

Fundação da Casa de Bragança*

José Pedro Fernandes

**Separata do II Suplemento
do Dicionário Jurídico da Administração Pública*

FUNDAÇÃO DA CASA DE BRAGANÇA - Pessoa colectiva de substrato patrimonial, de direito privado e utilidade pública, criada pelo Decreto -Lei n.º 23240, de 21 de Novembro de 1933, em ordem a dar cumprimento à cláusula 14ª do testamento de 20 de Setembro de 1915, de D. Manuel II, que reinou em Portugal até à implantação da República.

I - Natureza jurídica e património

1. A Fundação da Casa de Bragança, ainda que instituída por um decreto -lei, é uma pessoa colectiva de direito privado pois tem por finalidade dar execução à vontade de uma pessoa singular - o Senhor D. Manuel II, que reinou em Portugal de 1908 até à implantação do regime republicano, em 5 de Outubro de 1910 - em conformidade com a letra e o espírito da cláusula 14ª do seu testamento de 1915, através da aplicação de parte do património pessoal do testador e mediante a criação de uma instituição fundacional sujeita a uma administração regida pelas normas gerais de direito privado.

Na realidade, o diploma que criou a Fundação - o já citado DL n.º 23240 - não pode considerar-se, rigorosamente, um acto materialmente legislativo, pois falta-lhe o indispensável carácter de generalidade e de abstracção. Do ponto de vista material é apenas um documento instituidor (como o são os pactos sociais ou institucionais privados) que houve necessidade de publicar para dar solução a diversos problemas de que dependia a cabal execução da vontade do testador. O diploma explica claramente as medidas que, para tal efeito, foram ou deviam ser tomadas.

2. A qualificação da Fundação como pessoa colectiva de utilidade pública decorre do facto de, como tal, ter sido reconhecida por despacho do Primeiro Ministro, de 12 de Julho de 1982, publicado no Diário da República, II Série, de 22 do mesmo mês e ano ao abrigo dos artigos 2.0 e 3.0 do DL n.º 460/77, de 7 de Novembro.

Na aludida cláusula do testamento de D. Manuel II, determinava o testador que a sua colecção constituísse «um museu para utilidade de Portugal, minha bem amada Pátria» expressões que, desde logo, afastam a ideia de ter tido a intenção de beneficiar ou privilegiar qualquer grupo, familiar ou político, ponto que importa evidenciar para assinalar o despropósito das repetidas tentativas, por parte de alguns sectores monárquicos, de obtenção de benefícios financeiros preferenciais,

quando não exclusivos, desta instituição.

Assim é que D. Duarte Nuno de Bragança, neto de D. Miguel I, logo que o diploma foi publicado, protestou, em carta dirigida ao presidente do conselho de ministros, sob a alegação de que os bens da Fundação tinham sido indevidamente desviados da sua afectação legítima, que seria a de ficarem destinados à administração e manutenção dos pretendentes ao trono de Portugal.

Opinião contrária teve, porém, a Procuradoria Geral da República, como resultou dos seus pareceres de 17 de Maio de 1917, de 21 de Maio de 1931 e de 27 de Fevereiro de 1932, nos quais se baseou o Governo para fundamentar o referido diploma de 1933. O protesto não obteve provimento, mas a «Família da Casa de Bragança» (para usar a estranha terminologia do signatário do protesto) nunca mostrou conformar-se com a posição governamental, que o diploma exprimia.

No entanto, o diploma de 1933, bem como a Fundação por ele criada sofreram outros ataques: uma senhora, que se chamava Maria Pia de Bragança e se intitulava Duquesa de Bragança com a alegação de ser filha de D. Carlos, pai do testador, moveu uma acção judicial contra a Fundação por se considerar herdeira legítima dos bens deixados pelo autor do testamento. O tribunal, além de não ter considerado provada a suposta filiação da autora, acabou por declarar que, ainda no caso de a prova ter sido feita, a autora não entraria na posse dos referidos bens, em virtude de o tempo já decorrido ser suficiente para garantir os direitos da Fundação.

