

a recusa de depoimento perante uma comissão parlamentar de inquérito ou a falta de prestação de informação ou colaboração considerada relevante, constituem crime de desobediência qualificada, punível nos termos previstos no Código Penal.

2 — Verificado qualquer dos factos previstos no número anterior, o presidente da comissão de inquérito, precedendo audição desta, comunica-os ao Presidente da Assembleia Legislativa, com os elementos indispensáveis à instrução do processo, para efeitos de participação à Procuradoria-Geral da República.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produz efeitos na data de entrada em vigor do decreto legislativo regional que estabelecer o regime jurídico das comissões de inquérito da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, se esta for posterior.

Aprovada em 27 de junho de 2014.

A Presidente da Assembleia da República, *Maria da Assunção A. Esteves*.

Promulgada em 17 de julho de 2014.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendada em 18 de julho de 2014.

O Primeiro-Ministro, *Pedro Passos Coelho*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 534/2014

Processo n.º 55612

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I. Relatório

1 — Um grupo de deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores veio requerer, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, e do n.º 1, do artigo 51.º, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral das normas contidas nos artigos 6.º, 20.º, 25.º, 42.º, 46.º, 53.º e 57.º, todos da lei-quadro das fundações, aprovada pelo artigo 2.º da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, e publicada em anexo, por violação do artigo 15.º, da alínea b) do n.º 3 do artigo 49.º e da alínea e) do artigo 67.º, todos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (doravante EPARAA).

O teor das normas questionadas é o seguinte:

Artigo 6.º

Aquisição da personalidade jurídica

1 — As fundações adquirem personalidade jurídica pelo reconhecimento.

2 — O reconhecimento das fundações privadas é individual e compete ao Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação.

3 — O reconhecimento das fundações públicas resulta diretamente do ato da sua criação.

Artigo 20.º

Reconhecimento

1 — O reconhecimento de fundações privadas é da competência do Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação, e observa o procedimento estabelecido nos artigos seguintes.

2 — O reconhecimento de fundações importa a aquisição dos bens e direitos que o ato de instituição lhes atribui.

3 — Requerido o reconhecimento da fundação ou iniciado o respetivo processo oficioso de reconhecimento, o instituidor, os seus herdeiros, os executores testamentários ou os administradores designados no ato de instituição têm legitimidade para praticar atos de administração ordinária relativamente aos bens e direitos afetos à fundação, desde que tais atos sejam indispensáveis para a sua conservação.

4 — Até ao reconhecimento, o instituidor, os seus herdeiros, os executores testamentários ou os administradores designados no ato de instituição respondem pessoal e solidariamente pelos atos praticados em nome da fundação.

Artigo 25.º

Concessão do estatuto de utilidade pública

1 — A concessão do estatuto de utilidade pública, bem como o seu cancelamento, é da competência do Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação.

2 — O pedido de concessão do estatuto de utilidade pública é efetuado exclusivamente através do preenchimento do formulário eletrónico adequado e de acordo com as indicações constantes do portal da Presidência do Conselho de Ministros, na Internet.

3 — O formulário contém, designadamente, os seguintes elementos:

- a) A identificação da fundação requerente;
- b) Os fins de utilidade pública em função dos quais se encontra organizada;
- c) Os fundamentos que, em seu entender, sustentam a concessão do estatuto de utilidade pública;
- d) A eventual prestação do consentimento para a consulta da respetiva situação tributária ou contributiva regularizada, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 114/2007, de 19 de abril;
- e) Nome e qualidade do responsável pelo preenchimento do requerimento.

4 — O pedido é indeferido na falta de qualquer dos requisitos previstos no artigo anterior.

5 — O estatuto de utilidade pública de atribuição administrativo é concedido pelo prazo de cinco anos, o qual pode ser renovado, por iguais e sucessivos períodos, mediante a apresentação de um pedido de renovação.

6 — O estatuto de utilidade pública cessa:

- a) Com a extinção da fundação;
- b) Com a caducidade do estatuto de utilidade pública;

c) Por decisão da entidade competente para a concessão, se tiver deixado de se verificar algum dos pressupostos desta;

d) Pela violação séria ou reiterada dos deveres que lhes estejam legalmente impostos.

Artigo 42.º

Natureza, objeto e regime aplicável

1 — As fundações de cooperação para o desenvolvimento são fundações privadas e prosseguem algum dos objetivos enunciados na Lei n.º 66/98, de 14 de outubro.

2 — Às fundações de cooperação para o desenvolvimento é aplicável o disposto no capítulo anterior, com as especificidades da presente secção.

3 — Aplica-se às fundações de cooperação para o desenvolvimento o Estatuto das Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD), definido pela Lei n.º 66/98, de 14 de outubro.

Artigo 46.º

Reconhecimento

1 — O reconhecimento das fundações para a criação de estabelecimentos de ensino superior privados é da competência do Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação.

2 — O procedimento de reconhecimento inicia-se com um pedido apresentado, para esse efeito, nos serviços competentes do Ministério da Educação e da Ciência.

3 — O pedido de reconhecimento é instruído com os elementos referidos no artigo 22.º

4 — Os serviços competentes do Ministério da Educação e da Ciência emitem parecer sobre o pedido de reconhecimento e remetem-no junto com o processo para a entidade competente para o reconhecimento, no prazo de 180 dias a contar da data de apresentação do pedido de reconhecimento.

5 — O parecer referido no número anterior é obrigatório e vinculativo para a entidade competente para o reconhecimento, constituindo a sua falta fundamento de recusa do reconhecimento.

Artigo 53.º

Órgãos e serviços

1 — As fundações públicas estaduais organizam-se e dispõem de serviços nos termos e condições previstos na lei-quadro dos institutos públicos.

2 — Às fundações públicas regionais e locais aplica-se o disposto na lei-quadro dos institutos públicos, com as necessárias adaptações e com as seguintes especificidades:

a) O conselho diretivo é o órgão responsável pela definição, orientação e execução das linhas gerais de atuação da fundação, bem como pela direção dos respetivos serviços, em conformidade com a lei e com as orientações dos órgãos regionais ou locais, consoante os casos;

b) Os membros do conselho diretivo são designados pelos órgãos executivos regionais ou locais, consoante os casos;

c) O despacho de designação dos membros do conselho diretivo, devidamente fundamentado, é publicado, consoante os casos, no Jornal Oficial da Região Autónoma respetiva ou no Boletim Municipal respetivo, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional dos designados;

d) Compete ao conselho diretivo, no âmbito da orientação e gestão da fundação, elaborar pareceres, estudos e informações que lhe sejam solicitados pelo Governo Regional ou pela Câmara Municipal, consoante os casos;

e) Compete ao presidente do conselho diretivo assegurar as relações com os órgãos de tutela, os órgãos regionais, os órgãos locais e demais organismos públicos;

f) O fiscal único é nomeado, de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas;

g) O mandato do fiscal único tem a duração de cinco anos e é renovável uma única vez.

Artigo 57.º

Regime aplicável

1 — O Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, as outras pessoas coletivas da administração autónoma e as demais pessoas coletivas públicas estão impedidos de criar ou participar em novas fundações públicas de direito privado.

2 — Às fundações públicas de direito privado já criadas e reconhecidas é aplicável o disposto no capítulo anterior, com as especificidades do presente capítulo.

Os requerentes fundamentam o pedido de declaração de ilegalidade no desrespeito, pelas normas referidas, das competências legislativas próprias dos órgãos da Região Autónoma dos Açores, consagradas no respetivo Estatuto Político-Administrativo, no domínio fundacional.

Alegam o seguinte, em síntese:

A Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, aprova a Lei-Quadro das Fundações e altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966.

As disposições constantes dos artigos 6.º, 20.º, 25.º, 42.º, 46.º, 53.º e 57.º, constantes do Anexo da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, violam preceitos constitucionais e legais, pois a Constituição consagra, no artigo 227.º, n.º 1, alínea a), que as Regiões Autónomas têm o poder de «Legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo».

Tal poder, conjugado com o princípio da supletividade da legislação nacional previsto no n.º 2 do artigo 228.º da Constituição [corrige-se lapso de escrita evidente na referência ao artigo 238.º], e no artigo 15.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, significa que, existindo legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, como é o caso, aplica-se esta em detrimento da legislação nacional. Por sua vez, o artigo 49.º [n.º 3, alínea b)] do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, estabelece como competência legislativa própria, a exercer pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sob a forma de Decreto Legislativo Regional, o regime jurídico dos institutos públicos, incluindo as fundações públicas e os fundos regionais autónomos, das empresas públicas e das instituições particulares de interesse público que exerçam as suas funções exclusiva ou predominante-

mente na Região. Acresce que o artigo 67.º [alínea e)] do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores estabelece, também, como competência legislativa regional, as fundações de direito privado.

Atento este quadro de competências, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovou, no que respeita à matéria das fundações, os seguintes diplomas:

— O Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de junho, o qual foi alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2011/A, de 11 de maio, que estabelece os princípios e as normas por que se regem os institutos públicos e fundações regionais da Região Autónoma dos Açores, nomeadamente quanto à forma de criação, reestruturação, fusão ou extinção, bem como no que respeita aos respetivos órgãos e serviços.

— O Decreto Legislativo Regional n.º 51/2006/A, de 12 de dezembro, que estabelece o regime do reconhecimento de fundações com sede na Região Autónoma dos Açores, o qual é competência do Presidente do Governo Regional.

Quanto ao regime de declaração ou reconhecimento de utilidade pública, o Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 425/79, de 25 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 52/80, de 26 de março, pela Lei n.º 40/2007, de 24 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro, atribui aos Governos Regionais dos Açores e da Madeira a competência no que respeita à declaração de utilidade pública relativamente às associações, fundações e outras pessoas coletivas que exerçam a sua atividade em exclusivo em cada uma das Regiões Autónomas.

Assim, os artigos 6.º, 20.º, 25.º, 42.º, 46.º, 53.º e 57.º do Anexo da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, não respeitam as competências próprias dos órgãos da Região Autónoma dos Açores consagradas no respetivo Estatuto Político-Administrativo, as quais serviram de norma habilitante para a aprovação dos diplomas regionais referidos *supra* referidos.

2 — Notificado para se pronunciar sobre o pedido, nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, a Presidente da Assembleia da República ofereceu o merecimento dos autos.

3 — Elaborado o memorando a que alude o artigo 63.º, n.º 1, da Lei do Tribunal Constitucional, e fixada a orientação do Tribunal, cumpre decidir.

II. Fundamentação

A) Legitimidade processual dos requerentes

4 — Os requerentes invocam o disposto na alínea g), do n.º 2, do artigo 281.º, da Constituição, norma que atribui a um décimo dos deputados à Assembleia da Legislativa das Regiões Autónomas legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, de normas com fundamento na violação do respetivo Estatuto Político-Administrativo.

O poder de iniciativa conferido pela alínea g) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, ao invés do que acontece com aquele que é atribuído aos órgãos enumerados nas demais alíneas, é limitado, resultando essa limitação do fundamento específico que carece de constituir a respetiva causa de pedir. Com efeito, o pedido de declaração de ilegalidade encontra-se tematicamente restringido, para efeitos de legitimidade processual ativa, à violação do

estatuto da região autónoma em cujo âmbito se inscreva a entidade requerente.

No caso presente, os fundamentos do pedido comportam a afirmação de infração de normas estatutárias, pelo que, sendo o requerimento subscrito por seis dos 57 deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, é de concluir pela verificação do requisito de legitimidade constante da alínea g), do n.º 2, do artigo 281.º, da Constituição.

