

A FUNDAÇÃO É UM INSTITUTO JURÍDICO-PRIVADO

— As Fundações Públicas *versus* o Estado Paralelo —

Pelo Doutor Paulo de Cabral-Vaz()*

SUMÁRIO:

1. O objecto do Direito das Fundações Privadas. O quadro axiológico.
1.1. As Fundações Públicas *versus* o Estado Paralelo. O contexto geopolítico. **1.2.** As Fundações Públicas de direito privado e as Fundações Privadas de utilidade pública — criação assintótica do legislador. **2. Os elementos de substância jurídica.** **2.1.** O Código Civil enquanto repositório dos direitos e deveres dos cidadãos. **2.2.** A liberdade de disposição do titular de bens. **3. A autonomia do Direito das fundações no âmbito do Código Civil.** **3.1.** A Sociedade Civil — o motor da liberdade doadora. **4. Os condicionamentos da Lei-quadro das Fundações.** **4.1.** A governamentalização/estatização do quadro fundacional. **5. As limitações do legislador ordinário.** **5.1.** Os preconceitos de ordem ideológica e política. **5.2.** A incompreensível intervenção do Estado. **5.3.** O esquecimento do art. 165.º, n.º 1, al. u) da Constituição da República-CRP. **6. Conclusões.**

Resumo

O instituto fundacional português é um instituto ancestralmente privado pelo menos desde 1867, data do Código de Seabra, e permanecido com a entrada em vigor do Código Civil de 1966. A inclusão das fundações privadas no mesmo diploma do qual fazem parte as fundações públi-

(¹) Advogado. Investigador — JusGov-EDUM | CIJ-FDUP. Professor Convidado — Faculdade de Direito da Universidade Portucalense.

cas, obrigando-as a prosseguirem fins de utilidade pública, nacionalizou o regime fundacional privado. A Fundação Pública, isto é, do Estado, é uma contradição nos seus termos. Urge a revisão do instituto das fundações privadas, ordenando-o *in totum* ao longo do Código Civil, em homenagem ao Princípio da Especialidade e, deste modo, respeitando a axiologia dos institutos privados lícitos.

Summary

The Portuguese foundation institute is an ancestral private institute, at least since 1867, the date of the Seabra Code, and remained so with the entry into force of the Civil Code of 1966. The inclusion of private foundations in the same law as public foundations, forcing them to pursue public utility purposes, nationalised the private foundation regime. The Public Foundation, that is, the state, is a contradiction in terms. There is an urgent need to review the institution of private foundations, ordering it *in totum* throughout the Civil Code, in accordance with the Principle of Speciality and, in this way, respecting the axiology of lawful private institutions.

Palavras-chave:

Fundação; Fundação privada; Sociedade Civil; Liberdade doadora; Estado Paralelo.

Keywords:

Foundation; Private Foundation; Civil Society; Donor freedom; Parallel State.

1. O objecto do Direito das Fundações Privadas. O quadro axiológico

O objecto de estudo do direito das fundações privadas terá de estar intimamente ligado ao quadro dogmático que desde sempre acolheu o seu regime: o Código Civil de 1867 (*vulgo* Código de Seabra) aprovado por Carta de Lei de 01 de Julho de 1867, e o Código Civil que se lhe seguiu nascido a 25 de Novembro de 1966 e que reservou os arts. 157.º a 166.º e 185.º a 194.º.

Releva, para o nosso enquadramento dogmático, e para melhor apreciação do leitor, referir a disciplina normativa que, numa fase ainda incipiente da sistematização do código civilista português se erigiu no já referido Código de Seabra. Essa ordem jurídica já se assinalava com um certo toque institucionalista que decorreria, certamente, do benefício da codificação napoleónica, apontava no Título VI — *Das Pessoas moraes* uma notável redacção tal qual procede do teor dos arts. 32.º, 34.º e 37.º⁽¹⁾, que aqui se expõem:

1. *art. 32.º*: Dizem-se pessoas moraes as associações ou corporações temporárias ou perpetuas, fundadas com algum fim ou algum motivo de utilidade publica, de utilidade publica e particular conjuntamente, que nas suas relações civis representam uma individualidade jurídica — arts. 1679.º, 1683.º §. un., 1781.º.

2. *art. 34.º*: As associações ou corporações que gozam de individualidade jurídica, podem exercer todos os direitos civis, relativos aos interesses legítimos do seu instituto.

3. *art. 37.º*: O estado, a igreja, as camaras municipaes, as juntas de parochia e quaisquer fundações ou estabelecimentos de beneficência, piedade ou instrucção pública, são havidos, em quanto ao exercício dos direitos civis respectivos, por pessoas moraes, salvo na parte em que a lei ordenar o contrario. C. PROC., arts. 10.º e 19.º. R.. iv, 194.

Dúvidas não poderão ser colocadas quanto à admissibilidade das fundações privadas no Código Civil de 1867, e da admissibilidade de fins de natureza particular às já citadas *pessoas moraes* e, fundamentalmente, quanto à oportuna menção de que o fim pode ser desenvolvido no âmbito de um *motivo de utilidade publica e particular conjuntamente que nas suas relações civis representem uma individualidade jurídica única*.

Fica-nos, pois, a ideia clara de que o Código de Seabra — talvez influenciado pela sistematização e conteúdo do Código de Napoleão, não se coibiu de apontar um conceito dogmático às *pessoas moraes* no sentido de lhes atribuir um fim de utilidade particular, pese embora, esse mesmo fim, se encontrasse irmanado através da conjunção copulativa *e* a um fim de *utilidade pública*. Mas, o que pondera, é o reconhecimento material de um fim de *utilidade particular*.

Importa, pois, para o nosso trabalho, debruçarmo-nos sobre a evolução histórica do regime fundacional, ou a ausência dessa referida evolução, por entendermos constituir pertinência responder, ou melhor, tentar

(1) Código Civil (de Seabra) Português, *Código Civil Portuguez — Aprovado por Carta de Lei de 1 de Julho 1867*. Porto: [Consult. 02.10.2025]. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/314170889/Codigo-Civil-de-Seabra-Portugues>>.

perceber o actual *status quo* desse mesmo regime, face à forma muito descuidada com que o legislador ordinário apresentou o actual quadro normativo: a lei-quadro extravagante n.º 24/2012 de 09.07 e as suas sucessivas alterações cirúrgicas.

E, tentar esclarecer como se desvirtuou o regime jurídico das fundações privadas à guisa de uma putativa imposição no âmbito do Programa de Assistência Económica a Portugal, *vulgo Troika* (entidade constituída pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional), *nacionalizando* o regime jurídico das fundações privadas, porquanto lhes impôs os mesmos fins de utilidade pública dos institutos públicos, previstos no art. 4.º da Lei n.º 36/2021 de 14.06⁽²⁾.

Saliente-se que — incompreensivelmente — a Lei-Quadro dos Institutos Públicos no art. 8.º sob a epígrafe «Fins», nada se refere aos esperados fins teleológicos, obrigando-nos a percorrer os já citados fins de utilidade pública⁽³⁾.

Quid iuris?

Neste contexto axiológico, de multiplicidade normativa, muito dificilmente perceberá o destinatário da lei qual o quadro legal que se aplica às fundações privadas face à inexistência de uma lei unitária que discipline o seu regime jurídico, ao longo do Código Civil.

1.1. As Fundações Públicas *versus* o *Estado Paralelo*. O contexto geopolítico.

O Direito Privado deverá compreender e saber responder aos justos anseios da sociedade civil no sentido de não desvirtuar o seu quadro axiológico, permitindo que a hermenêutica jurídica se ocupe da interpretação das normas e o faça de acordo com o seu sentido exegético. Porém, não foi alcançada essa esperada virtude, porquanto em 06 de Abril de 2011 o XVIII Governo chefiado pelo Engenheiro José Sócrates anunciou o pedido externo de ajuda financeira^(4/5/6).

(2) PGDL, Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, Lei n.º 36/2021, de 14 de Julho. *Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública* (versão actualizada). Lisboa: [Consult. 02.10.2025]. Disponível em <https://pgdlisboa.pt/leis/leimostra_articulado.php?nid=3423&tabela=leis&ficha=1>.

(3) CABRAL-VAZ, PAULO DE, *O Governo das Fundações Privadas*. Vida Económica — Editorial, SA. 2026. (Porto). ISBN 978-989-788-352-1, pp. 365-370.

(4) Público, *O dia em que a troika foi chamada a Portugal*. Porto: [Consult. 22.09.2025]. Disponível em <www.publico.pt/2019/12/12/economia/noticia/dia-troika-chamada-portugal-1897052>.