Outros ataques ocorreram, com móveis diversos, como, por exemplo, os consequentes da Revolução de Abril de 1974, de que resultou a ocupação ilegítima da maioria das propriedades da Fundação, só recuperadas anos depois.

Hoje, finalmente, a situação deve considerar-se definitivamente estabilizada, uma vez que todas as questões jurídicas oponíveis à solução adoptada pelo Governo e expressa no DL n.º 23240, foram minuciosamente analisadas, e em sucessivos pareceres, pelo mais alto órgão consultivo do Governo - o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República - onde se demonstrou que o vínculo da Casa de Bragança a que o seu património se encontrara sujeito caducara com a implantação da República, pelo que o registo dos respectivos bens teria de ser realizado a favor de D. Manuel II «como dono e possuidor dos bens que constituíram o morgado da Casa de Bragança». Esta doutrina foi, de resto, sancionada pelo Decreto com força de Lei n.º 20158, de 29 de Julho de 1931, ao confirmar que os citados bens constituíam propriedade privada do senhor D. Manuel II.

Não é pois admissível que, quase setenta anos decorridos desde a entrada em vigor do D. L. n.º 23240, ainda possam ser suscitadas dúvidas a respeito de um problema jurídico solucionado por forma tão clara e sólida como a descrita, no sentido da perfeita legitimidade dos actos civis, administrativos e legislativos que conduziram à instituição da Fundação da Casa de Bragança.

3. Os fins da Fundação da Casa de Bragança decorrem fundamentalmente do disposto no corpo do artigo 10º do citado D. L. n.º

23240, onde se dispõe que a Fundação constará:

a) Do museu e biblioteca da Casa de Bragança, que serão instalados no Paço de Vila Viçosa;

b) Da Escola Agrícola de D. Carlos I, que será instalada em Vendas Novas;

c) De um fundo cujos rendimentos serão aplicadas em favor do Asilo Calipolense, da Misericórdia e Hospital de Vila Viçosa e de outras instituições portuguesas de beneficência e utilidade pública».

Estas finalidades, umas de carácter cultural e outras de natureza assistencial e de beneficência encontram-se hoje integralmente cumpridas ou em execução, uma vez que, finalmente, foi possível instituir em Vendas Novas a Escola Agrícola D. Carlos I, após várias décadas de tentativas infrutíferas.

É, no entanto evidente, que a finalidade primordial desta Fundação é a que diz respeito à conservação, valorização e incremento do património cultural a seu cargo, constituído por bens móveis e imóveis de inestimável valor histórico e artístico. Uma simples relação do seu património imobiliário é suficiente para mostrar a posição singular da Fundação da Casa de Bragança no quadro das fundações portuguesas. Desde o grandioso Palácio de Vila Viçosa e do importante Paço de Massarelos em Caxias - que foram residências da família originária dos reis da última dinastia reinante em Portugal - até aos cinco castelos medievais situados no Alentejo e classificados como monumentos nacionais, sem esquecer outros importantes monumentos classificados como o Convento das Chagas e a Igreja - Panteão dos Agostinhos, sítios em Vila Viçosa e diversos prédios rústicos e urbanos, classificados ou não, situados no Alentejo e em Lisboa que, ao seu considerável valor económico juntam um apreciável interesse histórico pela sua ligação à Casa Ducal de Bragança, na sua maior parte por esta adquiridos ou utilizados - o valor cultural destes bens imóveis, pelo seu significado histórico, não tem paralelo entre as fundações portuguesas.