B) Delimitação do objeto do pedido

5 — Os requerentes conformam o objeto do pedido através de indicação do preceituado nos artigos 6.º, 20.º, 25.º, 42.º, 46.º, 53.º e 57.º, todos da lei-quadro das fundações, os quais podem ser repartidos em dois conjuntos, organizados em função da tipologia de fundações acolhida nesse diploma, correspondendo o primeiro às disposições que contribuem para a definição dos regimes, gerais e especiais, das *fundações privadas*, e o segundo às disposições que integram o regime das *fundações públicas*, seja o respetivo regime geral, seja aquele que procede à regulação do subtipo *fundações públicas de direito privado*.

A enunciação do objeto do pedido oferece, porém, a dificuldade decorrente do notório défice de precisão de que enferma, pois as normas que são colocadas à apreciação do Tribunal não são reportadas a qualquer um dos números que compõem os vários artigos da lei-quadro invocados pelo requerente. Invariavelmente, os preceitos são mencionados na sua integralidade, conformando impugnação que interpela todo o seu conteúdo prescritivo, pese embora a heterogeneidade normativa que alojam.

Não obstante, da concatenação dos preceitos indicados, e do seu cotejo com os fundamentos em que se procura suportar o pedido, podemos retirar com segurança que o juízo de ilegalidade pretendido tem como objeto, num primeiro momento, a regra segundo a qual a competência para o reconhecimento das fundações privadas, bem como a competência para a concessão às fundações privadas do estatuto de utilidade pública, como ainda para o seu cancelamento, cabem ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação. Isto na medida em que tal atribuição de competência abrange o reconhecimento de fundações privadas com sede na Região Autónoma dos Açores.

Estão abrangidos neste plano competencial o n.º 2, do artigo 6.º, e o n.º 1, do artigo 20.º, os quais estabelecem o regime geral para reconhecimento das fundações privadas, e as normas impugnadas que, no âmbito particular de cada um dos regimes especiais expressamente mencionados pelos requerentes, remetem para essa regra, como acontece no n.º 2, do artigo 42.º, ou repetem a mesma regulação. É que acontece com o n.º 1, do artigo 46.º, no âmbito particular das fundações para a criação de estabelecimentos de ensino superior privados, indicado no pedido.

Também o n.º 1 do artigo 25.º merece inscrição no apontado conjunto, pertinente às vertentes regulatórias das fundações privadas, pois respeita à competência para a concessão do estatuto de utilidade pública e respetivo cancelamento a tais fundações.

Considerados o caráter imperativo e o âmbito territorial de aplicação que lhes é atribuído pelos artigos 1.º, n.º 2, e 2.º, n.ºs 1 e 2, respetivamente, o conteúdo normativo impugnado encontra sede, no domínio das fundações privadas, nos artigos 6.º, n.º 2, 20.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, 42.º, n.º 2 e 46.º, n.º 1, todos da lei-quadro das fundações.

Num segundo momento, os requerentes ponderam o regime das fundações públicas constante da lei-quadro das fundações, e dele elegem duas vertentes específicas, às quais colimam o pedido de declaração de ilegalidade.

Os requerentes impugnam a norma constante do artigo 53.º, n.º 2, da lei-quadro, a qual, com as especificidades expressamente enunciadas nas suas várias alíneas, determina a sujeição das fundações públicas regionais ao disposto na lei-quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 200/2006, de 25 de outubro, e 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 123/2012, de 20 de junho, pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Sustentam, paralelamente, a invalidade da proibição de as Regiões Autónomas, diretamente ou através de outras pessoas coletivas da administração autónoma, criarem ou participarem em novas fundações públicas de direito privado, prescrição inscrita no n.º 1, do artigo 57.º, da lei-quadro, e também que o regime, geral e especial, das fundações públicas de direito privado já criadas e reconhecidas, seja aplicável às fundações públicas regionais desse subtipo, aí em virtude do n.º 2 do mesmo artigo 57.º Isto independentemente das concretas soluções normativas constantes desse regime, pois nenhum dos preceitos para que remete o n.º 2 do artigo 57.º da lei-quadro, salvo o artigo 53.º, encontra inscrição no requerimento apresentado pelos requerentes, o que impede, em virtude do princípio do pedido (artigo 51.º, n.º 1, da LTC), que sobre qualquer das normas deles constantes venha a recair juízo de ilegalidade.

Assim condensado quanto ao respetivo objeto, o pedido formulado, no âmbito dos presentes autos, comporta o questionamento sobre a ilegalidade, por violação do artigo 15.º, da alínea b), do n.º 3 do artigo 49.º, e da alínea e), do artigo 67.º, todos do EPAAA:

i) da norma que, por força do estatuído nos artigos 6.º, n.º 2, 20.º, n.º 1, 42.º, n.º 2 e 46.º, n.º 1, todos da lei-quadro das fundações, atribui ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação, a competência para o reconhecimento das fundações privadas com sede na Região Autónoma dos Açores;

ii) da norma que, por força do preceituado no artigo 25.º, n.º 1, da lei-quadro das fundações, atribui ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação, a competência para a concessão e cancelamento do estatuto de utilidade pública às fundações privadas que exerçam a sua atividade em exclusivo na Região Autónoma dos Açores;

iii) da norma que, por força do disposto no artigo 53.º, n.º 2, da lei-quadro das fundações, sujeita as fundações públicas criadas pelas Regiões Autónomas à incidência do disposto na lei-quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 200/2006, de 25 de outubro, e 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 123/2012,

de 20 de junho, pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, com as especificidades constantes das suas várias alíneas;

iv) da norma que, por força do prescrito no n.º 1 do artigo 57.º, da lei-quadro das fundações, proíbe às Regiões Autónomas, diretamente ou através de outras pessoas coletivas da administração autónoma, de criarem ou participarem em novas fundações públicas de direito privado, e bem assim da norma do n.º 2, do mesmo preceito, que sujeita aquelas criadas e reconhecidas nas regiões ao regime geral e especial constante da lei-quadro.

C) Enquadramento

6 — Podendo ser genericamente definidas como organizações destinadas a «prosseguir um fim duradouro ao qual esteja afetado um património» (cfr. Marcello Caetano, *Das Fundações, Subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa*, Coleção Jurídica Portuguesa, Edições Ática, p. 26), para além de sujeitas às disposições gerais que integram o regime jurídico das pessoas coletivas, constantes dos artigos 157.º a 166.º do Código Civil, as fundações encontram-se reguladas, ainda que apenas quanto a certos aspetos do seu regime específico, nos artigos 185.º a 194.º do mesmo Código.

6.1 — Em simultâneo com a aprovação da lei-quadro das fundações — em cujo âmbito se inscrevem as normas impugnadas —, a Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, procedeu à revisão das disposições gerais que integram o regime jurídico das pessoas coletivas, relativas à aquisição da personalidade (artigo 158.º), aos órgãos respetivos (artigo 162.º) e ao destino dos bens em caso de extinção (artigo 166.º), bem como de certos aspetos do regime jurídico, quer das associações, quer das fundações. Foi esse o caso das normas relativas à instituição e revogação (185.º), ao reconhecimento (artigo 188.º), à transformação (artigo 190.º), aos encargos prejudiciais à fundação (artigo 191.º), às causas de extinção (artigo 192.º), à declaração de extinção (artigo 193.º) e aos seus efeitos (artigo 194.º), bem como à fusão de fundações, figura inovatoriamente introduzida pela Lei n.º 24/2012, através do aditamento do atual artigo 190.º-A do Código Civil.

De acordo com a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 42/XII, que esteve na origem da medida legislativa, as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, tiveram por finalidade sujeitar a «criação de novas fundações» a um «controlo rigoroso», bem como a adoção «de um regime jurídico para a sua criação, funcionamento, monitorização, reporte, avaliação do desempenho e extinção», com o propósito de «racionalizar os encargos públicos», invocando para tanto a vinculação constante do Programa de Assistência Económica e Financeira, decorrente dos acordos celebrados entre o Estado Português, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.

No leque de objetivos que determinaram a iniciativa legislativa, encontra-se ainda o desiderato de redução do «Estado paralelo», normalmente identificado com «institutos, fundações, entidades públicas empresariais e empresas públicas ao nível da administração central, regional e local» e, em particular, a necessidade de reagir contra a «utilização arbitrária pelo Estado, nos seus vários níveis do instituto fundacional», responsável por ter «conduzido à retirada de entidades públicas do perímetro orçamental e à perversão da natureza e lógica das fundações». No plano do reconhecimento de fundações, alude-se a constrangimentos, identi-

ficados pelo Tribunal de Constas, mormente a «dificuldade em identificar com rigor o universo fundacional atual, em particular o relativo à participação do Estado em fundações de direito privado, a inconveniência da existência de diversas entidades responsáveis pelo reconhecimento de entes fundacionais de direito privado e a inexistência de uma atividade sistemática de acompanhamento e controlo dos entes fundacionais».

Assim, dando seguimento ao processo iniciado com a Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro, que determinou a realização de um censo dirigido às fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, a aprovação da lei-quadro das fundações teve como preocupação central «devolver o regime fundacional à sua original natureza altruísta», através do estabelecimento de «regras claras para evitar abusos na utilização do instituto fundacional», tornando «exclusivo das fundações reconhecidas no quadro do novo regime o termo fundação na respetiva denominação legal» e separando a «instituição privada de fundações da sua instituição pelo Estado», de forma a estabelecer um «regime mais exigente para todas as situações em que estejam em causa a utilização de dinheiro públicos, quer diretamente, quer pelos benefícios decorrentes da utilidade pública [...]».

6.2 — A par das alterações introduzidas no âmbito do conjunto das normas que definem, no Código Civil, o regime jurídico das fundações, a Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, aprovou, no respetivo artigo 2.º, a designada lei-quadro das fundações, publicada em anexo.

As chamadas leis-quadro ou de enquadramento estabelecem «os parâmetros jurídico-materiais estruturantes de um determinado setor da vida económica, social e cultural», fixando «um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de atos legislativos de desenvolvimento» (cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, p. 786). Indo mais longe do que as leis de bases (cfr. Acórdão n.º 415/05), as leis-quadro fixam «mais ou menos pormenorizadamente um regime estruturante que deverá ser respeitado pelos atos legislativos concretizados desse regime» (*idem.*, *ibidem*).

Em conformidade com esta natureza, a lei-quadro das fundações tem por objeto, de acordo com o n.º 1 do respetivo artigo 1.º, o estabelecimento dos princípios e normas por que se regem as fundações, conformando, com um considerável grau de densificação os principais elementos do respetivo regime jurídico. Em opção legislativa estrutural que não deixou de atrair críticas, procede-se no diploma ao tratamento unificado de todos os tipos fundacionais, públicos e privados, ainda que com exceções (cfr. DOMINGOS SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público*, Almedina, 2014, p. 227).

6.3 — As normas constantes da lei-quadro das fundações são, de acordo com o estatuído no n.º 2 do respetivo artigo 1.º, de aplicação imperativa, prevalecendo sobre as normas especiais em vigor, salvo quando o contrário resulte expressamente da própria lei-quadro.

Quanto ao respetivo âmbito subjetivo de aplicação, decorre do artigo 2.º, da lei-quadro das fundações que a mesma se aplica às fundações portuguesas e às fundações estrangeiras que desenvolvam os seus fins em território nacional, sem prejuízo do disposto quanto a estas no direito internacional aplicável (n.º 1), sendo igualmente aplicável

às fundações de solidariedade social abrangidas pelo Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 386/83, de 15 de outubro, 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro, e 29/86, de 19 de fevereiro (n.º 2). Excecionalmente do seu regime, encontram-se apenas as fundações de ensino superior previstas nos artigos 129.º a 133.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de dezembro, e a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, criada pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, por força da exclusão constante do n.º 8 do artigo 6.º da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho.