Nesse quadro geopolítico, seguiu-se um novo Governo da República que herdou e orientou uma parte da sua governação preocupado com os “sistemas institucionais — da Administração Pública ao Estado Paralelo, da Justiça à Saúde, da Cultura ao Emprego, do Equipamento social à Terra — que nem sempre se revelou à altura das necessidades colectivas”⁽⁷⁾, tal como iremos enunciar.

Ora, tal percepção é visível ao longo do Programa do Governo apresentado em Junho de 2012. De salientar que, de tal percepção, resulta, também, do texto da Exposição de Motivos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012 de 25 de Setembro ao enunciar “a redução da estrutura organizativa do estado e dos seus custos, bem como a promoção de uma maior eficiência operacional e uma maior eficácia governativa, em cujo âmbito se insere a redução do denominado *Estado Paralelo*, no qual se integram as fundações públicas”⁽⁸⁾.

Aqui chegados, importa extrair do segmento constituinte do Programa do XIX Governo Constitucional e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012 de 25 de Setembro, a menção a um denominado *Estado Paralelo*, de forma a podermos alcançar a sua natureza constitutiva.

À míngua de Doutrina explicativa que nos pudesse amparar, vimo-nos dirigidos no sentido de tentar perceber o que pretendeu o XIX Governo Constitucional significar com a expressão «Estado Paralelo». E, que tipo ou tipos de estruturas organizativas dele fazem parte. De facto, não foi difícil perceber o significado da referida expressão, porquanto, facilmente atingimos que a sinonímia representativa de «Estado Paralelo», decorre da exímia clareza que brota do texto constituinte da Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012 de 25 de Setembro, ao mencionar, sem tergiversar, que se integram, aí, as fundações públicas. Que não as fundações privadas. E, dizemo-lo, a fim de esclarecer que não nos podemos refugiar no termo jurídico genérico *função* para aí colocarmos no

(5) Expresso, *Cronologia. Os dias que levaram ao pedido de resgate há 10 anos*. Lisboa: [Consult. em 09.10.2025]. Disponível em *Cronologia. Os dias que levaram ao pedido de resgate há 10 anos* — Expresso.

(6) República Portuguesa, *Composição. XVIII Governo Constitucional*. Lisboa: [Consult. em 09.10.2025]. Disponível em <www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/composicao.aspx>.

(7) Rp Arquivo histórico, *Programa do XIX Governo Constitucional*. Lisboa: [Consult. em 23.09.2025]. Disponível em <www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf>.

(8) Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012, de 25 de Setembro*. Lisboa: [Consult. em 23.09.2025]. Disponível em <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/79-a-2012-510632>>.

mesmo plano de atendibilidade todas as fundações, como se todas elas fossem da mesma natureza e espécie jurídicas.

É, pois, neste contexto político marcado pela *débâcle* financeira do país, que irá nascer a vontade política de criar *ex-novo* o regime das fundações que inexplicavelmente agrega as fundações privadas, os regimes especiais que englobam as fundações de solidariedade social, as fundações de cooperação para o desenvolvimento (*vulgo* ONG's), as fundações para a criação de estabelecimentos de ensino superior privados, e as fundações públicas. E, ainda, o regime aplicável às fundações públicas de direito privado já criadas⁽⁹⁾, virtuosa criação do Estado de Direito de então.

Last but not least a todas elas — às fundações privadas e às fundações públicas — é imposto o mesmo fim de interesse social, em tudo idêntico aos 19 fins de utilidade pública previstos no art. 4.º da Lei n.º 36/2021 de 14 de Junho⁽¹⁰⁾. Saliente-se que deveria decorrer do art. 8.º «Fins» da Lei-Quadro dos Institutos Públicos o elenco desse finalístico conceito; porém, face ao incompreensível texto que decorre entre o título do referido art. 8.º e o elenco que se lhe segue sem mencionar um único fim, vimo-nos obrigados a recorrer aos já referidos fins de utilidade pública. E, aí, em face de uma descrição exaustiva de fins de utilidade pública poderemos estabelecer o nosso juízo interpretativo numa extensa volumetria de 19 fins.

Decorre, ainda, uma outra imposição legal às fundações públicas do Estado, passe a redundância, que deriva da redacção do art. 51.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos *Uso da designação Instituto, IP ou Fundação, IP* ao impor àquelas fundações públicas o acrónimo *IP*, sem que tenhamos conhecimento que tal imposição legal esteja a ser devidamente considerada na difusão das respectivas iniciativas. O Estado difunde as suas fundações sem as mencionar com o referido acrónimo *IP*, assim criando a confusão com as fundações privadas.

Facilmente verificámos que, nesta constelação de várias tipologias fundacionais, se encontra o actual estado do seu regime jurídico, que em termos gerais não permite uma leitura clara aos seus destinatários. E, nesse estrito domínio, urge consagrar um amplo e aturado estudo sobre o regime das fundações privadas que, em nosso entendimento, deverá ficar consa-

(9) Consultar art. 57.º da Lei n.º 24/2012 de 09.07. Resulta do artigo em exposição o impedimento do Estado criar fundações públicas de direito privado, sendo, porém, mantidas aquelas já constituídas e reconhecidas. Donde, incompreensivelmente, o Estado continua a poder utilizar uma figura jurídica fundacional que ele próprio expurga da sistemática jurídica!!!! *Quid Iuris?*

(10) PGDL — *Procuradoria-geral Distrital de Lisboa, Lei n.º 36/2021, de 14 de Junho | Lei-quadro do Estatuto de Utilidade Pública*. Lisboa: [Consult. em 23.09.2025]. Disponível em <https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3423&tabela=leis&ficha=1>.

grado unicamente no Código Civil Português, assegurando a sua unidade dogmática e, também, a sua melhor compreensão e apreensão. Tal qual ocorre no regime alemão, ao desenhar um regime unitário das fundações privadas que se encontra disciplinado nos §§80 a 89 do BGB⁽¹¹⁾, após a grande reforma recentemente ocorrida em 2023, e depois de um longo período de 10 anos de debate vivamente acompanhado pela participação da Sociedade Civil.

As fundações privadas de fins privados lícitos terão de ser admitidas a fim de se desenvolver esta capacidade para a Sociedade Civil poder atender ao desenvolvimento económico nacional, permitindo que os pequenos patrimónios, a par dos grandes patrimónios, possam contribuir para esse mesmo crescimento económico. Ignorar esta tipologia fundacional privada é, em nosso entendimento, permitir que essas disponibilidades económicas possam emigrar para outras jurisdições. E, por via desse efeito, contribuir para o empobrecimento do país.

Em jeito de conclusão, urge a modernização do regime fundacional privado português no quadro do Direito Civil, enquanto “o acto e o efeito de adequar o Direito à realidade actual, nas suas dimensões científicas e tecnológicas, por um lado, e sócios-culturais, por outro”⁽¹²⁾. E, também, de assegurar uma posição de paridade entre as partes, nem sempre conseguida face à natureza individual dos intervenientes.

Por outro lado, a sede material das fundações privadas é o Código Civil, compilação onde deverá ficar vertido todo o regime das fundações privadas, assim se homenageando a unidade do sistema enquanto esquema normativo integrador e de realização do instituto jurídico privado.

A admissibilidade de fundações públicas de direito privado constitui uma incompreensível criação do próprio Estado, numa deriva que tenta repristinar o regime jurídico das fundações privadas, adoptando-o e criando uma autonomia administrativa e financeira *a latere* do regime do Direito Público. Constituiu, tal deriva, pois, uma *especialidade* dogmática do Direito Público, pretendendo conferir um sentido exegético que exorbita os limites publicistas, assim concorrendo no hemisfério do Direito Privado.

A Fundação Pública é, na nossa modesta opinião, uma contradição nos seus termos, porque tem origem através de iniciativas públicas, mas

⁽¹¹⁾ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)*. Berlin:[Consult. em 23.09.2025]. Disponível em <<https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>>.

⁽¹²⁾ CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Da Modernização do Direito Civil*. I Aspectos Gerais. Almedina. 2004. ISBN 972-40-2317-6, p. 13.

utilizando um expediente com base no Direito Privado⁽¹³⁾. Constitui, pois, uma fuga do Direito Público para o Direito Privado, com vista a assegurar mecanismos de intervenção na sociedade sem a *gravitas* de sindicância dos limites de intervenção pública. Isto é, anula o próprio significado da “coisa” pública e da “coisa” privada, enquanto paradoxo que surge dessa antinomia.

