações de origem privada*”. O CPF também defende a “*consagração de um registo único para todas as fundações*”.

## Da actividade operacional

72. Desde a transferência de competências do MAI para a PCM, em matéria de fundações privadas, em 2007, que a SGPCM tem vindo a desenvolver uma aplicação informática com vista a permitir, quer o registo automático e o acompanhamento autónomo dos correspondentes processos, quer a sua desmaterialização.
73. O arranque da referida aplicação ocorreu no início de 2010 pelo que, actualmente, os pedidos de reconhecimento são efectuados através de formulário electrónico disponível no sítio da SGPCM<sup>75</sup>, criando um processo electrónico, o qual vai sendo sucessivamente complementado pelos diversos intervenientes no processo.

<sup>70</sup> Aprovado por unanimidade em Assembleia-Geral de 15 de Dezembro de 2008.

<sup>71</sup> “*As fundações actuam de acordo com a legalidade e em conformidade com os seus estatutos, cumprindo todas as obrigações que lhe sejam impostas pela lei portuguesa e/ou outros instrumentos normativos internacionais legalmente aplicáveis*”.

<sup>72</sup> “*As fundações promovem uma organização e funcionamento eficientes, assegurando a gestão e a utilização dos seus recursos segundo métodos e procedimentos de investimento prudentes e sustentáveis. As fundações devem possuir um sistema de contabilidade adequado à sua natureza e dimensão, podendo complementar as obrigações legais com medidas adicionais*”.

<sup>73</sup> “*As fundações actuam de forma transparente e adoptam práticas exigentes de prestação de contas, podendo complementar as obrigações legais com medidas adicionais*”.

<sup>74</sup> “*As fundações organizam a monitorização adequada e a avaliação regular dos resultados das suas actividades e programas, bem como do cumprimento dos princípios de boas práticas*”.

<sup>75</sup> [www.sg.pcm.gov.pt](http://www.sg.pcm.gov.pt)

74. A citada aplicação, a par da consulta do Portal da Justiça, da pesquisa efectuada através do Diário da República e da imprensa escrita, é um dos instrumentos utilizados pela SGPCM no quadro do acompanhamento e controlo das fundações. Neste contexto, não pode deixar de se sublinhar a possibilidade de acesso electrónico ao FCPC, gerido pela RNPC, através de protocolo previsto legalmente.

75. A SGPCM avalia, periodicamente, a oportunidade de abrir procedimento oficioso de reconhecimento relativamente às fundações que não o fizeram por sua iniciativa. Quando são detectadas alterações estatutárias sem autorização prévia a fundação é questionada e é aberto procedimento para eventual ratificação ou recusa dos actos realizados.

76. O exame dos procedimentos instrutórios prévios e complementares à tomada de decisão administrativa no âmbito do reconhecimento, alteração estatutária e extinção de fundações de direito privado adoptados pela SGPCM, no âmbito do cumprimento dos requisitos legais e do acompanhamento e controlo, tem por base dois aspectos essenciais: um, de natureza formal, a verificação da escritura pública<sup>76</sup> e dos estatutos que instituíram a fundação; outro, de natureza material, quanto à prossecução do fim<sup>77</sup> e à demonstração da suficiência patrimonial face a esse mesmo fim (ou fins)<sup>78</sup>.

77. Relativamente aos aspectos relativos aos fins e às condições patrimoniais, a SGPCM:

- a) verifica os pressupostos formais, designadamente se o requerimento era dirigido à entidade competente e se os requerentes detinham legitimidade para o pedido;
- b) analisa o interesse social do fim da fundação, através do clausulado nos respectivos estatutos quanto à definição do objecto e das acções para a sua realização<sup>79</sup>, tendo em conta a asserção do seu carácter determinado, comum, lícito, possível, duradouro, intrinsecamente altruístico, colectivo e abrangente, e do universo alargado dos seus beneficiários, a ser constituído por uma generalidade de pessoas indeterminadas. Neste contexto, importa referir que não havendo na actual legislação a definição, em concreto, dos critérios de avaliação da natureza social dos fins prosseguidos pelas fundações, essa definição cai, necessariamente, no poder discricionário dos órgãos administrativos competentes para efectuar o reconhecimento;
- c) confirma formalmente a existência de uma organização adequada à consecução dos fins da fundação e à expressão da vontade fundacional<sup>80</sup>, através da verificação das cláusulas estatutárias sobre a constituição,

---

<sup>76</sup> Cfr. n.º 5 do artigo 185.º e artigo 168.º do CC.

<sup>77</sup> O elemento teleológico da fundação: fim de eminente interesse social (cfr. artigos 157.º, 186.º e n.º 1 do 188.º, todos do CC).

<sup>78</sup> O elemento patrimonial da fundação: massa ou complexo de bens afectos (cfr. n.º 1 do artigo 186.º e n.º 2 do artigo 188.º do CC).

<sup>79</sup> Estas são, em geral, ainda reafirmadas em memorandos descritivos de actividades, anexos aos respectivos estatutos.