Do âmbito de aplicação territorial definido no respetivo artigo 2.º, resulta que a lei-quadro das fundações se destina a ser aplicada em *todo o território nacional*, o que significa que as fundações portuguesas e estrangeiras, que desenvolvam os seus fins nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira se encontram submetidas à incidência das normas daquela constantes, as quais prevalecerão, em razão do seu caráter imperativo, sobre as disposições de sentido contrário invocadas em legislação editada ao abrigo da invocação de competências legislativas regionais.

6.4 — A lei-quadro das fundações encontra-se sistematizada em três Títulos: Disposições gerais; Fundações privadas; e Fundações públicas.

Para além dos preceitos relativos ao próprio âmbito de aplicação da lei-quadro, já referidos, o artigo 3.º, da lei-quadro procura densificar os conceitos operativos mais relevantes no âmbito do regime jurídico das fundações. Define a fundação como uma «pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social» (n.º 1), fins que identifica como «aqueles que se traduzem no benefício de uma ou mais categorias de pessoas distintas do seu fundador, seus parentes e afins, ou de pessoas ou entidades a ele ligadas por relações de amizade ou de negócios». Culmina com elenco não taxativo de um conjunto de finalidades subsumíveis, em razão da respetiva natureza, ao âmbito normativo daquele conceito.

Por sua vez, o artigo 4.º, da lei-quadro das fundações dispõe sobre as fundações admitidas no ordenamento jurídico, mantendo a distinção — tradicional no direito português e com assento nas referências às fundações constantes dos artigos 70.º, n.º 3, 73.º, n.º 3 e 165.º, n.º 1, alínea *u*) da Constituição (cfr. DOMINGOS SOARES FARINHO, *Fundações...*, cit., p. 215) — entre fundações privadas e públicas, diferenciando, no âmbito destas últimas, as fundações públicas de direito público das fundações públicas de direito privado.

O critério distintivo entre umas e outras, por se basear no controlo fundacional, aproxima-se daquele que a doutrina define como atinente à relação jurídica (cfr. BLANCO DE MORAIS, «Da relevância do Direito Público no Regime Jurídico das Fundações», in *Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes*, Lex Edições Jurídicas, 1995, pp. 563-564). Assim, a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º, da lei-quadro das fundações define como *fundações privadas* aquelas que são criadas «por uma ou mais pessoas de direito privado, em conjunto ou não com pessoas coletivas públicas, desde que estas, isolada ou conjuntamente, não detenham sobre a fundação uma influência dominante», seja em razão da «afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação», seja por força «do direito

de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação» (cfr. artigo 4.º, n.º 2). Por contraposição, as *fundações públicas de direito privado*, são definidas, na alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º, como aquelas que são «criadas por uma ou mais pessoas coletivas públicas, em conjunto ou não com pessoas de direito privado, desde que aquelas, isolada ou conjuntamente, detenham uma influência dominante sobre a fundação», podendo esta resultar, nos termos acima referidos, quer da «afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação», quer «do direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação». Finalmente, o conceito de *fundações públicas de direito público*, constante da alínea b) do mesmo artigo 4.º, é integrado pelas fundações «criadas exclusivamente por pessoas coletivas públicas, bem como os fundos personalizados criados exclusivamente por pessoas coletivas públicas nos termos da lei-quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro [...]».

6.5 — Outra vertente das normas que integram o Título I da lei-quadro das fundações corresponde às disposições gerais relativas ao ato de aquisição de personalidade jurídica.

O ato de reconhecimento da fundação permanece individual e de natureza constitutiva, de acordo com o n.º 1 do artigo 6.º, sendo a competência para a sua emissão atribuída ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação, para as fundações privadas (n.º 2), prescrevendo, quanto às fundações públicas, o reconhecimento normativo, pois constitui um efeito automático do ato da sua criação (n.º 3).

Cabe notar que, em técnica replicadora que perpassa toda a lei-quadro das fundações (tanto internamente, como no cotejo com a lei-quadro dos institutos públicos, para que remete), quer os critérios distintivos com que é concretizada a diferenciação dos tipos de fundação contemplados, quer as regras gerais sobre a natureza do ato de reconhecimento que, através da previsão do artigo 6.º, integram o Título I da lei-quadro das fundações, encontram-se reproduzidos, em função da natureza privada ou pública da fundação de que se trate, no âmbito de cada um dos Títulos dedicados à particularização de cada um dos respetivos regimes jurídicos.

6.6 — O Título II da lei-quadro é integrado pelos aspetos do regime jurídico próprio das fundações privadas, designadamente quanto à criação, organização, fiscalização e controlo, aí se encontrando regulação quanto reconhecimento (artigos 20.º a 23.º) e, igualmente, quanto ao estatuto de utilidade pública e à sua concessão (artigos 24.º e 25.º). Neste título encontram-se ainda os regimes especiais das fundações de solidariedade social, das fundações de cooperação para o desenvolvimento e das fundações que tenham o propósito de criar estabelecimentos de ensino superior privados, cujos fins foram consideradas merecedores de regras específicas (cfr. Proposta de Lei n.º 42/XII).

A participação de entidades públicas na criação de fundações privadas depende, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 16.º, da lei-quadro, de autorização prévia, sendo esta concedida, no caso de participação das Regiões Autónomas ou de entidades integradas na sua administração indireta, pelo respetivo Governo Regional (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º).

Reproduzindo, sem alterações, a regra geral em matéria de reconhecimento constante do n.º 2 do artigo 6.º, o n.º 1 do artigo 20.º, da lei-quadro reafirma que o reconhecimento

das fundações privadas é da competência do Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação, e observará o procedimento descrito nos artigos 21.º a 23.º, elencando este último artigo os fundamentos com base nos quais o reconhecimento pode ser recusado.

Com a atribuição ao Primeiro-Ministro da competência para o reconhecimento, estas normas deram continuidade ao disposto no n.º 7 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho (diploma que definiu a organização e funcionamento do Governo), preceito que alterara o regime constante do Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de agosto, de acordo com o qual essa competência cabia ao Ministro da Presidência. Paralelamente, a revogação expressa dos artigos 1.º e 2.º deste diploma, operada pelo artigo 7.º da Lei n.º 24/2012, pôs termo à competência de outros membros do Governo para o reconhecimento de «categorias específicas de fundações», dando sequência, como expressamente resulta da Proposta de Lei n.º 42/XII, a recomendação do Tribunal de Contas no sentido de «rever, harmonizar e densificar a legislação, designadamente centralizando numa única entidade o reconhecimento de ente fundacional de direito privado» (cfr. Relatório de Auditoria n.º 01/2011, 2.ª S. p. 24, acessível em http://www.tcontas.pt/pt/atos/rel_auditoria/2011/2s/audit-dgdc-rel001-2011-2s.pdf; *vd.* igualmente o Relatório de Acompanhamento n.º 31/2011, pp. 11 e 12, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/atos/rel_auditoria/2011/2s/audit-dgdc-rel031-2011-2s.pdf).

Deste modo, a regra em matéria de reconhecimento, constante do n.º 2 do artigo 6.º, e reafirmada quanto às fundações privadas no n.º 1 do artigo 20.º, da lei-quadro, não admite qualquer exceção, centralizando em exclusivo no Primeiro-Ministro a competência para o reconhecimento de fundações privadas, qualquer que seja a sua finalidade e lugar de sediação, sem prejuízo da faculdade de delegação.

6.7 — Cabe ainda destacar nesta sede que o regime de concessão e cancelamento do estatuto de utilidade pública não se circunscreve ao âmbito fundacional, pese embora passe a encontrar regulação na lei-quadro das fundações.

O regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro. De acordo com o seu artigo 1.º, das diversas fundações privadas apenas se revestiriam de utilidade pública aquelas que, para além de satisfazerem as condições gerais previstas no respetivo artigo 2.º, prosseguissem fins de interesse geral — da comunidade nacional ou qualquer região ou circunscrição —, cooperassem com a administração pública — central ou local — e tivessem sido por esta como tal consideradas.

A competência para a declaração de utilidade pública encontrava-se então cometida ao Governo (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro), embora, através do Decreto-Lei n.º 52/80, de 26 de março, tivesse sido «transferida para os Governos Regionais a competência para a declaração de utilidade pública, prevista no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, relativamente [...] fundações que exer[cessem] a sua atividade em exclusivo na respetiva região autónoma» (cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 52/80, de 26 de março).

O regime sofreu alterações profundas com o Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro, votadas a clarificar os requisitos necessários à concessão da declaração de utilidade pública e a introduzir medidas de simplificação administrativa. Na sequência das modificações operadas

por este diploma, a aquisição do estatuto de utilidade pública por parte das fundações (e das associações) passou a depender da verificação, para além dos pressupostos enunciados no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, de um conjunto de requisitos adicionais, em função do âmbito de intervenção da pessoa coletiva em áreas de relevo social, sem fins lucrativos, à regularidade da respetiva constituição e conformação estatutária, à ausência de concorrência com outras entidades económicas que não possam beneficiar do estatuto de utilidade pública, à adequação de meios humanos e materiais aos objetivos estatutários e ao exercício de atividade que não se atenha, exclusivamente, ao benefício de interesses privados, mormente dos fundadores.

Sem incluir o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 52/80, de 26 de março — que transferiu para os Governos Regionais a competência para a declaração de utilidade pública das fundações que exerçam a sua atividade em exclusivo na respetiva região autónoma — no conjunto das normas revogadas (cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 391/2007), o Decreto-Lei n.º 391/2007 alterou a regra estabelecida no diploma que o precedeu, conferindo nova redação ao artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de modo a atribuir ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação, a competência para a declaração de utilidade pública, bem como a da sua cessação.

A lei-quadro em apreço, através da normação constante dos artigos 24.º e 25.º, chamou a si a reconfiguração dos requisitos e pressupostos de concessão do estatuto de utilidade pública aos entes fundacionais. As modificações introduzidas decorrem da eliminação de dois dos requisitos adicionais constantes do Decreto-Lei n.º 460/77, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, ambos de índole negativa, passando a resultar do n.º 1 do artigo 24.º que apenas será concedido o estatuto da utilidade pública às fundações que desenvolvam, sem fins lucrativos, uma atividade relevante em favor da comunidade em áreas de relevo social, se encontrem regularmente constituídas e se rejam por estatutos elaborados em conformidade com a lei, para além de não desenvolverem, a título principal, atividades económicas em concorrência com outras entidades que não possam beneficiar do estatuto de utilidade pública e possuírem os meios humanos e materiais adequados ao cumprimento dos objetivos estatutários. Mas, concomitantemente, com a derrogação do n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, na redação do Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro, operada com a revogação do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 284/2007, de 17 de agosto, reintroduziu-se no ordenamento nacional, através do n.º 2, do artigo 24.º, da lei-quadro, um requisito temporal, passando a exigir um período de atividade funcional *efetivo e relevante* de três anos para a solicitação pelas fundações privadas do estatuto de utilidade pública, salvo quando o instituidor ou instituidores maioritários já possuírem tal estatuto, caso em que pode ser imediatamente solicitado.

No que concerne à competência para a concessão do estatuto de utilidade pública, numa primeira leitura, a lei-quadro não comporta inovação, pois continua a caber, de acordo com o n.º 1 do artigo 25.º, da lei-quadro, tal como o cancelamento, ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação. Porém, enquanto a regra constante do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro, convivia com a transferência de competên-

cias resultante do Decreto-Lei n.º 52/80, de 26 de março, o preceituado no n.º 1 do artigo 25.º da lei-quadro afasta expressamente a habilitação, por essa via, à consagração de um regime especial de âmbito regional.