“Em primeiro lugar, a existência de fundações públicas contraria frontalmente a ideia de fundação. Uma fundação pública, isto é, do Estado, é uma contradição nos termos: uma entidade pública deve assumir-se como tal e não tentar aproveitar de regras feitas para as fundações privadas”⁽¹⁴⁾.

1.2. As Fundações Públicas de direito privado e as Fundações Privadas de utilidade pública — criação assintótica do legislador

Recordemos a redacção que resultava da primeira versão da Lei-Quadro das Fundações, de acordo com o texto do art. 57.º, n.º 1 da Lei n.º 24/2012, 09.07. Tal redacção permitir-nos-à construir uma leitura que nos levará ao estabelecimento de um raciocínio ordenado no tempo, com vista à apreciação de tipologias fundacionais que se tornavam, e continuam a tornar, de difícil explicação axiológica.

O texto impunha a seguinte redacção:

— O Estado, as regiões Autónomas, as autarquias locais, as outras pessoas colectivas da administração autónoma e as demais pessoas colectivas públicas estão impedidos de criar ou participar em novas fundações públicas de direito privado⁽¹⁵⁾.

As fundações públicas de direito privado e fundações privadas de direito público instituídas pelo Estado, figuras jurídicas virtuosas que permitiram a fuga aos limites do perímetro do orçamento geral do Estado, e que personificaram um endividamento virtuoso causador das dificuldades

⁽¹³⁾ ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda* — Vol. IV — Direito Administrativo e Justiça Administrativa. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012. ISSN 0870-3116, p. 670.

⁽¹⁴⁾ BARRETO, ANTÓNIO, *Filantropia e Sociedade*. Centro Português de Fundações. 2022. Depósito Legal n.º 511204/23, p. 16.

⁽¹⁵⁾ Procuradoria-Geral Regional de Lisboa, *Lei n.º 24/2012, de 09 de Julho. Lei-Quadro das Fundações*. Versão original já desactualizada. Lisboa: [Consult. em 15.10.2025]. Disponível em <www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1758&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_milo=>>.

financeiras que abalaram o país em 2012, tal como já foi por nós tratado no ponto 1.1. Tal virtuosa figura personificou uma criação jurídica nefasta para o país e, fundamentalmente, para os cidadãos que pagam impostos. E, mais incompreensível, é se terem mantido até à presente data, sem que tenha sido decidido transformá-las em fundações públicas de direito público como seria exigível numa sociedade livre, justa e democrática. Tal facto decorre da interpretação *a contrario* do art. 57.º, n.os 2 e 3 da Lei-Quadro das Fundações — LQF.

Curiosamente, ou talvez não, o n.º 3 do art. 57.º manda aplicar a lei que aprova o Orçamento do Estado às fundações públicas de direito privado em *igualdade de circunstâncias para as entidades públicas reclassificadas de regime simplificado*. Donde, facilmente se interpreta que, não existindo *igualdade de circunstâncias*, NÃO se aplica a lei orçamental. Ficamos, pois, na mesma... As fundações públicas de direito privado podem facilmente arguir a desigualdade de circunstâncias e passar a não respeitar o Orçamento do Estado. Será assim?

“Os acontecimentos relativos a determinadas fundações privadas de iniciativa governamental (Dezembro de 2000) e a crise política que nessa época se lhes seguiu, confirmando a dimensão assustadora e de contornos indefinidos dos fenómenos de *fuga para o Direito Privado* nestas áreas, obrigaram-me, já então, a repensar algumas das opções iniciais com base nas quais a Comissão havia desenvolvido as suas tarefas”⁽¹⁶⁾.

Restam, ainda, as Fundações Privadas de utilidade pública⁽¹⁷⁾ que, no âmbito do regime legal consagrado no Decreto-Lei n.º 460/77, de 07.11⁽¹⁸⁾ podem usufruir de tal *especial* desiderato. O estatuto de utilidade pública é atribuído em regra por um período de 10 anos, podendo, em casos excepcionais, e mediante pedido devidamente fundamentado, poder ser ampliado para 15 ou 20 anos⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda* — Vol. IV — Direito Administrativo e Justiça Administrativa. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012. ISSN 0870-3116, pp. 672-673.

⁽¹⁷⁾ Presidência do Conselho de Ministros, *Nova página das Fundações e Pessoas Coletivas de Utilidade Pública*. Lisboa: [Consult. em 16.10.2025]. Disponível em <https://www2.gov.pt/documentos/20142/18888649/PORTAL+ePORTUGAL_FUND_UP_MANUAL.pdf/b75a5bb6-8fc7-c9fc-537d-2d9da7b31d05?t=1601471317001>.

⁽¹⁸⁾ Diário da República, *Presidência do Conselho de Ministros*. Lisboa: [Consult. em 15.10.2025]. Disponível em <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/460-1977-277832>> e <www.fchampalimaud.org/sites/default/files/pdf/ESTATUTO_UTILIDADE_PUBLICA.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Presidência do Conselho de Ministros, *Nova Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública*. Lisboa: [Consult. em 16.10.2025]. Disponível em <www.sg.pcm.gov.pt/servicos/fundacoes-e-entidades-de-utilidade-publica/>.

Aqui chegados importa, para a nossa reflexão, colocar as seguintes questões:

- a) As Fundações Privadas de utilidade pública estão obrigadas a respeitar o perímetro do orçamento do Estado? Em que circunstâncias?
- b) As Fundações Privadas de utilidade pública gozam de especial estatuto fiscal?

Estas são as dúvidas que aqui colocamos para eventual esclarecimento por parte das autoridades nacionais, a fim de podermos clarificar este virtuoso regime.

2. Os elementos de substância jurídica

Quando nos debruçamos sobre os elementos de substância jurídica referimo-nos, obviamente, à codificação que acolheu o regime das fundações privadas, e que de forma clara classifica a fonte civil das fundações privadas. Onde, encontrando refúgio, desde sempre no Código Civil, as fundações são seguramente um instituto civilístico privado, como já o referimos atrás, devendo ser respeitado pelo legislador e pelos políticos que, em cada momento, ocupam as funções da governação.

Há, pois, uma ligação parental forte entre a codificação civilística e a Ciência do Direito. É este o ambiente normativo que foi oferecido às fundações privadas, ambiente no qual lhes terá de continuar a ser concedido como sede material da sua total disciplina jurídica, a bem da harmonia da codificação, da sistematização e da Ciência Civilística. E, naturalmente, a bem dos destinatários da Lei.

O Estado de Direito Democrático não pode sobrepor-se às manifestações organizacionais legítimas que provêm da Sociedade Civil, tal como as associações, as sociedades civis e as fundações privadas de fins privados lícitos, sob pena de retirar um dos institutos mais marcantes, porque significativo, enquanto realidade de manifestação individual de vontade do fundador e do próprio direito privado, esvaziando-o de conteúdo volitivo e normativo, sob pena de contribuir para a sua irrelevância.

A articulação do regime fundacional privado deve obedecer a uma sistemática *jus* racionalista em homenagem aos princípios da clareza, da ciência do Direito e do respeito que deve merecer o destinatário desse

mesmo Direito: o cidadão comum. “Devemos sempre manter o assunto de um determinado ramo do conhecimento totalmente distinto do de qualquer outro”⁽²⁰⁾.

E, no desenho puro do jurídico evitar os atrevimentos de manifestações ideológicas de momento, de forma a atender e respeitar as influências que nos provieram de outras instâncias jurídicas, classicamente identificadas por razões de ordem sociológica ou de reconhecimento no avanço da Ciência Jurídica, como o serão as instâncias providas de França ou da Alemanha, bem patentes na forma como influenciaram o actual Código Civil Português.

2.1. O Código Civil enquanto repositório dos direitos e deveres dos cidadãos

O actual Código Civil agrega um conjunto de leis que disciplinam e determinam as regras que resultam das relações jurídicas estabelecidas na ordem privada. Destas relações fazem parte as relações entre as pessoas, entre os seus bens, e os seus direitos e deveres. Donde, possamos dizer que do Código Civil brotam normas que garantem a ordem e a segurança, assegurando que as relações jurídicas estabelecidas entre os cidadãos estão desenhadas de forma justa que garanta a sua estabilidade.

Por outro lado, é através da codificação do Código Civil que se alcança um sentido protector dos direitos, ao disciplinar os direitos das pessoas relativamente aos seus bens e às relações que as pessoas estabelecerão entre si. De relevar que, ainda, se preocupa com a regulamentação em sociedade, nomeadamente no que se refere aos aspectos relacionados com o casamento, a propriedade, os contratos e a responsabilidade resultante dos danos.