Mas o património mobiliário a cargo desta fundação é igualmente de valor inestimável: além da biblioteca camoneana conhecida como a mais importante de todas e um notável conjunto de manuscritos, incunábulos e livros quinhentistas, mantém a Fundação vários museus e colecções de nível europeu, como o Museu das Carruagens (que completa a colecção do Museu Nacional dos Coches de Lisboa), o Museu da Armaria, o Museu da Caça, o Museu da Arqueologia, bem como as colecções de Tapeçarias, de Majólica, de Ourivesaria, de Cerâmica e de Numismática (esta última ainda na posse do Estado).

A descrição e a apreciação, embora sumárias dos bens a cargo da Fundação neste dicionário jurídico serve para explicar a escolha preferencial da Fundação da Casa de Bragança para o estudo do seu regime jurídico. Mas a esta razão acresce o número de questões interessantes e pouco vulgares na legislação sobre fundações, que nesta se têm suscitado.

II -Regime Jurídico e órgãos

4. Porque a Fundação da Casa de Bragança é uma pessoa colectiva de direito privado, ela rege-se, em princípio, pelas disposições do Código Civil que regulam as pessoas colectivas privadas em geral (artigos 157º a 166º), e as fundações em particular (artigos 185º a 194º). Isto, obviamente, sem prejuízo das disposições que regem as pessoas colectivas de utilidade pública e as disposições específicas exclusivamente aplicáveis à Fundação da Casa de Bragança.

São três os diplomas legais que específica e exclusivamente se aplicam à Fundação da Casa de Bragança:

a) Decreto-Lei n.º 23240, de 21 de Novembro de 1933, que instituiu a Fundação e definiu a sua orgânica e fins;

b) Decreto-Lei N.º 33726, de 21 de Junho de 1944, que autorizou a Fundação a contrair um empréstimo garantido pelo Estado destinado à compra do usufruto das herdeiras de D. Manuel II (mãe e esposa, rainhas D. Amélia e D. Augusta Vitória), à realização de obras de grande reparação no Paço Ducal e às despesas de instalação do Museu - Biblioteca. Este diploma também introduziu alterações substanciais à orgânica da Fundação por considerar desadequada a que fora estabelecida pelo Decreto -Lei de 1933;

c) Decreto-Lei n.º 38848, de 4 de Agosto de 1952, segundo o qual, mediante decisão unânime devidamente fundamentada da Junta da Casa de Bragança, poderia esta praticar «quaisquer actos que se compreendam na função histórica da Fundação da Casa de Bragança».

5. O primeiro dos citados diplomas abre com um preâmbulo em que, depois de uma resenha histórica sobre a evolução da situação jurídica dos bens da Casa de Bragança e do seu vínculo, se conclui que esses bens ficaram pertencendo em plena propriedade a D. Manuel II, como último administrador do vínculo e por não haver presuntivo sucessor nos termos do artigo 2º. da Lei de 19 de Maio de 1863.

Esta conclusão, bem como os seus fundamentos foram, como já se referiu, objecto de contestação por parte, entre outros, de D. Duarte Nuno de Bragança, que se considerava pretendente legítimo ao trono, em sucessão de D. Manuel, legitimidade que, na polémica então gerada, chegou a ser posta em causa por um dos juristas intervenientes, o conselheiro Fernando Martins de Carvalho, ao alegar que, tendo o pai de D. Duarte Nuno aceitado emprego de um governo estrangeiro sem autorização do governo português, perdera a nacionalidade portuguesa, pelo que D. Duarte Nuno não era cidadão português face à lei nacional.

De qualquer modo, os argumentos jurídicos desenvolvidos no preâmbulo do citado decreto-lei de 1933, pela sua consistência acabaram por vencer os contestatários da legitimidade arrogada pelo referido diploma.

Nos primeiros nove artigos do diploma enunciam-se as medidas a tomar, respeitando sempre a vontade das herdeiras do testador, para definir e libertar o conjunto patrimonial que ficaria pertencendo à Fundação da Casa de Bragança.