Ou seja, embora idêntica quanto ao conteúdo, a regra de competência definida no artigo 25.º, n.º 1, da lei-quadro, na medida em que, por um lado, é de aplicação imperativa e prevalece sobre as normas especiais atualmente em vigor (artigo 1.º, n.º 1, da lei-quadro), tem um alcance diferenciado, residindo tal diferença no facto de, a partir da entrada em vigor da lei-quadro, se encontrar expressamente excluída a possibilidade de, com fundamento em normas especiais preexistentes ou a editar, introduzir desvios, designadamente de âmbito regional, à regra segundo a qual cabe ao Primeiro-Ministro, com a faculdade de delegação, decidir da concessão do estatuto de utilidade pública às fundações privadas, bem como do respetivo cancelamento.

É indissociável do estatuto de utilidade pública o regime fiscal favorável que lhe corresponde. Nos termos da Lei n.º 151/99, de 14 de setembro, alterada pelo artigo 50.º, n.º 4, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, podem ser concedidas às fundações de utilidade pública, para além de outros benefícios previstos na restante legislação, em especial no Estatuto dos Benefícios Fiscais, isenções em matéria de imposto de selo, imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis (IMT) e de imposto municipal sobre imóveis (IMI), destinados à realização dos respetivos fins estatutários, de imposto sobre rendimento das pessoas coletivas (IRC), de imposto sobre veículos, imposto de circulação, imposto automóvel e custas judiciais.

Note-se que certas fundações privadas são de utilidade pública *ope legis*, como sucede com as fundações de solidariedade social (artigos 2.º, alínea *c*) e 3.º, do Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do âmbito da ação social do sistema de segurança social, aprovado pela Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro) e com as fundações de cooperação para o desenvolvimento registadas como organizações não-governamentais (artigo 12.º da Lei n.º 66/98, de 14 de outubro), que, uma vez registadas, adquirem automaticamente a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública.

6.8 — O título III da lei-quadro é dedicado às fundações públicas, sendo integrado pelo conjunto das normas que definem o regime geral aplicável às fundações públicas, de direito público ou de direito privado, bem como pelo regime especial a que estas últimas estão sujeitas.

A lei-quadro define as fundações públicas como «pessoas coletivas de direito público, sem fim lucrativo, dotadas de órgãos e património próprio» (artigo 49.º, n.º 1), criadas pelo Estado, pelas Regiões Autónomas e pelos municípios, isolada ou conjuntamente (artigo 50.º, n.º 1) podendo «ter por fim a promoção de quaisquer interesses públicos de natureza social, cultural, artística ou semelhante» (artigo 49.º, n.º 2).

As fundações públicas estaduais ou regionais são instituídas por diploma legislativo (artigo 50.º, n.º 2) e as fundações públicas municipais por deliberação da assembleia municipal (artigo 50.º, n.º 3), regendo-se todas pelas normas constantes da lei-quadro das fundações e demais legislação aplicável às pessoas coletivas públicas, designadamente a lei-quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, bem como pelos respetivos estatutos e regulamentos internos.

Assim, de acordo com o n.º 1 do artigo 53.º, as fundações públicas estaduais organizam-se, dispõem de serviços e são fiscalizadas nos termos e condições previstos na lei-quadro dos institutos públicos, sendo tal regra aplicável, segundo o respetivo n.º 2, às fundações públicas regionais e locais — estas encontram-se igualmente sujeitas ao regime definido na lei-quadro dos institutos públicos. Mas, a par desta remissão genérica, optou o legislador por identificar e regular imperativamente um conjunto de «especificidades», pertinentes ao governo e fiscalização das fundações públicas regionais, regras que acrescem, assim, às que resultam da lei-quadro dos institutos públicos. Competência de adaptação ao âmbito regional essa que, note-se, o legislador da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, remeteu para o legislador regional, através do n.º 2, do artigo 2.º, do referido diploma, e que este concretizou no Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de julho, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2011/A, de 11 de maio, relativamente aos institutos públicos e fundações regionais da Região Autónoma dos Açores.

6.9 — Por último, para além de sujeitas ao regime geral das fundações públicas previsto nos artigos 48.º a 56.º da lei-quadro, as fundações públicas de direito privado encontram-se ainda subordinadas ao regime especial definido nos artigos 57.º a 61.º do mesmo diploma.

Ao definir o regime aplicável às fundações públicas de direito privado, o artigo 57.º da lei-quadro prescreve, no respetivo n.º 1, que o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, as outras pessoas coletivas da administração autónoma e as demais pessoas coletivas públicas estão impedidos de criar ou participar em novas fundações públicas de direito privado, vedando, desse modo, e em termos absolutos, o surgimento de novos entes do subtipo *fundações públicas de direito privado*.

De acordo com a exposição de motivos constante da Proposta de Lei n.º 42/XII, tal impedimento, associado à sujeição das fundações públicas, de direito público ou de direito privado, ao regime das pessoas coletivas públicas, designadamente a lei-quadro dos institutos públicos, tem como objetivo «estancar a multiplicação do ‘Estado paralelo’ [...] e submeter a um controlo mais rigoroso a criação de novas fundações por parte do Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas».

Posto isto, passemos a apreciar o mérito do pedido de declaração de ilegalidade.

D) Fundações privadas

7 — As questões colocadas pelos requerentes radicam nas normas alojadas nos artigos 6.º, n.º 2, 20.º, n.º 1, 42.º, n.º 1 e 46.º, n.º 1, por um lado, e no artigo 25.º, n.º 1, por outro, na medida em que, por força da cláusula de territorialidade contida no artigo 2.º da lei-quadro das fundações, que estende o regime instituído a todo o território nacional, e do caráter imperativo que lhe é atribuído pelo n.º 2 do artigo 1.º, conferem ao Primeiro-Ministro competência, com possibilidade de delegação, para o reconhecimento das fundações privadas com sede na Região Autónoma dos Açores e, igualmente, para a concessão e o cancelamento às mesmas fundações do estatuto de utilidade pública.

Na ótica dos requerentes, tal norma contrária o disposto na alínea e) do artigo 67.º do EPARAA, que atribui prevalentemente à Assembleia Legislativa regional competência para legislar sobre fundações de direito privado

sediadas no território da região, tendo essa habilitação sido exercida através do Decreto Legislativo Regional n.º 51/2006/A, que atribui a competência para o regime de reconhecimento de fundações com sede na Região Autónoma dos Açores ao Presidente do Governo Regional, agora implicitamente revogada.

Por outro lado, os requerentes invocam ainda a competência que foi atribuída pelo Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, aos Governos Regionais dos Açores e da Madeira no que respeita à declaração de utilidade pública relativamente às fundações, assim como às associações e outras pessoas coletivas, que exerçam a sua atividade em exclusivo em cada uma das Regiões Autónomas.

Temos, então, que os requerentes fazem decorrer a ilegalidade das normas impugnadas da supremacia da atribuição de competências aos órgãos da Região Autónoma dos Açores, que consideram desrespeitada pela colisão com os poderes estatutários de atuação da respetiva Assembleia Legislativa que decorre da revogação (implícita) de regulação regional editada ao abrigo de competências conferidas pelo EPARAA e da sua paralisação por efeito da regulação substitutiva imperativa, operadas pela lei-quadro das fundações.

8 — Ocupando uma posição privilegiada no plano da hierarquia das fontes (cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed. Coimbra Ed., 2003, p. 781), os estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas constituem leis de valor reforçado de existência necessária, sob reserva absoluta de competência da Assembleia da República — ainda que mediante iniciativa das assembleias legislativas regionais — e sujeitas a um procedimento legislativo agravado, que prevalecem sobre os outros atos legislativos — artigos 112.º, n.º 3, 161.º alínea b), 168.º, n.º 6, alínea f), 226.º e 227.º, n.º 1, todos da Constituição (cfr. Acórdão n.º 238/2008 e JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, T. V, 4.ª edição, p. 393-395).

O efeito de supraordenação das normas estatutárias resulta do seu valor paramétrico geral (artigo 112.º, n.º 3 da Constituição), concretizando-se este na previsão constitucional de um controlo de legalidade a que são sujeitáveis as normas constantes de diploma regional ou de diploma emanado dos órgãos de soberania (cfr. artigo 280.º, n.º 2, alíneas b) e c), e 281.º, n.º 1, alíneas c) e d), da Constituição).

Consabidamente, o sistema constitucional de repartição de competências entre Estado e regiões introduzido com a sexta revisão assenta na técnica de dupla lista: lista das matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania, correspondente aos elencos dos artigos 164.º e 165.º da Constituição; lista de matérias, estatutariamente enunciadas e definidas, que formam o âmbito da competência legislativa das regiões.

Nos termos do Acórdão n.º 187/12:

«É sabido que a sexta revisão da Constituição da República, levada a cabo pela Lei Constitucional n.º 1/2004, veio alterar profundamente o modelo básico de repartição de competências legislativas entre Estado e regiões. No centro da alteração encontra-se a nova função que às normas estatutárias é agora atribuída. De acordo com a atual redação da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º, e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 228.º da CRP, cabe aos estatutos político-administrativos enunciar as *matérias*, ou os setores de atividade, em relação às quais se exerce a autonomia regional, em harmonia com o

princípio da supletividade da legislação nacional. Daqui resulta, portanto, um quadro constitucional de repartição de competências entre República e regiões que, sendo diverso do vigente antes da sexta revisão da CRP — e tendo sido adotado pelo legislador de revisão com o intuito de assegurar uma mais ampla leitura do princípio da autonomia regional —, devolve aos estatutos político-administrativos a função de *completar* ou *integrar* o próprio modelo constitucional de repartição de competências entre legislador nacional e legislador regional. Na verdade, e como tem dito o Tribunal (vejam-se, entre outros, os Acórdãos n.º 258/2007, 402/2008, 432/2008 e 304/2011), o âmbito de atuação daquele último legislador passou a ser definido pela Constituição e pelos Estatutos Político-Administrativos das regiões, que, uma vez respeitadas as exigências impostas pelo âmbito regional e pela reserva de competência dos órgãos de soberania [artigos 112.º, n.º 4; 227.º, n.º 1, alínea *a*) da CRP], definem os setores de atividade sobre os quais se exercerá a competência legislativa regional.»

Atento o valor supralegislativo da norma estatutária que atribui à região competência material para legislar no domínio das fundações de direito privado, constante da alínea *e*) do artigo 67.º dos Estatutos Político-Administrativos da Região Autónoma dos Açores, vejamos se dela decorre o efeito invalidante peticionado pelos requerentes.

E) Competência para o reconhecimento

9 — Os requerentes sustentam a ilegalidade da norma que estabelece um modelo de administração unitária quanto à entidade competente para o reconhecimento de fundações privadas, cometendo ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação, a competência para o reconhecimento das fundações privadas. Na ótica dos requerentes, a autorização estatutária contida na alínea *e*) do artigo 67.º do EPARAA comete ao legislador regional a faculdade de dispor, entre outras vertentes do regime das fundações privadas, sobre a atribuição de competência para o reconhecimento das fundações sediadas no arquipélago dos Açores, cujo valor supraordenador consideram infringido pela lei-quadro das fundações.

Centremos, então, a atenção no ato de reconhecimento e na sua função no regime das fundações privadas.