Dito isto, o Direito Civil (*direito privado comum*) constitui a parte essencial do Direito Privado e, nesse domínio de interesse dogmático, afirma-se como o direito dos cidadãos⁽²¹⁾. Donde, em contraponto com o Direito Público, têm sido utilizados muitos mecanismos distintivos que decorrem de uma abordagem que se filia em elementos de distinção que

⁽²⁰⁾ SCHOPENHAUER, ARTHUR, *Como Ganhar uma Discussão (Mesmo Sem Ter Razão)*. Ideias de Ler. Divisão Editorial Literária. Porto Editora. ISBN 978-989-740-198-5, p. 8.

⁽²¹⁾ VASCONCELOS, PEDRO PAIS, *Teoria Geral do Direito Civil*. 8.^a ed., Coimbra: Edições Almedina, SA, 2015. ISBN 978-972-40-6265-5, p. 5.

percorrem desde a natureza dos interesses à natureza dos sujeitos. Porém, será de considerar que não se pode conceber uma separação totalmente absoluta por existirem alguns pontos de comunhão, que só veem reforçar a axiologia identitária de cada um desses ramos do Direito.

Porém, haverá de ter em especial atenção que o critério entendido como mais representativo será o que decorre da intervenção do Estado despidido do designado *ius imperi*⁽²²⁾ a fim de tentar assegurar o equilíbrio das partes, equilíbrio esse sempre muito difícil de ser atingido, porque mesmo despidido desse *ius imperi* a posição do Estado implica *per se* uma vantagem difícil de descaracterizar ou desconsiderar. E, assim sendo, haverá de cuidar de outros mecanismos de ordem jurídica e democrática que possam, decisivamente, contribuir para um verdadeiro e inequívoco equilíbrio das partes.

2.2. A liberdade de disposição do titular de bens

“O Direito não é uma lei (ou muitas): estaríamos perante um retrocesso positivista que ninguém admitiria subscrever”⁽²³⁾.

O Direito retrata aspectos vários da vida e do comportamento humano e traça-lhes uma orientação *in abstracto* que determina a produção de um certo comportamento que se espera seja realizado.

Esta liberdade assume tal importância que merece dignidade por parte da Constituição da República Portuguesa através de um artigo dedicado, no caso em apreço o art. 62.º, n.º 1 «Direito de propriedade privada», garantindo que todos têm direito à propriedade privada e à sua transmissibilidade, em vida ou por morte⁽²⁴⁾.

É, pois, neste ambiente jurídico que determina um processo de realização de uma vontade humana que se concebe a liberdade de dispor dos bens. Esta liberdade pode adoptar várias figuras jurídicas que atravessam o espectro do Código Civil. Desde logo, permitindo ao testador impôr ao herdeiro instituído o encargo de conservar a herança, de forma que após a

⁽²²⁾ MOTA PINTO, CARLOS ALBERTO, *Teoria Geral do Direito Civil*. 2.ª ed. atualizada. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada. n.º 2385, p. 35.

⁽²³⁾ CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Da Modernização do Direito Civil — I Aspectos Gerais*. Almedina, 2004. ISBN 972-40-2317-6, p. 140.

⁽²⁴⁾ CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *O Direito das Fundações em Debate. Perspectivas de Reforma*. Cascais: Principia Editora, 2020. ISBN: 978-989-716-219-0, p. 24.

sua morte, ela reverta a favor de outra pessoa. Estamos, pois, perante a figura jurídica da substituição fideicomissária prevista no art. 2286.º e seguintes do nosso Código Civil.

Resulta da figura da substituição fideicomissária o princípio jurídico que ancora na liberdade de disposição dos bens, princípio esse que acompanha a *ratio legis* do Código Civil português. E, ao abrigo deste sentido exegético ou teleológico, a Lei-Quadro das Fundações deve saber acompanhá-lo, evitando impôr às fundações privadas um interesse social que se desenha de forma identitária aos fins de utilidade pública⁽²⁵⁾. Fins de utilidade pública que, necessariamente, exorbitam os legítimos interesses privados lícitos, como ao adiante iremos atender.

Neste quadro axiológico a autonomia do Direito Civil, que é parte do Direito Privado geral^(26/27), dirige-se, regendo, sem quaisquer restrições, às relações jurídicas entre os sujeitos privados. E, as fundações, ao encontrarem a sua arrumação civilística estão necessariamente a determinar, sem quaisquer dúvidas, a sua etiologia jurídica. Ignorar esta arrumação civilística é ignorar o direito nascido, o direito organizado de forma sistemática no Código Civil e já prevista ainda numa forma embrionária no antecedente Código de Seabra.

3. A autonomia do Direito das fundações no âmbito do Código Civil

Constituindo as fundações uma organização privada que funda o seu propósito numa vontade individual do instituidor, vontade essa que não pode ser colocada em causa pelos seus herdeiros, tal qual resulta do art. 185.º, n.º 3 do Código Civil, estamos em presença de um acto individual de disponibilidade de bens que deve ser dirigido no desenvolvimento de um interesse privado lícito, tal qual é admissível para as sociedades comerciais.

(25) O interesse social das fundações privadas tipificado ao longo 25 fins previstos no art. 3.º, n.º 2 da Lei-Quadro das Fundações, reflecte de forma identitária os 19 fins de utilidade pública mencionados no art. 4.º da Lei n.º 36/2021 de 14.06 da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública.

(26) PINTO, CARLOS ALBERTO DA MOTA, *Teoria Geral do Direito Civil*. Actualizada. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1983, 2.ª ed., n.º 2385, p. 23.

(27) VASCONCELOS, PEDRO PAIS, *Teoria Geral do Direito Civil*. Coimbra: Edições Almedina, SA, 8.ª ed., 2015. ISBN 978-972-40-6265-5, p. 5.

E tanto assim é, porquanto o Direito Civil regula de forma positiva a actividade das pessoas com outras pessoas. Dito de outra forma, determina como os interesses de uns e de outros se podem desenvolver através de expressões normativas que visam a disciplina entre as partes envolvidas. Esta disciplina vem permitir que a vontade e autonomia da pessoa humana se articule de forma perfeita através das regras que se encontram vertidas no Código Civil.

Decorre, pois, desta autonomia um vector que acolhe a autodeterminação da pessoa em termos individuais poder escolher, em liberdade, o objecto que pretende destinar e que faz parte de uma parte do seu património, da sua propriedade individual. Esse objecto deverá poder prosseguir fins de interesses privados legítimos, enquanto desidrato da já citada autonomia da pessoa humana, tendo como bissectriz uma sociedade livre e democrática.

Por outro lado, a autonomia enquanto factor de liberdade individual que permite desempenhar os actos de natureza legal em conformidade com a vontade individual, resulta manifestamente na materialização de um interesse individual legal, necessário e legítimo. Isto é, numa manifestação que vem corporizar o elemento essencial do direito civil, enquanto expressão da vontade individual caracterizadora dos ditames civilísticos.

Porém, será também de atender que esta disponibilidade doadora deverá acompanhar a realização do seu fundador enquanto acto de vector altruísta, assente na disponibilidade de um acervo autónomo a favor de outra pessoa, seja ela familiar, seja um amigo ou seja uma entidade colectiva. Sempre na bissectriz de uma vontade autónoma e transcendente que pretende acudir a outrem, enquanto elemento da realização da personalidade e do assenso transcendente da vontade individual.

É neste quadro reflector da vontade individual que o Direito não pode proibir a liberdade de doar, nem mesmo impôr o destino de bens que resultam do património individual ao único serviço do interesse de ordem pública.

Os actos de liberdade individual que resultam da prestação de actos volitivos de natureza íntima e pessoal, encontram-se na esfera jurídica de uma liberdade individual de natureza privada que necessariamente se compaginam com a colocação do património ao serviço de interesses privados lícitos. Donde, obrigar *op legis* os fundadores a colocarem o seu património apenas e unicamente ao serviço dos interesses de utilidade pública, poderá configurar um confisco por parte do Estado.

O Direito Civil é o Direito que visa assegurar a autonomia e a realização da personalidade no âmbito das relações entre as pessoas⁽²⁸⁾. E, no

(28) PINTO, CARLOS ALBERTO DA MOTA, *Teoria Geral do Direito Civil*. Actualizada. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1983, 2.^a ed., n.º 2385, p. 44.

âmbito destas relações, encontram-se seguramente as fundações privadas de interesses privados lícitos.

Esperar-se-ia, pois, que o Código Civil pudesse acompanhar a liberdade de associação dos *cives* através dos institutos colectivos aí presentes:

- (i) As associações.
- (ii) As fundações. E,
- (iii) As sociedades civis.