É no artigo 10º deste diploma que expressamente se institui «para todos os efeitos legais uma Fundação em que se incorpora o estabelecido na cláusula 14ª do testamento de D. Manuel, de 20 de Setembro de 1915», e se estabelecem alguns dos princípios a que deve obedecer a sua administração e ao mesmo tempo se dispõe que, no caso de extinção da Fundação, os seus bens serão incorporados na Fazenda Nacional.

6. O artigo 11º. dispõe que «A Fundação será administrada por uma junta composta por sete membros e que se denominará Junta da Casa de Bragança».

Preceitua-se ainda, nos dois números do corpo deste artigo, que além das funções que são próprias dos administradores e das que o mesmo diploma menciona, compete à Junta estabelecer os regulamentos e instruções dos serviços, que serão depois submetidos à aprovação do Governo e verificar como é exercido o usufruto dos bens de que a Fundação seja simples proprietária, bem como providenciar no sentido de evitar qualquer lesão do direito de propriedade. E logo nos seus parágrafos se estabelece o modo de constituição da Junta, da nomeação e substituição dos seus membros e o regime de prestação de contas.

Este artigo e nomeadamente os seus parágrafos têm dado origem a diversas dúvidas que ainda hoje parece não estarem completamente esclarecidas, pelo que convém que nos detenhamos na sua análise.

Desde logo se encontra uma anomalia no corpo do artigo por apenas ali se achar prevista a existência de um único órgão ao qual compete a administração executiva da Fundação, sem, todavia, se falar no órgão que fiscaliza essa administração. É certo que no parágrafo 5º se estabelece que a Junta prestará contas da sua administração «pelo menos de três em três anos (...) a um conselho composto do presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do presidente do Tribunal de Contas e do presidente do Supremo Tribunal Administrativo».

É de reconhecer, porém, que três anos sem fiscalização de contas não é o modo mais adequado de assegurar a sua correcta execução, isto para não falar da estranha imponência do conselho fiscalizador, constituído pelos presidentes de três tribunais supremos, o qual exigiria uma orgânica peculiar que o decreto-lei não previu nem regulamentou.

Deste modo, as contas da Junta nunca foram fiscalizadas nem o conselho dos juizes jamais funcionou. Efeitos indesejáveis de uma legislação pouco ponderada...

Esta situação só foi remediada onze anos depois com a publicação do Decreto-Iei n.º 33726, de 21 de Julho de 1944, no qual se previu para a Fundação a existência de um órgão executivo - o conselho administrativo - cujas contas seriam fiscalizadas e aprovadas pela Junta,

que passaria a exercer a superintendência da Fundação. Adoptou-se, deste modo, o sistema normal do ciclo contabilístico usado pelas fundações de direito privado.

Como é óbvio, uma vez normalizado o regime relativo à execução e à fiscalização das contas, deixava de justificar-se a intervenção do referido conselho de juizes. No entanto esta conclusão nem sempre foi admitida pela tutela, a qual, em certo momento e já depois de publicado o diploma de 1944, pretendeu que o dito conselho continuasse a aprovar as contas da Fundação, o que foi considerado inaceitável pelos próprios membros do mesmo conselho.

As disposições dos dois primeiros parágrafos do artigo 11º. também têm suscitado dúvidas que convém esclarecer, no sentido de clarificar, de uma vez por todas, as relações, neste caso, da Fundação com a sua tutela, que compete ao Ministério das Finanças.