10 — Na ausência de uma definição legal do conceito de fundação, é comummente aceite que este poderá ser alcançado através da consideração dos pontos identitários do respetivo regime jurídico, tal como este se encontra definido no Código Civil. Por via disso, ela é caracterizável, enquanto pessoa coletiva, a partir dos dois atos, em regra, lógica e cronologicamente sequenciais: o ato de instituição e o ato de reconhecimento, representando o segundo a «positiva apreciação da presença dos elementos essenciais da figura, no conteúdo precativo do primeiro» (cfr. JOAQUIM DE SOUSA RIBEIRO, *As Fundações no Código Civil: Regime Atual e Projeto de Reforma*, Lusíada, Revista de Ciência e Cultura, n.ºs 1 e 2, Coimbra Ed., 2001, p. 59).

Enquanto negócio jurídico unilateral, a instituição corresponde à manifestação da vontade do instituidor — compreendendo este um ou mais sujeitos, pessoas físicas ou pessoas coletivas — em afetar um património a um determinado fim duradouro (artigo 186.º, n.º 1, do Código Civil), podendo tal manifestação revestir a forma de ato entre vivos, através de escritura pública (cfr. artigo 185.º, n.º 2, do

Código Civil, na redação conferida pela Lei n.º 24/2012), ou de disposição de bens por testamento.

O substrato da fundação tem, assim, como seus elementos constitutivos nucleares, o património e o fim: ao contrário das associações, que têm o seu substrato integrado por uma pluralidade de pessoas que se agregam para a realização de uma determinada finalidade comum, as fundações são pessoas coletivas formadas por um acervo patrimonial afeto, por vontade do instituidor, a um fim determinado, que deverá revestir utilidade social.

Para além do património e do fim, o substrato da fundação é ainda integrado por um elemento intencional e por um elemento organizatório, consistindo o primeiro na intenção de criar uma nova pessoa jurídica (*animus personificandi*) e correspondendo o segundo à estruturação orgânica tornada necessária pela execução do programa fundacional, no contexto do surgimento de um novo centro autónomo de imputação jurídica.

O reconhecimento é o fator constitutivo da personalidade jurídica coletiva da fundação: a aquisição da personalidade pela fundação não é um efeito legal automático produzido a partir da verificação de determinados requisitos, mas o resultado de um ato de reconhecimento (artigo 158.º, n.º 2, do Código Civil, na redação conferida pela Lei n.º 24/2012) que, no caso de não ser normativo — correspondendo este às hipóteses em que a instituição e o reconhecimento da fundação resultam de uma norma jurídica, normalmente constante de lei ou decreto-lei —, se efetua mediante um ato administrativo de concessão.

Nesta última hipótese, o reconhecimento é requerido, de acordo com a redação conferida pela Lei n.º 24/2012 ao artigo 188.º do Código Civil, «pelo instituidor, seus herdeiros ou executores testamentários, no prazo máximo de 180 dias a contar da data da instituição da fundação», podendo ainda «ser oficiosamente promovido pela entidade competente» (n.º 1), importando, uma vez concedido, «a aquisição, pela fundação, dos bens e direitos que o ato de instituição lhe atribui» (n.º 2).

O reconhecimento poderá ser negado com base na verificação de algum dos seguintes fundamentos: *i*) não serem os fins considerados de interesse social pela entidade competente, o que, de acordo com a explicitação introduzida pela Lei n.º 24/2012, ocorrerá se os mesmos aproveitarem ao instituidor ou sua família ou a um universo restrito de beneficiários com eles relacionados (artigo 188.º, n.º 3, alínea *a*), do Código Civil); *ii*) ser o património afetado insuficiente ou inadequado, o que, de acordo com a clarificação resultante da Lei n.º 24/2012, decorrerá em particular da circunstância de o mesmo se encontrar onerado com encargos que comprometam a realização dos fins estatutários ou não gerar rendimentos suficientes para garantir a realização daqueles fins (artigo 188.º, n.º 3, alínea *a*) do Código Civil); e *iii*) apresentarem os respetivos estatutos alguma desconformidade com a lei (artigo 188.º, n.º 3, alínea *a*), do Código Civil).

Representando embora uma manifestação «anómala da aderência reguladora do direito público em relação a uma pessoa coletiva instituída no fuste de um negócio jurídico privado», o reconhecimento por concessão administrativa tem como razão de ser a necessidade, tanto «de se garantir, por via heterónoma, a genuinidade da realização do fim desinteressado que as fundações devem em regra prosseguir», como a de avaliação, «num plano de controlo de legalidade e de oportunidade», do merecimento dos «benefícios, nomeadamente fiscais, que a fundação recebe do

Estado quando prossegue determinados *fins qualificados* como de utilidade ou relevância pública» (cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *ob. cit.*, pp. 554-555).

Quanto à natureza e ao exato conteúdo do poder decisório implicado no ato de reconhecimento com que é adquirida personalidade jurídica pela fundação, a doutrina mostra-se dividida entre orientações diversas, quanto ao grau de discricionariedade de que goza a entidade concedente e quanto ao requisito — suficiência do património e ou prossecução de um interesse social — sobre que ela incide.

Mas, seja qual for o entendimento que mereça primazia, o que fundamentalmente importa reter é que o reconhecimento constitui o ato através do qual as fundações adquirem personalidade jurídica e se convertem num centro autónomo de imputação jurídica. Por isso, como nota Blanco de Moraes, «[o] reconhecimento constitui virtualmente o mais significativo de todos os atos jurídicos praticados pelas autoridades públicas no que respeita às fundações de direito privado» (*ob. cit.*, p. 576).

Assim sendo, verifica-se que o legislador estadual veio, através da norma constante dos artigos 6.º, n.º 2, 20.º, n.º 1, 42.º, n.º 1 e 46.º, n.º 1, todos da lei-quadro das fundações, centrar no Primeiro-Ministro a competência para o reconhecimento de fundações privadas, subtraindo, do mesmo passo, pela imperatividade que reveste essa estatuição, o poder da região de conformar diferentemente tal competência no seu âmbito territorial, com referência às fundações privadas aí sediadas.

Ao atuar desse modo, em domínio material a que não se reconhece a necessidade de concentração num único órgão da competência para o reconhecimento, o legislador estadual infringiu a norma estatutária contida na alínea e) do artigo 67.º, que habilita a Assembleia Legislativa regional a legislar sobre fundações privadas, âmbito material em que encontra inscrição a definição do órgão competente para o ato de reconhecimento.

Esse espaço de atuação conferido pelo estatuto havia sido preenchido pelo legislador regional, através do Decreto Legislativo Regional n.º 51/2006/A, de 12 de dezembro, que conferiu no seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, ao Presidente do Governo regional, com faculdade de delegação, a competência para o reconhecimento das fundações, nos termos e para os efeitos dos artigos 158.º, n.º 2 e 188.º do Código Civil, independentemente do fim que prossigam. Competência essa que afastou.

Verifica-se, pelo exposto, infração pela norma impugnada da lei estatutária, cujo valor paramétrico, decorrente da norma credenciadora da exclusividade da competência da Assembleia Legislativa da Região Autónoma em causa, constante da alínea e) do artigo 67.º dos Estatutos Político-Administrativos da Região Autónoma dos Açores, determina a sua ilegalidade.

Acresce que não há que convocar, em suporte do juízo de ilegalidade a que se chegou, o princípio da supletividade da legislação nacional, como peticionam os recorrentes, pois a invalidade das normas impugnadas afirma-se por efeito do *valor supralegislativo* próprio da norma estatutária de competência, em execução do programa constitucional que lhe serve de fundamento. O artigo 15.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores não detém, no plano *externo*, de recorte das competências entre o Estado e as regiões — questão constitucional —, qualquer valor paramétrico autónomo, distinto do que decorre da norma constante do artigo 228.º da Constituição,

que reproduz (cfr. JORGE PEREIRA COUTINHO, *A Lei Regional e o Sistema de Fontes*, Universidade Católica Portuguesa, 1988, pp. 209-210).

F) Competência para a concessão e cancelamento do estatuto de utilidade pública

11 — A segunda questão colocada dirige-se ao domínio específico da concessão e cancelamento do estatuto de utilidade pública às fundações privadas.

Novamente, a previsão estatutária invocada encontra-se na esfera residual enunciada no artigo 67.º, através da cláusula aberta de «outras», e na sua concretização constante da alínea e). Porém, distintivamente, não foi editado qualquer diploma legislativo regional que regulasse no espaço regional essa matéria. Os requerentes fundamentam o pedido em diploma nacional que delegou a decisão em órgão regional relativamente às fundações que atuem exclusivamente no seu âmbito territorial.

Com efeito, mesmo em relação às fundações privadas com sede nas Regiões Autónomas, o regime da concessão do estatuto de utilidade pública foi sempre definido através de norma emanada dos órgãos de soberania, tendo sido por iniciativa do Governo, através do Decreto-Lei n.º 52/80, de 26 de março, que foi transferida para os Governos Regionais a *competência para a declaração de utilidade pública das fundações que exercessem a sua atividade em exclusivo na respetiva região autónoma* (cfr. artigo 1.º).

Tal norma, apesar de implicitamente mantida em vigor pelo Decreto-Lei n.º 391/2007 — o qual, por efeito da nova redação conferida ao artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 460/77, transferira já do Governo para o Primeiro-Ministro a competência para a declaração do reconhecimento de utilidade pública e respetiva cessação, por efeito da nova redação conferida ao artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 460/77 —, encontra-se derogada pela Lei n.º 24/2012, na medida em que esta, através da lei-quadro das fundações que em anexo aprova, tornou de aplicação imperativa e prevalecente sobre todas as normas especiais em vigor a regra, extraível dos respetivos artigos 2.º, n.º 1, e 25.º, n.º 1, segundo a qual pertence ao Primeiro-Ministro a competência para a concessão do estatuto de utilidade pública e respetivo cancelamento relativamente a todas as fundações, portuguesas ou estrangeiras, que desenvolvam os seus fins em território nacional, o que inclui as Regiões Autónomas.

Entendem os requerentes que, ao aprovar a lei-quadro das fundações, a Assembleia da República, pese embora se tenha limitado a substituir uma norma editada pelo Governo, violou norma legal de valor reforçado, na medida em que a alínea e) do artigo 67.º do estatuto confere, como já vimos, competência à Assembleia Legislativa Regional para legislar em matéria de fundações de direito privado.

Esta visão ancora-se no pressuposto de que o regime de concessão do estatuto de utilidade pública integra matéria pertencente ao âmbito do regime jurídico das fundações privadas, tal como este se encontra perspetivado na alínea e) do artigo 67.º do Estatuto. Para os requerentes, ao atribuir à Assembleia Legislativa Regional competência para legislar em matéria de fundações do direito privado, o Estatuto subtrai à competência do legislador estadual a possibilidade de dispor sobre o regime de concessão do estatuto de utilidade pública às fundações privadas que atuem na Região Autónoma dos Açores, o que inclui a decisão sobre a atribuição da competência para o efeito.

Não podemos, porém, acompanhar esse entendimento e considerar a matéria em causa integrada no sentido e na extensão da norma atributiva de competência, invocada pelos requerentes.

Com efeito, aquando da terceira revisão do EPA-RAA — quando foi aditada a alínea e) do artigo 67.º —, os pressupostos relativos à concessão do estatuto de utilidade pública às fundações privadas e respetivo procedimento encontravam-se definidos apenas no âmbito do próprio regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública instituído pelo Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro — aplicável, por força do respetivo artigo 2.º, quer às fundações, quer às associações — com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro.

Esse regime vigorou até julho de 2012, momento em que, com a edição da lei-quadro das fundações, as regras relativas à concessão e ao cancelamento do estatuto de utilidade pública às fundações privadas foram deslocadas do regime até então unitariamente compreendido no Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro, para o âmbito geral que passou a reger as fundações, em termos imperativos.