Porém, o Código Civil através das alterações ocorridas pelo Decreto-lei n.º 496/77 de 25.11 que consagrou a personalidade jurídica das associações por via normativa, não veio a consagrar ou a assegurar, como se esperaria, tal liberdade para as fundações, impedindo a sua libertação da intervenção estadual.

“O Código de 1966 não foi capaz de acompanhar as realidades éticas e sociais de uma sociedade ocidental já na segunda metade do século XX. Consagrou restrições à liberdade de associação e consignou uma caricata inferioridade da mulher”⁽²⁹⁾.

3.1. A Sociedade Civil — o motor da liberdade doadora

A sociedade civil é, em nosso convicto entendimento, o conjunto de pessoas que actua de forma independente e organizada na esfera social sem se encontrar ligada a estruturas dirigidas pelo Estado, desenvolvendo acções de natureza autónoma, lícita e legal, assim contribuindo para a ordem e riqueza da democracia.

No âmbito desta nossa conceptualização, a sociedade civil deverá tomar em consideração a existência de uma certa confusão na terminologia dos conceitos, muitas das vezes decorrentes de eventuais abusos ideológicos que tentam equiparar o bem comum ao interesse geral, que muitas das vezes se confunde com o interesse público, mas que se encontra distante dos interesses privados legítimos.

Encontrando-se a sociedade civil apartada do interesse público enquanto desiderato da sua intervenção pura e única, terá de perceber que a sua posição se encontra entre o Estado e o Mercado, estando-lhe reser-

⁽²⁹⁾ CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Da Modernização do Direito Civil — I Aspectos Gerais*. Almedina, 2004. ISBN 972-40-2317-6, p. 57.

vada uma posição de respeito pela liberdade e pela eficiência da sua actuação. É, pois, um corpo intermédio que intervém numa espécie de regulação entre o Estado e o Mercado. Regulação essa que pretende consumir menos recursos e produzir mais.

De certa forma a sociedade civil pretende ser o indicador que produz mais com menos recursos que o Estado, podendo mesmo dizer-se que a *justiça social estatal*, enquanto desiderato do órgão estadual, está longe de constituir uma virtude pela forma muito pouco cuidada como gere os ditos dinheiros públicos, que são, na verdade, os valores entregues pelos cidadãos ao Estado enquanto cumprimento das suas obrigações. O Estado não utiliza os seus próprios recursos, porquanto dispõe dos recursos financeiros cobrados aos cidadãos através das várias fórmulas impositivas, ditas obrigações de ordem fiscal — não há dinheiro público, há dinheiro dos cidadãos — valores que são colocados ao serviço da filantropia.

“Quando, por exemplo, o Estado recorre à criação de fundações de direito público, não passa a ser automaticamente uma pessoa nem um filantropo. Simplesmente, utiliza um subterfúgio jurídico para exercer certas funções ou levar a cabo certas obras, sempre no quadro dos seus deveres, com bens e recursos que não são seus, mas sim os dos cidadãos”⁽³⁰⁾.

O Estado não representa todos os interesses da Sociedade Civil, porquanto esta tem, ainda, os poderes próprios de quem tem iniciativa fundadora, iniciativa económica, e de quem quer contribuir para o desenvolvimento da sociedade sem as amarras do poder político. E, aqui chegados, convém levantar o problema que está na ordem do dia, mas que naturalmente extravasa o tema em apreciação: a eventual desmaterialização do papel-moeda, a verificar-se, irá certamente contribuir para a diminuição acentuada do poder de realização da Sociedade Civil, porquanto ficará nas mãos das sociedades bancárias, quer privadas, quer públicas, a disponibilidade ou o acesso a esses valores que marcadamente são de disponibilidade imediata.

Poderá decorrer da citada desmaterialização a nível global do papel-moeda, considerado dinheiro fiduciário, uma acentuada diminuição na intervenção da Sociedade Civil pela dificuldade em aceder aos seus fundos constituídos por depósitos, enquanto tradutores de liquidez primária. Onde, a sua capacidade doadora poderá vir a ser colocada em causa, levando a que o Estado passe a ter uma maior intervenção ou imposição nessa área de actuação.

⁽³⁰⁾ BARRETO, ANTÓNIO, *Filantropia e Sociedade*. Centro Português de Fundações. 2022. Depósito Legal n.º 511204/23, p. 12.

4. Os condicionalismos da Lei-Quadro das Fundações

O nascimento desta lei ficará indubitavelmente ligado ao ambiente de desequilíbrio financeiro de Portugal, por se encontrar impedido de poder continuar a cumprir com as suas obrigações de ordem económica e financeira, tal como já aqui referimos no ponto 1.1. «O contexto geopolítico da Lei-Quadro das Fundações».

Porém, não podemos deixar de considerar que o momento político imediatamente antecedente à designada Lei-Quadro das Fundações — LQF, como já o afirmámos atrás, foi indutor na forma e na concepção axiológica do quadro normativo fundacional que norteou o legislador ordinário. E, foi-o com tanto impacto, que desconsiderou a natureza jurídica das fundações privadas, como ao adiante iremos tentar demonstrar. A fim de podermos traçar o ambiente geopolítico que contribuiu para tal desenho normativo, teremos de recuar ao tempo da governação exercida no consulado do Engenheiro José Sócrates no XVIII Governo Constitucional da República Portuguesa⁽³¹⁾, porquanto foi neste Governo que o equilíbrio das contas públicas se desmoronou com graves consequências para o futuro do país.

Na pendência do consulado do Primeiro-Ministro José Sócrates, este solicitou ao Presidente da República que o salvasse da *Troika*, como se tal *salvação* pudesse ser atendível dados os compromissos de Portugal no âmbito da União Europeia, que impunham uma responsabilidade maior⁽³²⁾. Face à impossibilidade de o país poder cumprir as suas obrigações financeiras, o Ministro das Finanças do citado Governo solicitou a intervenção da *Troika*⁽³³⁾, intervenção essa que veio a produzir um período de enorme constrangimento orçamental.

Este foi o condicionalismo maior que antecedeu a criação da actual Lei-Quadro das Fundações, pela desordem que ocorreu na gestão da despesa pública, nomeadamente nas fundações públicas de direito privado, e que teve de ser resolvida pelo Governo de Portugal

(31) República Portuguesa, *XVIII Governo Constitucional 2009-2011*. Governo da República Portuguesa: [Consult. em 08.10.2025]. Disponível em <Composição :: XVIII Governo Constitucional — 2009-2011 :: Governos Constitucionais :: República Portuguesa>.

(32) Público, *O dia em que Sócrates pediu a Cavaco para o salvar da troika*. Porto: [Consult. em 07.10.2025]. Disponível em <www.publico.pt/2012/05/17/politica/noticia/o-dia-em-que-socrates-pediu-a-cavaco-para-o-salvar-da-troika——1546409>.

(33) Público, *Afinal quem chamou a troika em 2011?* Porto: [Consult. em 07.10.2025]. Disponível em <www.publico.pt/2015/09/10/politica/noticia/a-prova-dos-factos-afinal-quem-chamou-a-troika-em-2011-1707458>.

que sucedeu ao Governo de José Sócrates, o XIX Governo Constitucional⁽³⁴⁾.

Neste novo quadro de governação política, atenta à despesa pública, importará, para a prossecução da nossa análise, o dever de referir que as fundações portuguesas de todas as tipologias, aguardavam pelo resultado da Lei do Censo às fundações. Porém, tal resultado não surgiu e, de forma inopinada foi dado ao conhecimento geral a publicação da Lei de 9 de Julho de 2012, a já citada Lei-Quadro n.º 24/2012, de 09.07⁽³⁵⁾. E, tanto assim foi, que as esperadas conclusões, ou melhor, as putativas conclusões que legitimamente eram aguardadas pela Lei do Censo foram publicadas *a posteriori*, a 25 de Setembro de 2012 nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012⁽³⁶⁾ que faz referência «à redução do denominado Estado Paralelo, no qual se integram as fundações públicas». E, também, onde se encontram incluídas a extinção de várias fundações, todas elas denominadas fundações públicas de direito privado, virtuosa criação do legislador. E, mais tarde, em 8 de Março de 2013 por meio de uma nova Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013⁽³⁷⁾ onde aí se aborda — de uma forma muito genérica — a decisão final sobre a cessação total ou parcial de apoios públicos a dezenas de fundações públicas de direito privado.