Os §§ 1º e 2º dispunham o seguinte: «São desde já nomeados membros da Junta, de conformidade com o testamento de 20 de Setembro de 1915, D. António de Lencastre, D. José de Almeida Correia de Sá (Marquês do Lavradio), Dr. José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia), Dr. Vicente Rodrigues Monteiro e Dr. Eduardo Fernandes de Oliveira. O governo designará os restantes membros efectivos e dois suplentes, que, pela ordem de designação, serão chamados a substituir, nos seus impedimentos, os vogais efectivos». Segundo o § 2º, «quando algum dos vogais efectivos da Junta, de livre nomeação do Governo, faleça, se impossibilite permanentemente para exercer as funções, se exonere ou seja removido por motivo justificado, será a vaga preenchida também por livre nomeação do Governo. As outras vagas que se dêem nos referidos termos, serão preenchidas por nomeação ministerial, sob proposta, em lista tríplice, apresentada pelos restantes membros que não sejam de livre nomeação do Governo ou pela maioria deles. Se a Junta não apresentar proposta dentro de trinta dias, será a nomeação feita livremente pelo Governo».

A transcrição destes dois parágrafos é, para os futuros legisladores, um bom exemplo de como não se deve legislar a respeito da nomeação e da substituição de membros de um órgão colectivo com certa qualificação.

O § 1º prevê a nomeação pelo Governo de dois vogais suplentes que irão substituir os vogais efectivos nomeados pelo Governo quando estes faleçam ou deixem o cargo por qualquer outro motivo.

Ora, por um, lado, o legislador não previu as dificuldades que pode haver em que alguém, com a qualificação adequada para ser membro da Junta, possa aceitar vir a ser suplente nessas condições sem se sentir diminuído. Certamente foi por essa razão que o Governo nunca nomeou os previstos suplentes! Mas o mais grave defeito desse preceito é que ele conduz a que todo e qualquer Governo futuro seja obrigado a aceitar que personalidades da confiança de um outro Governo anterior ascendam automaticamente, à efectividade de membros da Junta, ainda que não mereçam a confiança daquele. Este facto constitui uma flagrante contradição ao espírito do preceito, o qual reserva o preenchimento de dois lugares aos desígnios da livre vontade do Governo, que, assim, deixa de ser livre a decidir porque é obrigado a aceitar a ascensão automática à

efectividade dos suplentes nomeados por outro governo, que não lhe mereçam confiança.

Mas não foi mais feliz a redacção do § 2º ao estabelecer que os vogais de livre nomeação do Governo serão substituídos por vogais também de livre nomeação do Governo. A verdade é que hoje não é possível distinguir entre vogais de livre nomeação do Governo e os outros: todos os membros da Junta nomeados em 1980 o foram por livre nomeação do Governo, visto a anterior Junta se ter demitido em bloco, em consequência dos acontecimentos decorridos após a Revolução de Abril de 1974. Mas poderá então dizer-se que as futuras vagas da Junta, sem excepção, serão agora de livre nomeação do Governo? Parece-me que essa seria uma indesejável alteração de natureza napoleónica que contrariaria frontalmente o espírito dos dois citados parágrafos, os quais se limitam a prescrever uma posição minoritária (inferior a 30%) de membros de livre nomeação do Governo. Dentro do sãõ princípio da não intervenção excessiva dos governos na gestão das pessoas colectivas de direito privado, afigura-se-me como solução mais correcta estabelecer em futura legislação, o sistema de cooptação que, por necessidade em ser respeitado o espírito do diploma instituidor da Fundação, acabou por, com a anuência do Governo, ser adoptado relativamente ao preenchimento das vagas decorrentes do falecimento de membros que foram nomeados em 1980.

Deste modo se obteria, com apoio legal, uma solução de aplicação viável em todas as situações, segundo a qual, seria reservado ao Governo apenas a nomeação - entenda-se por livre nomeação - do presidente, como determina já o § 3º do artigo em apreciação. As outras vagas da Junta seriam preenchidas por cooptação (no sentido lato), em conformidade com o disposto na parte final do § 2º, isto é, por nomeação ministerial sob proposta da maioria dos vogais da Junta.

De resto, é assim que as coisas se passam presentemente, dada a impossibilidade actual de se cumprir literalmente o disposto no § 2º e a necessidade de salvaguardar, no essencial, o espírito da mesma disposição.