A circunstância do enquadramento legal contemporâneo da revisão estatutária operada pela Lei n.º 2/2009 e, em particular, o facto de as regras relativas à concessão do estatuto de utilidade pública às fundações de direito privado se encontrarem então previstas em regime jurídico específico — o regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública — e não no regime jurídico das fundações privadas, então praticamente contido nas secções I e III do Capítulo que o Código Civil dedica às pessoas coletivas, depõe no sentido do afastamento do regime de concessão do estatuto de utilidade pública do âmbito material da previsão da alínea e) do artigo 67.º do EPARAA.

Também a teleologia prosseguida pelo instituto aponta no sentido oposto ao pretendido pelos requerentes.

A declaração de utilidade pública foi instituída para responder à necessidade, sentida pelo legislador de 1977, de contribuir para o «desenvolvimento do associativismo», em particular das associações que «prestam relevantes serviços à comunidade, suprimindo muitas vezes o papel do próprio Estado», dotando-as de «alguns meios para valorização e expansão da sua atividade» através da consagração legal de um estatuto que permitisse facultar determinados «direito e regalias», traduzidos em «isenções fiscais, redução de determinadas taxas e outros benefícios», que pudessem contribuir para o desenvolvimento «das coletividades que a ele f[izessem] jus» (cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro).

Assim, dirigido à mais ampla categoria das pessoas coletivas privadas sem fins lucrativos — onde se integram, quer as fundações, quer as associações —, o regime jurídico pertinente à concessão da utilidade pública assume conteúdo normativo transversal e próprio, dotado de autonomia que afasta a possibilidade de entre o mesmo e o regime jurídico das fundações de direito privado ser reconhecida a relação de pertinência natural ou necessária suposta pela subsunção defendida pelos requerentes.

O estatuto de utilidade pública assume fundamentalmente uma natureza adjetiva, conferindo à pessoa coletiva, incluindo à fundacional, uma qualidade funcional que não decorre, nem afeta, a sua essencialidade. Como nota CARLOS BLANCO DE MORAIS, pese embora a

especial *vocação estatutária e aptidão funcional* do ente em cooperar com a administração — colaboração justificativa da outorga do estatuto de *utilidade pública* e do conjunto de regalias e benefícios de natureza fiscal que lhe está associado — esse regime não deixa de constituir um *regime jurídico complementar* e autónomo (*ob. cit.*, p. 578; no mesmo sentido, DOMINGOS SOARES FARINHO, apontando o «agudizar da confusão entre o regime jurídico das fundações privadas e o regime jurídico das pessoas coletivas de utilidade pública», *Fundações...*, cit., p. 237).

Por ser assim, não se pode extrair das matérias residualmente integradas na competência legislativa própria da Assembleia Legislativa Regional, *maxime* da alínea e) do artigo 67.º do EPARAA, uma norma que cometesse ao referido órgão a competência reservada, não só para o estabelecimento dos pressupostos de concessão e cancelamento do estatuto de utilidade pública e respetivo procedimento, mas também para a decisão político-legislativa sobre a competência executiva para o efeito, como pretendido pelos requerentes.

12 — Mesmo que assim não fosse, sempre seria de formular juízo negativo quanto ao pedido formulado pelos requerentes.

É que, decorrendo a competência do Governo Regional de transferência de competências do legislador estadual, e não do EPARAA, não existe obstáculo estatutário a que essa delegação fosse objeto de revogação pelo seu autor, adotando o legislador estadual um regime de administração unitária em matéria de concessão e revogação do estatuto de utilidade pública às fundações, em consonância com o que entendeu fazer em matéria de reconhecimento fundacional.

Acresce que não está em causa saber se a autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas, tal como se encontra constitucionalmente consagrada (cfr. artigo 225.º, n.º 2, da Constituição) — isto é, enquanto modelo fundamentado na «relevância da autonomização de uma vontade coletiva, diferente da vontade geral, para prossecução dos interesses regionais, diferentes do interesse nacional» (cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, T. III, p. 275) —, pressupõe que a competência administrativa para a concessão do estatuto de utilidade pública a pessoas coletivas que atuem exclusivamente no território da região seja incluída no conteúdo do *poder executivo próprio* de cada região. Saber se o princípio constitucional da autonomia obriga a que a competência administrativa para a concessão e cancelamento do estatuto de utilidade pública às fundações privadas em tais condições seja incluída pelo *legislador nacional* no conteúdo do *poder executivo próprio* de cada região é uma questão de constitucionalidade que, nestes termos, não foi colocada.

Também por tais razões, não existe fundamento para declarar a ilegalidade da norma atributiva de competência contida no n.º 1 do artigo 25.º da lei-quadro das fundações.

G) Fundações públicas regionais

13 — Quanto às fundações públicas regionais, os requerentes questionam a norma extraída do disposto no n.º 2 do artigo 53.º, do mesmo diploma, na medida em que sujeita, com especificidades, às incidências da lei-quadro dos institutos públicos as fundações públicas regionais, e bem assim a norma do n.º 1 do artigo 57.º, que veda às Regiões Autónomas, diretamente ou através de outras

peças coletivas de administração autónoma, a criação ou participação em novas fundações públicas de direito privado.

Como parâmetro de validade violado, apontam o disposto na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 49.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, porquanto o regime jurídico dos institutos públicos, incluindo as fundações públicas (de direito público ou de direito privado), que exerçam as suas funções exclusiva ou predominantemente na região, constitui, para os requerentes, matéria da organização administrativa da região, e sobre esta, por força do n.º 1 do mesmo artigo, encontra-se a Assembleia Legislativa habilitada a legislar. O que fez, através da edição do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, que rege os princípios e as normas a que obedecem a criação, reestruturação, fusão ou extinção dos institutos públicos e fundações regionais da Região Autónoma dos Açores.

A alínea *b*) do n.º 3 do artigo 49.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma inclui na competência legislativa própria, a exercer pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, a definição do regime jurídico dos institutos públicos, incluindo as fundações públicas e os fundos regionais autónomos, bem como das empresas públicas e das instituições particulares de interesse público que exerçam as suas funções exclusiva ou predominantemente na região. Na ótica dos requerentes, esta norma exclui a competência da Assembleia da República para incluir as Regiões Autónomas no âmbito territorial de aplicação da norma, constante do artigo 53.º, n.º 2, da lei-quadro das fundações, que determina a sujeição das fundações públicas criadas nas Regiões Autónomas à incidência do disposto na lei-quadro dos institutos públicos, e bem assim proibir as Regiões Autónomas, diretamente ou através de outras pessoas coletivas da administração autónoma, de criarem ou participarem em novas fundações públicas de direito privado (artigo 57.º, n.º 1 da lei-quadro das fundações).

A referida norma estatutária, e a inclusão que comporta no âmbito da competência legislativa própria da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, em matéria de organização política e administrativa da região, a definição do regime jurídico dos institutos públicos, decorre da terceira revisão do Estatuto Político-Administrativo, operada pela Lei n.º 2/2009.

Pese embora a ausência de previsão estatutária expressa em momento anterior, a Assembleia Legislativa Regional entendeu, porém, que tal poder encontrava assento no âmbito da previsão que lhe conferia competência para «legislar [...] em matérias de interesse específico para a Região [...] não [...] reservadas à competência própria dos órgãos de soberania», constante da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 31.º do EPARAA, na versão resultante da revisão levada a cabo pela Lei n.º 61/98, de 27 de agosto. Sob invocação dessa mesma disposição estatutária, em simultâneo com a do preceito contido na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, aprovou o Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, ulteriormente alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2011/A, de 11 de maio, tendo por objeto, de acordo com o respetivo artigo 1.º, o estabelecimento dos «princípios e normas por que se regem os institutos públicos e fundações regionais da Região Autónoma dos Açores». Tais normas são, conforme resulta do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, «de aplicação imperativa», prevalecendo

«sobre as normas especiais atualmente em vigor, salvo na medida em que o contrário resulte expressamente» do mesmo diploma.

O regime jurídico das fundações públicas encontra-se, na definição das suas bases gerais, inscrito no âmbito da reserva relativa da Assembleia da República. Por força da alínea *u*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, é à Assembleia da República, salvo autorização ao Governo ou às Assembleias Legislativas Regionais, que compete estabelecer as grandes linhas ou os princípios reitores do regime jurídico das fundações públicas. Na ausência de tal autorização — no caso possível, na medida em que a previsão da alínea *u*) do n.º 1 do artigo 165.º, não integra o conjunto das matérias de reserva relativa subtraídas *ex constitutione* à intervenção das Assembleias Legislativas (cfr. artigo 227.º, n.º 1, alínea *b*) da Constituição) —, valerá plenamente o princípio, expressamente consagrado na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, segundo o qual as Assembleias Legislativas Regionais não podem, no âmbito das competências legislativas reservadas aos órgãos de soberania — isto é, da reserva de competência do Estado —, editar decretos legislativos regionais.

Conforme se escreveu no Acórdão n.º 415/2005, «seja [...] como for quanto ao exato alcance da parte final do artigo 227.º, n.º 1, alínea *a*), da Constituição, pode dar-se por assente que entre as matérias ‘reservadas aos órgãos de soberania’ se encontram, pelo menos, as matérias de reserva de competência legislativa absoluta da Assembleia da República e, também, as matérias de reserva relativa. Sobre estas últimas, as Regiões Autónomas apenas poderão legislar, fora das matérias previstas na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º, mediante autorização da Assembleia da República».

14 — Conforme este Tribunal frequentemente afirmou, não sendo viável estabelecer, em abstrato, uma delimitação precisa do conceito de «bases gerais», não sofre dúvida de que, no escalonamento gradativo dos vários níveis de exigência (ou de extensão) da reserva de competência legislativa da Assembleia da República estabelecida pelo artigo 165.º da Constituição assumem a posição inferior (cfr. Acórdão n.º 3/89 e, recentemente, Acórdão n.º 793/13). De acordo com J.J. GOMES CANTILHO/VITAL MOREIRA, é possível distinguir, no âmbito daquele preceito, três níveis: «(a) um nível mais exigente, em que toda a regulamentação legislativa da matéria é reservada à AR — é o que ocorre na maior parte das alíneas; (b) um nível menos exigente, em que a reserva da AR se limita ao *regime geral* (alíneas *d*), *e*) e *h*), ou seja, em que compete à AR definir um regime comum ou normal da matéria, sem prejuízo, todavia, de regimes *especiais* que podem ser definidos pelo Governo (ou, se for caso disso, pelas Assembleias Legislativas regionais); (c) finalmente, um terceiro nível, em que a competência da AR é reservada apenas no que concerne às *bases gerais* do regime jurídico da matéria (alíneas *f*), *g*), *n*) e *u*))» (*ob. cit.*, II, p. 325; no mesmo sentido JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, T. V, 4.ª ed., Coimbra Ed., 2010, p. 254).

Neste último nível — que é aquele em que se inscreve a matéria relativa às fundações públicas — «a AR apenas tem que definir as bases gerais, podendo deixar para o Governo o desenvolvimento legislativo do regime jurídico (do regime geral e dos regimes especiais a que haja lugar)» (*idem, ibidem*). Assim sendo, as «bases gerais», qualquer que seja a matéria sobre que incidam, não podem deixar

de compreender tudo «aquilo que em cada área constitui as opções político-legislativas fundamentais» (Acórdão n.º 14/84 e, no mesmo sentido, JORGE MIRANDA, *ibidem.*, p. 406).