Resulta, pois, das duas Resoluções do Conselho de Ministros a menção *in totum* ao desempenho das fundações públicas, denominadas pelo Governo de *Estado Paralelo*, e que se encontravam fora do crivo da despesa pública, por se considerarem de direito privado. Porém, tal estirpe fundacional foi, entretanto, impedida de poder ser atendida ou constituída por virtude do comando normativo que decorre do art. 57.º, n.º 1 da Lei n.º 24/2012 de 09 de Julho, *vulgo* Lei-Quadro das Fundações. Onde, facilmente poderemos concluir que as fundações privadas de interesses privados não se encontravam sinalizadas pelo Governo de então, enquanto estruturas fundacionais beneficiárias de apoios públicos.

⁽³⁴⁾ República Portuguesa, *XIX Governo Constitucional-2011-2015*. Governo da República Portuguesa: [Consult. em 08.10.2025] Disponível em: <Nomeações :: XIX Governo Constitucional — 2011-2015 :: Governos Constitucionais :: República Portuguesa>.

⁽³⁵⁾ COUTO, MARGARIDA, *A Lei-quadro das Fundações: apenas uma lei infeliz ou um ataques ao sector fundacional? Estudos de Advocacia em homenagem a Vasco Vieira de Almeida*. 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-6918-0, pp. 42-43.

⁽³⁶⁾ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012, de 25 de Setembro*. Lisboa: [Consult. Em 07.10.2025]. Disponível em <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/79-a-2012-510632>>.

⁽³⁷⁾ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013, de 08 de Março*. Lisboa: [Consult. em 07.10.2025]. Disponível em <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/13-a-2013-324147>>.

Porém, o Governo da República independentemente dos resultados a que chegou, decidiu promover e criar *ex novo* um quadro jurídico onde integrou de forma que classificamos de despiciente todas as tipologias de fundações, constituindo, tal orientação normativa, um grave condicionamento para as fundações privadas, como iremos atender no ponto seguinte.

4.1. A governamentalização/estatização do quadro fundacional

As fundações privadas de direito privado encontram-se disciplinadas ao longo dos arts. 14.º a 38.º da Lei n.º 24/2012 de 9 de Julho⁽³⁸⁾, e das sucessivas alterações ocorridas.

Resulta dos termos do art. 3.º, n.º 1 a seguinte redacção:

— A fundação é uma pessoa colectiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afectado à prossecução de um fim de interesse social.

Aqui chegados, somos confrontados com uma conceptualização de interesse social que decorre do proémio do art. 3.º, n.º 2 ao proibir que o fundador possa beneficiar *de uma ou mais categorias de pessoas distintas do fundador; seus parentes e afins, ou de pessoas ou entidades a ele ligadas por relações de amizade ou de negócios*.

Resulta, pois, desta redacção, uma norma proibitiva/limitativa que impede o fundador de incluir como beneficiários do fim de interesse social as pessoas que sejam titulares de um vínculo de parentesco, e as pessoas ou entidades que mantenham uma ligação provinda de amizade ou de negócios.

Ao percorrermos a exaustiva lista de 25 fins de interesse social, é aí admitido na alínea v) do art. 3.º, n.º 2 como *interesse social* a protecção e apoio à família. Nestes termos, verifica-se uma contradição normativa entre o proémio do art. 3.º, n.º 2 e a alínea v), contradição esta que comprova, e bem, a forma descuidada como esta lei nasceu.

Sendo que os conceitos são emitidos pela forma como os traduzimos pela linguagem falada ou escrita, esta, a do caso em apreço, importa agora referir que os referidos 25 fins de interesse social se encontram exaustiva-

⁽³⁸⁾ PGDL — Procuradoria-geral Distrital de Lisboa. Lei n.º 24/2012, de 09 de Julho. Lei-Quadro das Fundações (versão actualizada). Lisboa: [Consult. em 08.10.2025]. Disponível em <www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1758&tabela=leis>.

mente descritos ao longo das alíneas *a)* a *y)* do n.º 2, do art. 3.º «Conceitos». Esta técnica legislativa terá, como primeiro objectivo, permitir que o destinatário se detenha ou se sinta impelido na escolha de um desses fins com vista a assegurar o seu sentido teleológico.

Porém, não nos poderemos deter por aqui, porquanto importa para o nosso assunto consultar *prima facie* o art. 8.º «Fins» da Lei-Quadro dos Institutos Públicos⁽³⁹⁾, a fim de podermos estabelecer uma interpretação comparada entre os fins das fundações privadas e os fins dos institutos públicos.

Curiosamente, ao percorrermos o brocardo em nenhum local se vislumbra que precisos fins se encontram atribuídos aos institutos públicos, porquanto o art. 8.º apesar de conter como epígrafe *fins* não o destina a tais consecuições jurídicas. Resulta, desta nossa constatação, que o *conceito finalístico* dos Institutos Públicos não se encontra atribuído no ordenamento jurídico que o acolhe.

Mau grado esta inexistente figuração normativa, derivada de um panorama normativo que se apresenta fragmentado e erradamente concebido, tivemos de lançar mão da Lei-quadro do Estatuto de Utilidade Pública e aí consultar o art. 4.º «Fins de utilidade pública»⁽⁴⁰⁾ onde, finalmente, pudemos consultar os fins de utilidade pública dos institutos públicos. Decorre da leitura do citado art. 4.º, 19 fins de *utilidade pública* que, confrontados com os 25 fins de interesse social, permitem a seguinte interpretação: o paralelismo identitário entre uns e outros é absolutamente perfeito: isto é, a comunhão sinonímica entre uns e outros é perfeita, não se podendo conhecer qual o denominador jurídico de afastamento, tal é o encaixe identitário.

Neste estágio do nosso conhecimento, poderemos afirmar que os fins de interesse social impostos às fundações privadas são exactamente os mesmos fins que são impostos aos institutos públicos.

Aqui chegados, pudemos constatar que a autonomia do Direito Civil como parte do Direito Privado face ao Direito Público está praticamente colocada em causa, porquanto se impõe ao instituto privado designado por fundação privada, os mesmos fins de utilidade pública que se encontram atribuídos às fundações públicas.

⁽³⁹⁾ PGDL — Procuradoria-geral Distrital de Lisboa. Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro. *Lei-Quadro dos Institutos Públicos (versão actualizada)*. Lisboa: [Consult. em 08.10.2025]. Disponível em <https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1472&tabela=leis>.

⁽⁴⁰⁾ PGDL — Procuradoria-geral Distrital de Lisboa. Lei n.º 36/2021, de 14 de Junho. *Lei-Quadro do estatuto de utilidade Pública (versão actualizada)*. Lisboa: [Consult. em 08.10.2025]. Disponível em <https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3423&tabela=leis&ficha=1>.

Dito de outra forma, o quadro jurídico das fundações privadas encontra-se estatizado pela intervenção de um Estado onnipresente enquanto regulador absoluto e titular de *poder soberano*, que não atende ao sentido teleológico que marca a distinção entre as normas dos entes particulares e as normas dos entes públicos⁽⁴¹⁾.

5. As limitações dogmáticas que resultam da lei-quadro das fundações

O legislador ordinário ao criar um princípio de equivalência finalístico às fundações privadas como se estas — axiologicamente — se comportassem como fundações públicas, impediu, proibindo, a realização de fins de natureza privada lícita que sempre caracterizaram os princípios hermenêuticos dos institutos privados. Este facto normativo/limitativo que resulta de uma racionalidade lógica, constituiu e continua a constituir um elemento essencial de descaracterização das fundações privadas.

A decisão política que sustentou a preparação da lei das fundações está indubitavelmente ligada à Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012 e à Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013, já aqui abordadas no Ponto 4 deste trabalho.

De salientar a decisão política pelo desenho claro como expõe os termos exarados na Resolução n.º 79-A/2012, ao mencionar de forma inequívoca a consagração da «redução da estrutura organizativa do Estado e dos seus custos, bem como a promoção de uma maior eficiência operacional e uma maior eficácia governativa, em cujo âmbito se insere a redução do denominado «*Estado Paralelo*», no qual se integram as fundações públicas».

Por outro lado, importa, também, aqui fazermos referência ao Parecer do Conselho Superior do Ministério Público que, à guisa da primeira alteração à Lei-Quadro das Fundações, apresenta o seguinte: «Tenta-se evitar que o instituto fundacional volte a ser utilizado abusivamente pelo próprio Estado, nomeadamente para iludir, escapar ao regime do Orçamento de Estado, favorecer regimes remuneratórios ou fugir às apertadas regras da contratação pública»⁽⁴²⁾.

⁽⁴¹⁾ PINTO, CARLOS ALBERTO DA MOTA, *Teoria Geral do Direito Civil*. Actualizada. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1983, 2.ª ed., n.º 2385, pp. 28 e 29.