Há ainda outro preceito no § 2º que não se cumpre por manifesta inutilidade ou inconveniência: é o que determina que a proposta para a nomeação de um novo membro da Junta seja apresentada em lista tríplice.

A experiência mostrou que, como não é possível colher e obter a rápida anuência de três nomes cada vez que há uma proposta a apresentar (a substituição dos vogais deve ser feita no prazo de 30 dias, como decorre da parte final do § 2º do artigo 11º), concluiu-se, com a tácita anuência do Governo, que era preferível propor apenas um nome do que fazê-lo acompanhar por mais dois nomes inadequados, só para cumprir o preceito.

Aliás, o sistema da lista tríplice, quer para a nomeação de pessoas quer para a compra de casas, de automóveis ou outros bens, que encontramos noutras legislações, tem-se mostrado frequentemente inconveniente, por razões idênticas às apontadas.

No caso da Junta da Casa de Bragança, o abandono do sistema da lista tríplice e a adopção da proposta uninominal não inibe o

Governo de recusar, quando assim o entender, a nomeação do primeiro nome proposto. Ele pode exigir uma segunda e até uma terceira proposta, situação que a experiência mostra ser de ocorrência rara.

Finalmente, no que toca à nomeação pelo Governo dos dois suplentes a que se refere o § 1º do artigo 11º parece lícito concluir que, presentemente, esta disposição é, também, inaplicável por uma razão que não foi ainda referida: é que esses dois suplentes só podem destinar-se a substituir vogais de livre nomeação governamental (hoje impossíveis de discriminar), pois se assim não fosse, em breve tempo todos os membros da Junta seriam de nomeação do Governo porque haviam sido suplentes, facto que estabeleceria uma contradição irremediável entre as disposições do diploma. ...

7. Numa síntese final, as atribuições e competências da Junta são as seguintes:

a) Estabelecer, de conformidade com os decretos-lei n.ºs. 23240 e 33726, os regulamentos da Fundação da Casa de Bragança e das instituições criadas ou a criar e submetê-los à apreciação do Governo;

b) Apreciar e fiscalizar, até 31 de Março de cada ano, as contas de gerência do ano anterior, devendo ainda o presidente da Junta visar trimestralmente os livros próprios em que são escrituradas as receitas e despesas da administração;

c) Designar os membros do Conselho Administrativo e de entre eles, escolher o que deve exercer as funções de presidente;

d) Fixar os vencimentos ou gratificações dos membros do Conselho Administrativo, conforme os trabalhos que lhes compitam e a assistência que tenham de dar à administração;

e) Apresentar as propostas destinadas a preencher as vagas ocasionadas pelo falecimento, impossibilidade permanente para exercer funções, exoneração ou remoção dos seus membros;

f) Mediante decisão unânime dos seus membros, devidamente fundamentada, «praticar quaisquer actos que, se compreendam na função histórica da Fundação da Casa de Bragança (artigo único do Decreto-Lei n.º 38848 de 4 de Agosto de,1952).

A competência enunciada na alínea f) foi cometida à Junta numa situação histórica e política excepcional - o regresso a Portugal do presumível sucessor dinástico de D. Manuel II, D. Duarte Nuno de Bragança e a consequente necessidade de custear a sua instalação e permanência no país - que conduziria a uma apreciável sobrecarga do Orçamento do Estado, sobrecarga que Oliveira Salazar, então chefe do Governo, pretendeu evitar a todo o custo, com a solução, mais que absurda, de transferir esse ónus para a Fundação da Casa de Bragança, depois de assegurado o acordo unânime da Junta.

A ambiguidade dos termos deste Decreto-Lei, que autoriza a Junta a praticar «quaisquer actos que se compreendam na função histórica da Fundação da Casa de Bragança», é susceptível de suportar as mais

diversas interpretações menos aquelas que, como a que foi acolhida em 1952, infringem a vontade de D. Manuel II, claramente expressa nos diplomas orgânicos da Fundação, segundo a qual a sua colecção devia constituir uma fundação de carácter nacional («para utilidade de Portugal, minha bem amada Pátria») e não para benefício de personalidades ou de grupos políticos de qualquer ideologia.