Dito isto, a tarefa de definir, na espécie, se a disciplina legislativa da matéria encontra inscrição no domínio das opções de *base*, mostra-se frequentemente difícil, impondo-se, quando tal acontece, dar prevalência à interpretação que seja mais adequada ao primado do parlamento (JORGE MIRANDA, *ibidem.*, p. 255). Como se refere no Acórdão n.º 793/13, citando J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA (*ob. cit.*, II, p. 327): «Não sendo fácil de precisar rigorosamente o âmbito das matérias reservadas à competência legislativa da Assembleia da República, em especial quando tal reserva se cinge às ‘bases’ dos regimes jurídicos, deve preferir-se, em caso de dúvidas, ‘a interpretação mais favorável ao alargamento da competência reservada da AR. Este princípio de interpretação resulta diretamente da *preeminência legislativa da AR*, cujo fundamento é o próprio princípio democrático-representativo’».

No que especificamente diz respeito ao estatuto das fundações, o artigo 165.º só lhe passou a fazer menção a partir da Lei Constitucional n.º 1/97. Conforme referem J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, «o sentido útil da alusão a reserva de lei quanto às bases gerais das fundações públicas, ao lado da reserva de lei do estatuto das empresas públicas, prende-se [...] com o fenómeno das ‘novas fundações’ que integram o domínio organizacional da administração pública: (1) no que se refere aos institutos públicos, nos quais se integram as fundações públicas tradicionais; (2) as *fundações públicas de direito privado*, incluídas na Administração em forma privada; (3) as *fundações público-privadas*, no contexto da colaboração entre entidades público-privadas; (4) as fundações incluídas no setor *empresarial do Estado*, instituídas por empresas reprivatizadas que operavam no domínio dos serviços públicos tradicionais» (*ibidem.*, p. 334).

As leis quadro não se limitam a definir as bases do respetivo regime jurídico, pois estabelecem ainda «os parâmetros (e por vezes os procedimentos) dos ulteriores atos de execução legislativa» (cfr. J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ibidem.*, p. 65-66, e, no mesmo sentido, Acórdão n.º 192/2003), atingindo com isso um nível de densificação que ultrapassa aquele que tipicamente corresponde à fixação da disciplina básica do regime jurídico.

A questão que se deve começar por colocar consiste justamente em saber se, ao dispor que o «Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, as outras pessoas coletivas da administração autónoma e as demais pessoas coletivas públicas estão impedidos de criar ou participar em novas fundações públicas de direito privado» (cfr. artigo 57.º, n.º 1 da lei-quadro), a Assembleia da República legislou sobre matéria integrada na sua reserva relativa de competência nos termos previstos na alínea *u*) do artigo 165.º da Constituição.

H) Sujeição à lei-quadro dos institutos públicos/especificidades

15 — Cabe, em primeiro lugar, ponderar a norma constante do artigo 53.º, n.º 2 da lei-quadro das fundações.

No seu corpo, o n.º 2 do artigo 53.º da lei-quadro sujeita as fundações públicas criadas pelas Regiões Autónomas à

incidência do disposto na lei-quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 200/2006, de 25 de outubro, e 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 123/2012, de 20 de junho, pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Não se encontra, nesse ponto, qualquer regime especial para as fundações regionais. Trata-se de introduzir, nesse âmbito norma paralela à estabelecida no n.º 1 do preceito quanto às fundações públicas estaduais, segundo a qual as fundações públicas regionais, de direito público ou de direito privado, se organizam e dispõem de serviços nos termos e condições previstos na lei-quadro dos institutos públicos.

Quer isto significar que, através do artigo 53.º da lei-quadro das fundações, a Assembleia da República definiu, como princípio geral subjacente à dimensão organizatória do regime jurídico das fundações públicas, o de que estas observarão os princípios e as normas, estabelecidos na Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, por que se regem os institutos públicos (cfr. artigo 1.º) — princípios e normas que, embora com as adaptações estabelecidas em decreto legislativo regional, são já aplicáveis aos institutos públicos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (cfr. artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 3/2004).

A decisão de incluir as fundações públicas regionais no âmbito de incidência do princípio segundo o qual as fundações públicas regionais passarão, como as demais fundações públicas, a organizar-se nos termos e condições previstos na lei-quadro dos institutos públicos corresponde igualmente a uma opção político-legislativa fundamental. A conformação organizativa do ente, incluindo quanto aos serviços de que disponham, integra dimensão pertencente ao núcleo basilar do regime jurídico das fundações públicas, que a Constituição quis que fosse em princípio unitário. Essa opção deverá ser, então, ainda materialmente reconduzível ao âmbito do regime que a alínea *u*) do artigo 165.º da Constituição reserva, ainda que de forma não exclusiva, à competência da Assembleia da República. O que, considerados os limites constitucionalmente fixados à intervenção normativa dos Estatutos (cfr. J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pág. 650), é suficiente para considerá-la, desde logo, subtraída ao âmbito dos poderes de autoconformação organizatória a partir dos quais se define materialmente o conteúdo da *reserva de lei estatutária*.

16 — Cabendo a determinação da sujeição das fundações públicas regionais às normas constantes dos Capítulos I e II do Título III da lei-quadro dos institutos públicos na dimensão basilar do regime jurídico das fundações, tal ponderação não abrange as adaptações e «especificidades» que as diversas alíneas do n.º 2 comportam para as fundações públicas regionais (e locais).

É certo que tais «especificidades» não comportam inovação relativamente ao que decorre da remissão para a lei-quadro dos institutos públicos, com a adaptação operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de junho, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2011/A. Existe sintonia substantiva — quando não formulação normativa idêntica ou muito aproximada — en-

tre o que consta das alíneas *a*) a *g*), do n.º 2, do artigo 53.º da lei-quadro das fundações, e a norma decorrente dos artigos 18.º, 19.º, n.º 3 e 4, 21.º, n.º 1, alínea *m*), 23.º, n.º 1, alínea *b*) e 27.º, n.º 1, do diploma regional. A única exceção encontra-se na duração do mandato do fiscal único, que se encontra fixado na alínea *g*), do n.º 2, do artigo 53.º da lei-quadro em cinco anos, renovável uma única vez, quando o diploma regional estatui mandato com duração de três anos, renovável por igual período (artigo 27.º, n.º 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, de 5 de junho; note-se que esta redação permanece inalterada desde a sua edição, não tendo acompanhado a alteração que quanto à duração do mandato foi introduzida na lei-quadro dos institutos públicos, através do Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, precisamente com a sua extensão para cinco anos, com uma única renovação).

Porém, apesar dessa correspondência, permanece a constatação de que o legislador estadual elegeu as vertentes regulatórias que considerou próprias das fundações regionais (e locais) — sinalizando desse modo que não as considerava opções fundamentais, de *base* — e editou a regulação específica das fundações regionais que teve como ajustada, incluindo-a em diploma dotado de imperatividade absoluta (artigo 1.º, n.º 2, da lei-quadro das fundações). Em consequência da edição desse *regime específico regional*, ficou vedado ao legislador regional modelar de outro modo a adaptação das fundações regionais às diversidades decorrentes da organização administrativa autónoma em que foram criadas e atuam.

Assim, e independentemente das soluções normativas acolhidas serem parcialmente coincidentes com a norma constante de diploma regional adaptativo da lei-quadro dos institutos públicos, o regime específico das fundações regionais constante das várias alíneas do n.º 2, do artigo 53.º, da lei-quadro das fundações, obsta a qualquer regulação futura sobre essas matérias por parte do legislador regional, contrariando desse modo a competência que a alínea *b*) do n.º 3 do artigo 49.º, do EPARAA, confere à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no que concerne ao regime jurídico das fundações públicas regionais. Nos campos organizativos particulares versados por aquelas normas — governação e fiscalização —, a imperatividade e prevalência conferidas às soluções normativas *específicas* estatuídas pelo legislador estadual comportam a neutralização dos poderes autónomos que, em execução do programa constitucional, o EPARAA concretiza, o que determina, em virtude do valor paramétrico *supralegislativo* da norma estatutária infringida, a ilegalidade da regulação colidente, constante da lei-quadro das fundações.

Cumprido, pelo exposto, concluir que as normas constantes das alíneas *a*) a *g*), do n.º 2, do artigo 53.º, da lei-quadro das fundações, por infringirem a norma de competência da Assembleia Regional da Região Autónoma dos Açores, constante da al. *b*), do n.º 3, do artigo 49.º do EPARAA, no domínio do regime jurídico das fundações públicas regionais, padecem de ilegalidade.

l) Proibição de criação e participação em novas fundações públicas de direito privado e instituição de regime especial

17 — Passemos, agora, a tomar os n.ºs 1 e 2 do artigo 57.º, da lei-quadro, começando pela proibição, dirigida às Regiões Autónomas — a par do Estado, autarquias e

demais pessoas coletivas públicas —, de criar ou participar em novas fundações públicas de direito privado.

Na medida em que o universo das pessoas coletivas públicas abrangidas pela proibição de criação ou participação em fundações públicas é esgotante — o que resulta não só da amplitude da previsão do n.º 1 do artigo 57.º da lei-quadro, como do próprio segmento residual final na mesma incluída —, pode dizer-se que a norma cuja legalidade se impugna contende com a própria possibilidade de instituição futura de novas fundações públicas de direito privado, tal como as define o artigo 4.º, n.º 1, alínea *c*) da lei-quadro das fundações, isto é, quer das fundações públicas de direito privado *stricto sensu*, quer de fundações público-privadas.

Através do impedimento criado pelo artigo 57.º, n.º 1 da lei-quadro, a Assembleia da República excluiu do âmbito dos modelos fundacionais disponibilizados pelo ordenamento jurídico o subtipo correspondente às *fundações públicas de direito privado*, tal como as mesmas se encontram definidas no artigo 4.º, n.º 1, alínea *c*) da lei-quadro das fundações. Isto é, quer as fundações constituídas apenas por entes públicos e pelos mesmos sujeitas às normas de direito privado, quer as fundações resultantes da associação de um ou mais entes públicos a um ou mais entes privados, detendo aqueles, isolada ou conjuntamente, uma influência dominante sobre a fundação.

Tal opção legislativa radica no propósito de obstar a uma «utilização arbitrária pelo Estado, nos seus vários níveis, do instituto fundacional», em particular daquela que tem «conduzido à retirada de entidades públicas do perímetro orçamental» (cfr. Proposta de Lei n.º 42/XII), conduzindo a que a Assembleia da República retirasse a todos os entes públicos o poder de iniciativa na criação de *fundações públicas de direito privado*, designadamente aquelas que a doutrina designa por parcerias público-privadas não lucrativas fundacionais (cfr. DOMINGOS SOARES FARINHO, «Para além do bem e do mal: as fundações público-privadas», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento*, I, Coimbra Ed., 2006, p. 360). Impediu-se por essa via a autonomização de património público para a instituição de uma fundação privada ou público-privada e, de uma forma mais geral, a «total fuga de entes públicos para o Direito Privado», tida por indesejável «devido ao carácter coletivo e corresponsabilizante de todas as entidades públicas, que obriga a um controlo financeiro e fundacional que assegure a justa despesa de fundos públicos e a justa atuação da Administração Pública para com os cidadãos» (*idem, ibidem*, p. 367).

Tendo em atenção a relevância sistémica da opção em causa, que o mesmo Autor classifica como um verdadeiro *tertium genus* (cfr. *idem, ibidem*, p. 358; *Fundações...*, cit., p. 522), a Assembleia da República, através da norma constante do n.º 1 do artigo 57.º da lei-quadro, interveio no âmbito da moldura do regime jurídico das fundações públicas, dispondo unitariamente sobre elementos que, por contenderem com a própria tipologia admitida, devem considerar-se incluídos nas respetivas bases gerais. A proibição expressa nessa norma comporta indiscutivelmente uma opção fundamental quanto ao sistema normativo das fundações, determinando, pela negativa, a sua configuração institucional, pelo que não pode deixar de se considerar elemento integrante das bases gerais do regime das fundações públicas.