⁽⁴²⁾ Ministério Público, *Parecer do Conselho Superior do Ministério Público*. Lisboa: [Con-

Não restam dúvidas sobre a orientação da decisão política dirigida fundamentalmente para os institutos públicos — *vulgo* fundações públicas de quaisquer fins — que personificavam as instituições que não respeitavam o perímetro orçamental do Estado. E, decorrendo dessa falta de observância, criando dívida pública não autorizada, e endividando o Estado para além dos rácios de solvabilidade. Com prejuízo grave para os cidadãos portugueses.

Pese embora a centralidade da preparação da lei das fundações se limitar a impedir o desmando despesista das fundações públicas, o legislador ordinário entendeu, aglutinar, na mesma lei, as seguintes tipologias fundacionais:

- a) As Fundações Privadas que se encontravam tipificadas no Código de Seabra podendo aí desenvolver fins de *utilidade publica e particular conjuntamente* e se encontram, desse sempre, mencionadas no actual Código Civil.
- b) As Fundações Públicas cujo reduto normativo se encontra expresso no art. 51.º da Lei-quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004, de 15.01).
- c) As Fundações de Solidariedade Social tipificadas no Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14.11 — Secção V — arts. 77.º a 86.º.
- d) As Fundações de Cooperação para o Desenvolvimento (*vulgo* ONGD — Organizações não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento) que encontravam acolhimento sob a forma de organizações não governamentais na Lei n.º 66/98 de 14.10. E,
- e) As Fundações para a criação de estabelecimentos de ensino superior privados que recolham normatividade no seio do Regime Jurídico da Lei n.º 62/2007, de 10.09.

Facilmente é entendível que as citadas estruturas organizacionais se encontravam adstrictas ou inseridas em legislação específica, em face das suas naturezas jurídicas distintas, assim respeitando o Princípio da Especialidade, e permitindo uma clara e fácil consulta do regime que a cada uma delas diz respeito. Fundamentalmente, ao cidadão comum, destinatário da lei.

O legislador ordinário, conhecedor desta legislação específica, resolveu não acompanhar o Princípio da Especialidade. Aglutinou todas estas diversas e diferenciadas realidades jurídico-sociais consignando-as ou impondo-lhes uma unidade normativa que se traduziu em estiolar, abruptamente, cada um dos seus próprios regimes, impondo a todas elas um fim de interesse social, amolgando-as entre si, ignorando os interesses privados legítimos das fundações privadas e impondo-lhes a prossecução de interesses públicos. Nesse estrito sentido tentou criar uma aparente unidade finalística que não existe dogmaticamente e que não se compreende.

Resulta que o interesse social não é compaginável com os interesses privados legítimos das fundações privadas, insuficiência de ordem exegética que vitima o Princípio da Especialidade, a hermenêutica jurídica e, fundamentalmente, a sede material das fundações privadas no Código Civil, porque a translada para legislação extravagante.

5.1. Os preconceitos de ordem ideológica e política

O actual regime jurídico das fundações privadas nascido pela Lei n.º 24/2012 de 09 de Julho resulta de um equívoco do legislador ordinário. Tal equívoco, assenta numa putativa unidade legislativa.

O compromisso desejado e esperado do legislador ordinário deveria decorrer dos seguintes factores:

- (i) Da necessidade de aplicação da lei ao instituto jurídico em apreço.
- (ii) Da necessidade de construir conteúdos jurídicos com sentido, significações de ordem jurídica com sensibilidade e sentido exegéticos. E,
- (iii) Da necessidade de não ignorar que as normas só atingem o seu conteúdo com as demais normas se for tida em consideração a relação sistemática que exista entre elas atendendo ao Princípio da Especialidade.

A tradição jus normativa em Portugal com referência ao regime fundacional, assenta, de forma clara, no estabelecimento de uma evidente diferenciação de regimes jurídicos⁽⁴³⁾:

⁽⁴³⁾ ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda* — Vol. IV — Direito Administrativo e Justiça Administrativa. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012. ISSN 0870-3116, p. 670.

- a) As fundações privadas encontram o seu refúgio normativo no Código Civil, sendo que se encontravam integradas no Código de Seabra como já foi aqui referido no ponto 1.
- b) As fundações públicas são acolhidas pelo regime jurídico-administrativo, às quais lhes é atribuída a designação de Fundação, IP nos termos do art. 51.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos.
- c) As fundações de solidariedade sociais encontram-se amparadas pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014 de 14.11 (arts. 77.º a 77.º-A, sendo que se encontravam acolhidas nos arts. 77.º a 86.º que vertiam todo o seu regime jurídico até à entrada da actual Lei-Quadro das fundações).
- d) As fundações dos estabelecimentos de ensino superior privados encontram protecção na Lei n.º 62/2007 de 10.09. E,
- e) As organizações não governamentais para o desenvolvimento estão organizadas na Lei n.º 66/98 de 14.10.

Neste contexto normativo parece emergir o preconceito político, o preconceito ideológico, o *ius imperi* que impõe o mesmo fim de utilidade pública a todo o tipo de fundações, e por prever um regime restritivo que atenta aos mais elementares princípios do Direito Civil que é Direito Privado.

“As considerações anteriores apontam para a livre constituição de fundações. Não há qualquer prejuízo para terceiros e, designadamente, para os seus credores. Todavia, as fundações deparam com preconceitos políticos que levam os legisladores históricos a prever regimes restritivos⁽⁴⁴⁾.”

Releva para os efeitos que decorrem da intervenção do Estado no acto constitutivo das fundações, os seguintes vectores centrais que apontam para elementos de referência/limitação que se passam a indicar:

- a) A aquisição da personalidade jurídica depende da disponibilidade/discrecionabilidade da decisão do Senhor Primeiro-Ministro (art. 20.º, n.º 1 da LQF).
- b) As fundações privadas estão obrigadas a cumprir fins de interesse social, decalcados dos fins de utilidade pública (art. 4.º, n.º 3 da Lei n.º 36/2021, 14.06).

⁽⁴⁴⁾ CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Direito das Fundações em Debate. Perspectivas de Reforma. As Fundações: Um Instituto Jurídico-Privado*. Cascais: Princípia Editora, Lda., 1.ª ed., 2020. ISBN 978-989-716-219-0, pp. 27-28.

- c) O valor da dotação mínima exigível está fixado em €250.000,00, sendo obrigatória a constituição de uma parcela em numerário de 30% da dotação inicial, não inferior a €100.000,00 (art. 3.º da Portaria n.º 75/2013, 18.02).

Neste quadro, constatamos que o desenho normativo está orientado no sentido de criar dificuldades, bem visíveis, em vários níveis de exigências formais e materiais, como podemos observar:

- i) A atribuição ao Primeiro-Ministro de uma competência que deveria encontrar-se alocada a um instituto de natureza privada ou pública consoante a natureza jurídica da fundação a apreciar. Tal facto é particularmente determinante no sentido da intensa, por sempre presente, governamentalização do regime jus-fundacional.
- ii) Na dificuldade de apreensão dos ditames legais ao aglutinar as várias tipologias fundacionais no mesmo diploma legal, perdendo-se a percepção da verdadeira sede material das fundações privadas, porquanto evitou disciplinar todo o seu regime no âmbito do Código Civil.

Facilmente constatamos que a exigência de um valor de dotação incomparavelmente superior às jurisdições espanhola, francesa e alemã se afigura ininteligível, como se referirá nas conclusões.

5.2. A incompreensível intervenção do Estado

A missão do Estado enquanto responsável pela criação legislativa é a de construir conteúdos normativos com sentido axiológico, com respeito às significações dos institutos jurídicos que, em cada momento, tenham de ser objecto de reavaliação ou de criação. Contudo, não poderemos ignorar que as normas só atingem o seu conteúdo se estiverem em harmonia com as demais normas que se intersectam numa relação sistemática de lógica identitária que entre elas exista.

Neste amplo universo jurídico de existência de vários institutos jurídicos, espera-se que a intervenção do Estado no âmbito do quadro fundacional se perfila de acordo com as regras que decorrem do referido instituto privatístico, assim assegurando o seu regime acolhido, desde sempre, no Código Civil⁽⁴⁵⁾.

(45) Ver Ponto 1. O objecto do Direito das Fundações. O quadro axiológico.