<sup>80</sup> O elemento organizativo da fundação, nos termos do artigo 162.º, aplicável às fundações, *ex vi*, do artigo 157.º, ambos do CC e, ainda, a doutrina fundacional dominante.



composição e competências do órgão de administração e do conselho fiscal, salvaguardando, nomeadamente, o carácter colegial dos mesmos e que o presidente da fundação fosse nomeado de entre eles<sup>81</sup>;

- d) no que concerne à demonstração da suficiência patrimonial das fundações, tem sido considerado que o acervo patrimonial mínimo para que uma fundação prossiga os seus fins é de 250 mil euros<sup>82</sup>. A verificação desta salvaguarda, para além do clausulado nos estatutos sobre o património fundacional, é efectuada mediante apresentação de declaração bancária e de outros elementos probatórios<sup>83</sup>.

78. Em relação às fundações com utilidade pública, a SGPCM desenvolve uma actividade de acompanhamento e controlo, onde os relatórios de actividades e contas se têm revelado instrumentos essenciais. Lembra-se que o RJUP exige que as entidades com utilidade pública enviem à SGPCM o relatório de actividades e as contas do exercício relativo ao ano anterior, no prazo de seis meses após a sua aprovação<sup>84</sup>.

79. Assim, em síntese, destaca-se o seguinte:

- As normas procedimentais<sup>85</sup>, incluindo aquelas que se referem ao cumprimento dos deveres destas entidades, devem ser aprovadas por portaria do membro do governo competente, o que até à presente data não aconteceu.
- Quanto às demais fundações [que não sejam de utilidade pública], constatou-se a inexistência de actividade sistemática de acompanhamento e controlo. Atendendo a que compete à SGPCM propor a extinção ou alteração de fundações quando ocorra alguma das circunstâncias previstas no n.º 2 do artigo 192.º do CC, esta entidade está obrigada a conhecer dessas circunstâncias tendo o dever de desenvolver as diligências necessárias para tal, designadamente solicitando relatórios e contas e estabelecendo os protocolos necessários para a partilha de informação com outras entidades administrativas.

<sup>81</sup> A título exemplificativo, refere-se que esta verificação obrigou as Fundações *Batalha de Aljubarrota* e *D. Ximenes Belo*, a efectuar diversas alterações estatutárias, previamente ao seu reconhecimento.

<sup>82</sup> Cfr. Despachos dos Secretários de Estado da Administração Interna e da Presidência do Conselho de Ministros, de 14 de Março de 2002 e de 6 de Fevereiro de 2008, respectivamente. Note-se que até à data de entrada em vigor da Portaria n.º 69/2008, de 23 de Janeiro, a SGPCM ficou adstrita à obrigação de cumprimento dos mesmos procedimentos que vinculavam a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) (cfr. artigo 3.º e n.º 2 do artigo 5.º, ambos do Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de Agosto).

<sup>83</sup> A título de exemplo, refere-se que esta verificação obrigou a *Fundação D. Ximenes Belo* a proceder a alterações estatutárias previamente ao respectivo reconhecimento.

<sup>84</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 12.º do RJUP.

<sup>85</sup> Cfr. artigo 15.º do RJUP.

## CONCLUSÕES

80. O regime jurídico base das fundações de direito privado emerge do CC e é completado, em termos instrumentais, pelo Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de Agosto, e pela Portaria n.º 69/2008, de 23 de Janeiro e ainda por uma multiplicidade de diplomas legislativos que estabelecem regimes especiais. Consta-se que estes dois diplomas, que deveriam disciplinar as fundações em geral, acabam por ser aplicados, de facto, a um número reduzido de fundações. Esta dispersão legislativa, que se espalha para a área tributária, está pouco densificada e esparsamente regulamentada, não constituindo base jurídica suficiente para um adequado enquadramento da actividade fundacional, havendo pois, necessidade de (pontos 5 a 48):
- a) rever, harmonizar e densificar a legislação, designadamente centralizando numa única entidade o reconhecimento de ente fundacional de direito privado, evitando a situação actual em que a disciplina geral estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de Agosto, acaba na realidade por configurar um regime subsidiário face à multiplicidade de regimes especiais; tal centralização do reconhecimento e, eventualmente da declaração de utilidade pública, não seria impeditiva da intervenção dos Ministérios interessados, em função dos fins específicos de cada fundação, em sede de instrução do processo;
  - b) entretanto, compatibilizar a legislação e regulamentação no que respeita às exigências, procedimentos e prazos, de constituição e de registo de pessoa colectiva no IRN/RNPC com o reconhecimento administrativo pela SGPCM e outras entidades competentes;
  - c) sintetizar, normalizar e clarificar os benefícios e demais isenções fiscais de forma a atenuar a margem de discricionariedade existente.
81. Aliada à insuficiência legislativa e regulamentar, detectaram-se deficiências na actuação do IRN/RNPC e da DGCI, com competências em matéria registral e tributária, respectivamente, e uma significativa ausência de articulação destas entidades com as restantes entidades administrativas com competências para o registo e o reconhecimento dos entes fundacionais e o acompanhamento da sua actividade (pontos 58 a 62).
82. Em consequência, não foi possível identificar, com rigor, o universo fundacional actual, em particular o relativo às fundações de direito privado, em virtude de as bases de dados estabelecidas pelas várias entidades com responsabilidades no universo fundacional não serem consistentes, o que põe em causa a sua fiabilidade (pontos 49 a 57).
83. Tais situações surpreendem, tendo em conta, designadamente as finalidades pretendidas com o FCPC e as previsões do artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de Maio que estatui comunicações obrigatórias entre o RNPC e os serviços da administração tributária e da segurança social, por via electrónica, do conteúdo de diversos actos respeitantes a entidades inscritas no FCPC (pontos 63 e 64).
84. A DGCI, por razões de eficiência tributária, não faz o controlo sistemático da obrigação legal de entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal, o que