Do mesmo jeito, também a introdução de regulação unitária das fundações públicas de direito privado criadas e reconhecidas, partilhando com as demais fundações públicas as disposições gerais, a que acrescem regras próprias — não estando aqui em apreço, recorde-se, a concretização normativa desse regime especial, *vd. supra* 6. —, decorrente da remissão constante do n.º 2 do artigo 57.º, consubstancia igualmente opção político-legislativa fundamental quanto a esse *subtipo*. Resulta da escolha quanto à manutenção dessa espécie fundacional, embora limitada aos entes já constituídos, e da sua distinção das demais fundações públicas, a que inere uma disciplina própria, e também da opção de submeter todo o universo dessas fundações — estaduais, regionais ou locais — a um regime comum, suscetível de as reconduzir à sua finalidade essencial. Como observa DOMINGOS SOARES FARINHO, o tratamento legislativo que encontramos no capítulo dedicado às fundações públicas de direito privado, «reporta-se não tanto à previsão de um regime qualificado para este subtipo de fundações públicas, mas tão-só em impedir a constituição de novas fundações públicas deste subtipo e prevenir comportamentos ilícitos por parte de titulares de cargos dessas fundações» (cfr. *Fundações*, cit., pp. 239-240).

Fazendo parte a conformação da tipologia do universo fundacional público, em que se incluem as fundações públicas de direito privado, e a definição das orientações de base do seu regime do âmbito da reserva relativa de competência da Assembleia da República, elas só pode ser eficazmente levadas a cabo por este órgão pela forma correspondente ao exercício dos seus poderes legislativos comuns, e não por via da norma estatutária. Na parte correspondente às bases gerais do regime das fundações públicas regionais, em que se insere a norma impugnada, a previsão da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 49.º do EPARAA não detém qualquer eficácia normativa, por excedência do âmbito do Estatuto, negativamente delimitado pela alínea *u)* do artigo 165.º da Constituição. Não detém, designadamente, qualquer valor paramétrico, que possa fundar o alegado vício de ilegalidade.

III. Decisão

18 — Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Declarar, com força obrigatória geral, a ilegalidade, por violação do artigo 67.º, alínea *e)*, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, das normas dos artigos 6.º, n.º 2, 20.º, n.º 1, 42.º, n.º 2 e 46.º, n.º 1, da lei-quadro das fundações, aprovada pelo artigo 2.º da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, na medida em que a competência nelas atribuída ao Primeiro-Ministro abrange o reconhecimento de fundações privadas com sede na Região Autónoma dos Açores;

b) Declarar, com força obrigatória geral, a ilegalidade, por violação do artigo 49.º, n.º 3, alínea *b)*, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, das normas das alíneas *a)* a *g)*, do n.º 2, do artigo 53.º da mesma lei-quadro das fundações, na parte aplicável às fundações públicas regionais criadas pelas Região Autónoma dos Açores; e

c) Não declarar ilegais as normas contidas nos artigos 25.º, n.º 1, 53.º, n.º 2, prómio, na parte em que se estatui a aplicação às fundações regionais do disposto na lei-quadro dos institutos públicos, e 57.º, n.ºs 1 e 2, todos

da lei-quadro das fundações, aprovada pelo artigo 2.º da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho.

Lisboa, 1 de julho de 2014. — *Fernando Vaz Ventura — Maria Lúcia Amaral — José Cunha Barbosa — Carlos Fernandes Cadilha — Lino Rodrigues Ribeiro — Catarina Sarmiento e Castro — João Cura Mariano — Maria José Rangel de Mesquita — Pedro Machete — Ana Guerra Martins — Maria de Fátima Mata-Mouros* [vencida quanto às alíneas *a)* e *b)* de acordo com a declaração junta] — *Joaquim de Sousa Ribeiro*.

Declaração de voto

1 — Vencida quanto às alíneas *a)* e *b)* da decisão.

Discordo da declaração de ilegalidade por considerar que o que está em causa, no presente processo, é uma questão de conflito de normas provenientes de ordenamentos sobrepostos (nacional e regional) resolúvel por um juízo de supletividade da norma da República (ou seja, de eficácia), e não de invalidade.

2 — A questão suscitada prende-se com uma situação de concorrência de ordens jurídicas (entre legislação da República e legislação regional). Assim, a questão colocada pelas normas dos artigos 6.º, n.º 2, 20.º, n.º 1, 42.º, n.º 1 e 46.º, n.º 1, bem como do artigo 53.º, n.º 2, na parte das alíneas *a)* a *g)*, da lei-quadro das fundações, aprovada pelo artigo 2.º da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, encontra sede de resolução própria no artigo 228.º da Constituição (e no artigo 15.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores [EPARAA]), sendo desnecessária a declaração de ilegalidade.

De facto, aceitando-se a competência legislativa da Região Autónoma dos Açores para legislar sobre matérias relativas a fundações privadas e desenvolvimento de bases gerais de fundações públicas — que aceito —, é esta a conclusão lógica. Num caso como este, a Constituição (e o EPARAA) fornece um critério de resolução dos conflitos normativos surgidos entre estas duas ordens: Se houver legislação regional na matéria, ela deve prevalecer. Caso contrário, vigora a lei da República. Em matérias de competência legislativa da região (o que pressupõe tratar-se de matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania) — como é o caso — só na falta de legislação regional própria se aplicam, nas regiões autónomas, as normas legais em vigor.

Existindo, nas matérias em apreciação, legislação regional própria — o Decreto Legislativo Regional n.º 51/2006/A, que estabelece o regime do reconhecimento de fundações com sede na Região Autónoma dos Açores (atribuindo a competência para o seu reconhecimento ao Presidente do Governo Regional), e o Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/A, que rege os princípios e as normas a que obedecem a criação, reestruturação, fusão ou extinção dos institutos públicos e fundações regionais da Região Autónoma dos Açores — decorre do princípio da supletividade da legislação da República face à legislação regional, que as normas constantes daqueles decretos legislativos regionais devem prevalecer em caso de conflito com normas constantes da lei-quadro da República objeto do presente processo.

Não existe, pois, nenhuma questão de invalidade de normas.

3 — Só seria possível afirmar a ilegalidade das normas contidas na lei-quadro se, e na medida em que, elas

visassem derogar as contidas nos decretos legislativos regionais referidos.

Uma tal conclusão — que parece constituir pressuposto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e que o acórdão aceita — pressupõe, todavia, que a lei-quadro das fundações impõe a sua aplicação em vez da legislação regional.

O acórdão fundamenta aquela asserção na interpretação que faz das normas dos artigos 1.º e 2.º da lei-quadro das fundações, considerando que da «imperatividade» e «prevalência» ali definidas decorre a submissão das fundações portuguesas e estrangeiras, que desenvolvam os seus fins nas Regiões Autónomas à incidência das normas da lei-quadro «as quais prevalecerão, em razão do seu carácter imperativo, sobre as disposições de sentido contrário porventura integradas em legislação editada ao abrigo da invocação de competências legislativas regionais» (6.3.). Não acompanho esta conclusão.

4 — Em primeiro lugar, cumpre salientar que as normas dos artigos 1.º e 2.º da lei-quadro não fazem parte do pedido, pelo que não podem ser objeto de julgamento neste processo.

Esta ausência do objeto do pedido não inibe a possibilidade de interpretação daquelas normas, tendo em vista, designadamente determinar o correto enquadramento das normas sob incidência. Ponto é que a interpretação a empreender configure uma interpretação, também ela, respeitadora da Constituição.

Com efeito, se houver duas interpretações possíveis e só uma for conforme à Constituição é essa a interpretação que o Tribunal Constitucional deve seguir. Ora, não é forçoso interpretar o artigo 1.º da lei-quadro das fundações como norma revogatória (ou derogatória) no que respeita às regiões. Creio ser possível interpretar a norma em causa no sentido de apenas ser aplicável à região — com a sua «imperatividade» e «prevalência» — na ausência de legislação regional sobre a matéria.

É verdade que a lei-quadro se qualifica como imperativa e prevalecente e abrange no seu âmbito de aplicação territorial as regiões autónomas. No entanto, daí não resulta, necessariamente, a revogação ou derrogação da legislação regional sobre a matéria. O facto de a lei-quadro abranger no seu âmbito de aplicação territorial as regiões autónomas não implica necessariamente a sua aplicação naqueles territórios, podendo considerar-se que esta norma apenas acautela a sua aplicabilidade na ausência de conflito normativo com legislação regional. Também é possível considerar que as normas da lei-quadro terão força imperativa e prevalecente na medida em que sejam aplicáveis na região em causa, tendo em conta o princípio da supletividade. A imperatividade e prevalência da norma não definem o seu âmbito de aplicação territorial. As normas da lei-quadro podem ser qualificadas como imperativas e dotadas de prevalência sobre as normas especiais em vigor, sem que isso impeça que sejam inaplicáveis na região, enquanto existir

legislação regional com ela desconforme sobre a matéria, de acordo com o artigo 228.º, n.º 2, da Constituição.

Ora, considerando que seria inconstitucional (e ilegal) uma interpretação das normas no sentido de visarem derogar a legislação regional e sendo possível fazer uma interpretação dessas normas no sentido da sua supletividade face ao direito regional (conforme à Constituição e aos Estatutos), deve optar-se por este último. Uma vez que só a interpretação mais restritiva se mostra conforme com o princípio da supletividade contido no artigo 228.º da Constituição, só ela deve ser aceite pelo Tribunal. Deve ser feita, portanto, uma interpretação dos artigos 1.º e 2.º da lei-quadro conforme com a Constituição e com o princípio da supletividade da legislação da República, no sentido de disporem sobre o regime das fundações aplicável nas regiões, na ausência de legislação regional sobre a matéria.

5 — O facto de se reconhecer competência à região para legislar sobre uma determinada matéria não é equivalente a reconhecer-lhe um espaço de reserva legislativa, afastando a competência dos órgãos de soberania para legislar sobre aquela matéria, inclusivamente de forma imperativa, para a totalidade do território nacional. O que pode ocorrer, nesse caso, é que, existindo um conflito normativo da norma da República com legislação regional, a norma da República não deva ser aplicada, preferindo-se a aplicação da legislação regional. Trata-se de uma questão de produção de efeitos, não de validade, até porque a norma da República poderá vir a ser aplicada na região na medida em que a legislação regional com ela conflituante deixe de vigorar. Nada impede que a República legisle de forma imperativa para o todo nacional — onde se abrangem as regiões — na medida em que a Constituição e os Estatutos nos fornecem um critério para a resolução dos conflitos normativos que assim surjam: a lei da República é de aplicação supletiva. O que se encontra vedado aos órgãos de soberania é revogar legislação regional ou afastar a regra de supletividade das normas da República no âmbito regional, constitucionalmente imposta.

Como salientado por Blanco de Morais (*Curso de Direito Constitucional*, tomo I, p. 517 (1.ª ed.) «Os tribunais devem, de acordo com o critério da especialidade articulado com o critério da competência, dar aplicação preferencial nas regiões autónomas, à lei que contenha uma disciplina particular e cuja esfera de aplicação se circunscreva necessariamente ao âmbito das regiões, sendo essa lei o decreto legislativo regional. Em consequência, a lei do Estado terá a sua eficácia bloqueada ou suspensa nas regiões sempre que tiver preferências um decreto legislativo regional sobre a mesma matéria. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 228.º da CRP, a lei estadual vigorará supletivamente nas regiões e poderá ser aplicável na falta de legislação regional [...]».

6 — Em conformidade, entendo que as normas em referência não deveriam ter sido declaradas ilegais. — *Maria de Fátima Mata-Mouros*.