A vontade individual de constituir uma fundação implica, necessariamente, um quadro geopolítico democrático, que aceita e acolhe o regime de perfeita liberdade da propriedade e, fundamentalmente, da assumpção de um vector de inequívoca liberdade individual na escolha dos beneficiários dos actos de natureza filantrópica e, também, na defesa de um interesse privado lícito. É este o sentido exegético que decorre da vontade individual em colocar um património ao serviço de uma causa de natureza privada lícita.

“Ora, as fortunas pessoais implicam geralmente mercado e propriedade privada. Admitamos, no entanto, que há sociedades não democráticas que permitem a riqueza individual. Há hoje exemplos de sobra. Nessas situações, o que importa referir é outra exigência da filantropia: a liberdade de escolha e decisão sobre os beneficiários e as regras de uso”(46).

Quando o Estado obriga os particulares a constituírem uma fundação privada que imperativamente tem como escopo o interesse social, em tudo idêntico aos interesses de utilidade pública(47), teremos de concluir — sem grandes dificuldades de ordem interpretativa — que o legislador ordinário pretendeu *nacionalizar* o regime fundacional privado.

E, ao fazê-lo, está a contribuir para a desconsideração jurídica de um instituto jurídico privado, que se vê privado de desenvolver um escopo privado legítimo.

Nesse sentido, o Estado está a prestar um mau serviço à democracia e à liberdade de disposição da vontade individual do cidadão.

5.3. O esquecimento do art. 165.º, n.º 1, al. u) da Constituição da República — CRP

A Constituição de 1982 incluía sob o art. 168.º, n.º 1, al. u) «Reserva relativa de competência legislativa», a seguinte configuração:

— É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização do Governo: u) Bases do regime e âmbito da função pública(48).

(46) BARRETO, ANTÓNIO, *Filantropia e Sociedade*. Centro Português de Fundações. 2022. Depósito Legal n.º 511204/23, p. 13.

(47) Consultar art. 3.º, n.º 2 «Conceitos» da LQF e art. 4.º, n.º 3 «Fins de utilidade pública» da Lei n.º 36/2021, 14.06 «Aprova a lei-quadro do estatuto de utilidade pública».

(48) *Constituição da República Portuguesa: Texto integral aprovado na Assembleia da República em 12.08.1982*. Porto: Porto Editora, Lda., 1983. Lei Constitucional n.º 1/82, publicada no DR n.º 227, I Série de 30.11.1982, pp. 81-82 e 176-177.

De salientar que o referido texto sofreu uma reconfiguração que resultou da Quarta Revisão Constitucional — Lei Constitucional n.º 1/97, 20.09⁽⁴⁹⁾ e, em consequência, passou a conter a seguinte redacção:

— É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização do Governo: *u*) Bases gerais do estatuto das empresas públicas e das fundações públicas.

É, este o preciso texto que nos interessa para o assunto em apreço.

No caso da CRP passou a ser da competência da Assembleia da República, enquanto órgão legislativo por excelência, a possibilidade de legislar sobre as bases gerais das fundações públicas, no âmbito de reserva relativa, as suas definições em forma de bases gerais.⁽⁵⁰⁾ Donde, da citada positividade constitucional decorre a obrigação do legislador ordinário em atender *prima facie* a tal comando, em vez de ter uniformizado — no mesmo diploma — as várias tipologias fundacionais e, com isso, ter criado uma inexplicável confusão normativa que não vem homenagear a clareza do regime.

Face a tal decisão do legislador ordinário, entendemos que tal comportamento deveria ter tido a apreciação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direito, Liberdades e Garantias — CACDLG⁽⁵¹⁾, em actividade permanente junto da Assembleia da República, assim homenageando o cumprimento dos arts. 2.º e 3.º do citado Regulamento. Não tendo ocorrido tal pronúncia, não deixaremos de emitir a nossa opinião sobre essa incompreensível atitude.

6. Conclusões

O legislador ordinário desenhou a lei-quadro das fundações de acordo com um vector axiológico marcadamente estruturado para as fundações públicas, onde imperam os seguintes elementos de natureza dogmática:

⁽⁴⁹⁾ PGDL — *Procuradoria-geral Distrital de Lisboa. Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro. Quarta Revisão Constitucional* (versão actualizada). Lisboa: [Consult. em 20.10.2025]. Disponível em <https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=11&tabela=leis&nversao=>.

⁽⁵⁰⁾ MIRANDA, JORGE; MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada. Tomo II — Organização Económica, Organização do Poder Político*. Coimbra: Coimbra Editora, Lda., 2006. ISBN 972-32-1373-7, p. 525.

⁽⁵¹⁾ Assembleia da República, *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*. Lisboa: [Consult. em 13.10.2025]. Disponível em <www.parlamento.pt/sites/COM/XIV-Leg/1CACDLG/Documents/Regulamento-CACDLG-21012021.pdf>.

1. Impõe às fundações privadas o reconhecimento por via administrativa, por mercê de decisão, embora delegável, do Senhor Primeiro-Ministro, quando deveria admitir o reconhecimento normativo, tal como foi concedido às associações.
2. Impõe às fundações privadas a prossecução de fins de interesse social ao longo de uma exaustiva exemplificação de 25 fins que se afiguram como identitários dos 19 fins de utilidade pública. E, com isso, impede as fundações privadas, enquanto instituto clássico privatístico, de prosseguir fins privados lícitos, tal como ocorre com as sociedades comerciais.
3. Retira a sede material das fundações privadas do Código Civil para uma lei extravagante que aglomera as fundações públicas e outras tipologias, impondo os mesmos fins de interesse social a todas elas, ignorando os elementos de ordem teleológica que assistem a cada uma das tipicidades fundacionais.
4. Impõe às fundações uma suficiência patrimonial do montante de €250.000,00, sendo exigível 30% a título de dotação inicial não inferior a €100.000,00⁽⁵²⁾. Tal valor encontra-se — absolutamente — desfasado da realidade socioeconómica portuguesa, tendo merecido por parte do Conselho Consultivo das Fundações uma proposta entre os €50.000,00 e os €100.000,00 que foi recusada⁽⁵³⁾. Em termos comparativos importa referenciar o regime fundacional em Espanha que prevê no *artículo 12, n.º 1 Dotación* da *Ley 50/2002, 26.12* um presumível valor económico de €30.000,00, podendo ser inferior desde que seja apresentado um estudo económico que o valide; o regime jus fundacional francês aponta para um valor mínimo de €15.000,00, tal qual decorre do *Décret n.º 2015-49 du 22 — janvier — article 2.º* e, o regime alemão preceitua no §80, 1.º do *BGB* a existência de *uma dotação de bens para o cumprimento permanente e sustentável do fim a prosseguir*; porém, na prática, as autoridades dos Estados Federais preveem um valor entre os €50.000,00 e os €100.000,00⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵²⁾ Consultar arts. 2.º e 3.º da *Portaria n.º 75/2013, 18.02*. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças. Lisboa: [Consult. em 21.10.2025]. Disponível em <Portaria n.º 75/2013 | DR>.

⁽⁵³⁾ Diário da República, *Portaria n.º 75/2013, 18.02*. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças. Lisboa: [Consult. em 21.10.2025]. Disponível em <Portaria n.º 75/2013 | DR>.

⁽⁵⁴⁾ Deutsche Stiftungsagentur. *Was versteht man unter dem Stiftungsvermögen?* Neuss: [Consult. 21.10.2025]. Disponível em <www.stiftungsagentur.de/glossar/stiftungsvermoegen>.

Face a este contexto normativo impõe-se uma reforma profunda do regime fundacional, vertendo-se *in totum* ao longo do Código Civil todo o regime das Fundações Privadas.

Por outro lado, relativamente às outras tipicidades fundacionais, deverá disciplinar-se da seguinte forma:

1. As Fundações Públicas devem ficar disciplinadas na Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004 de 15.01).
2. As Fundações de Solidariedade Social devem retornar ao Decreto-Lei n.º 172-A/2014 de 14.11.
3. As Fundações de Cooperação para o Desenvolvimento devem permanecer na Lei n.º 66/98, de 14.10. E,
4. As incompreensíveis Fundações para a criação de Estabelecimentos de Ensino Superior devem encontrar refúgio normativo no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, a Lei n.º 62/2007, de 10.09⁽⁵⁵⁾.

Neste desenho jurídico de fácil apreensão para o destinatário da lei honrar-se-ia o sentido exegético das várias tipicidades fundacionais, os ditames dos institutos privados e, também, o respeito pelo Princípio da Especialidade.

⁽⁵⁵⁾ CABRAL-VAZ, PAULO DE, *O Governo das Fundações Privadas*. Vida Económica — Editorial, SA. 2026. (Porto). ISBN 978-989-788-352-1, pp. 579-606.