eventualmente compromete a eficácia da actividade das entidades com a incumbência de acompanhamento das actividades fundacionais (pontos 61 e 62).

85. Relativamente aos procedimentos adoptados no âmbito do cumprimento dos requisitos legais (reconhecimento, modificação estatutária, transformação e extinção) e do acompanhamento e controlo das fundações, constatou-se que a SGPCM tem vindo a aperfeiçoar os correspondentes sistemas, nomeadamente uma aplicação informática com vista a permitir, quer o registo automático e acompanhamento, quer a sua desmaterialização (pontos 65 a 73).
86. No que respeita ao acompanhamento e controlo da actividade das fundações, a SGPCM só exerce essa função de forma sistemática para as fundações com estatuto de utilidade pública (pontos 74 a 77). No que concerne às demais fundações [que não sejam de utilidade pública], constatou-se a inexistência de actividade sistemática de acompanhamento e controlo. Atendendo a que compete à SGPCM propor a extinção ou alteração de fundações quando ocorra alguma das circunstâncias previstas no n.º 2 do artigo 192.º do CC, esta entidade está obrigada a conhecer dessas circunstâncias tendo o dever de desenvolver as diligências necessárias para tal, designadamente solicitando relatórios e contas e estabelecendo os protocolos necessários para a partilha de informação com outras entidades administrativas (pontos 78 e 79).

## RECOMENDAÇÕES

87. O Tribunal recomenda ao Ministro da Presidência que promova os procedimentos legislativos com vista à aprovação dum novo regime jurídico para as fundações privadas, e também para as fundações públicas, substituindo o actual quadro legal que é manifestamente inadequado para disciplinar a realidade fundacional hodierna.
88. O Tribunal recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças que, entretanto, promova a aprovação de legislação e de regulamentação que normalizem, sintetizem e clarifiquem as isenções e benefícios fiscais de que as fundações possam beneficiar, tendo em conta as suas actividades e os seus estatutos especiais, de forma a reduzir a discricionariedade actualmente existente.
89. O Tribunal recomenda ao IRN/RNPC, na qualidade de responsável pela gestão do FCPC, que estabeleça os protocolos e tome as iniciativas necessárias à actualização do FCPC, designadamente procedendo ao registo oficioso de todas as fundações existentes, e que desenvolva mecanismos adequados, incluindo protocolos para partilha electrónica de informação com outras entidades administrativas, com vista a recolher e a disseminar a informação relevante sobre as fundações em geral.
90. O Tribunal recomenda à DGCI a actualização do SGRC e o acompanhamento do cumprimento das obrigações fiscais por parte das fundações, nomeadamente quanto à apresentação da declaração anual de informação contabilística e fiscal.
91. O Tribunal recomenda à SGPCM que desenvolva os mecanismos adequados, incluindo protocolos para partilha electrónica de informação com outras entidades administrativas, para o acompanhamento da actividade das fundações, em geral e não apenas as de

utilidade pública, e que, sempre que se encontrem as situações previstas no n.º 2 do artigo 192.º do CC, actue em conformidade com o disposto.

92.O Tribunal entende instruir as entidades referidas nos pontos anteriores para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias, as medidas adoptadas tendentes ao seguimento às recomendações formuladas.

## VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

93.Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respectivo Parecer.

## DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

### Destinatários

94.Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- Presidente da Assembleia da República;
- ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ao Ministro da Presidência;
- ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros;
- ao Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
- ao Presidente do Instituto dos Registos e do Notariado;
- ao Director-Geral dos Impostos;
- ao Inspector-Geral de Finanças;
- ao Presidente da Direcção do Centro Português de Fundações;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.

### Publicidade

95.Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus Anexos às entidades acima enumeradas, será o corpo do Relatório divulgado através da inserção na página electrónica do TC e da divulgação aos meios de comunicação social.

### Emolumentos

96.São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante de 1.716,40 €.



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, aprovado em 27 de Janeiro de 2011.

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os CONSELHEIROS,

(José Luis Pinto Almeida)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

Fui presente,



## FICHA TÉCNICA

### Coordenação

António Sousa (Auditor-Chefe)

### Equipa de Auditoria

Maria João Santos (Tec. Verif. Sup. Principal)

António Santos (Tec. Sup. )