8. O Conselho Administrativo que, como se disse, é nomeado pela Junta tem as seguintes atribuições:

a) Administrar o património da Fundação, tomar as providências conservatórias e exercer os actos de administração directa dos bens da Fundação, outorgar nos actos a que esta administração dê lugar e custear as respectivas despesas e habilitar a Junta da Casa de Bragança a realizar os seus fins (artigos 3º e 4º do DL n.º 33726);

b) Prestar à Junta, até 31 de Março de cada ano, contas da gerência do ano anterior (artigo 3º § 4º);

c) Contratar o pessoal estritamente indispensável, que será recrutado e dispensado sem dependência de formalidades, salvo as aplicáveis nos termos gerais de direito à contratação de prestação de serviços entre particulares (artigo 4º § 1º).

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do D, L. n.º 23240 e no § único do artigo 5º do DL n.º 33726 foi, pela Junta, elaborado um Regulamento que obteve aprovação por despacho de 3 de Fevereiro de 1986, do Secretário de Estado do Orçamento.

O regulamento, como é natural, limita-se a indicar pormenorizadamente o modo de dar execução prática aos preceitos da legislação aplicáveis à Fundação. No entanto, no que diz respeito ao problema da correcção e fiscalização das contas, prescreve pela primeira vez a intervenção de um Revisor Oficial de Contas, nomeado pela Junta, à qual competirá apreciar os respectivos pareceres e propostas.

III - Tutela

9. Para completar o quadro do regime jurídico da Fundação da Casa de Bragança, resta falar da questão da tutela administrativa a que se encontra sujeita, isto é, ao conjunto de poderes e deveres que o Estado, pelo departamento competente, tem legitimidade para exercer ou o dever de cumprir relativamente a esta instituição, autorizando, aprovando, fiscalizando ou suprimindo os actos da sua administração.

Segundo Marcello Caetano (in *Das Fundações - Subsídios para a Interpretação e Reforma da Legislação Portuguesa*) «a vida das fundações deverá estar sempre sujeita à tutela do Estado. Esta tutela é justificada por duas razões principais. Em primeiro lugar porque se gerem patrimónios colectivos de que são beneficiárias pessoas indeterminadas, tendo o interesse público de ser feito valer pela entidade representativa

deste - que é o Estado. Em segundo lugar porque é à autoridade pública que incumbe velar pela observância do fim assinado à aplicação dos bens pela vontade do instituidor...» (*Marcello Caetano, Ibidem*).

No caso da Fundação da Casa de Bragança, a tutela é exercida pelo Ministério das Finanças, do qual partiu a iniciativa da publicação dos diplomas orgânicos, bem como das medidas preparatórias que os antecederam. De harmonia com os princípios gerais que regem o instituto da tutela administrativa, os poderes da entidade tutelar «não se presumem». Os actos de uma pessoa colectiva só estão sujeitos à tutela nos termos expressamente fixados na lei, isto é, apenas os actos que a lei dispuser, pela forma e para os efeitos nela estabelecidos e pelos órgãos aí designados (*Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, vol 1, 10ª. ed. pgs. 232 e 233*).

No que se refere aos diplomas específicos relativos à Fundação da Casa de Bragança, a tutela só se exerce, presentemente, na apreciação e aprovação dos regulamentos da Fundação e das instituições criadas e a criar (artigo 5º, § único do DL n.º 33726), bem como no que diz respeito à nomeação dos membros da Junta da Casa de Bragança. Como já referimos a intervenção da tutela neste último caso deve hoje limitar-se ao poder de livre nomeação do presidente da Junta e à aprovação das propostas de nomeação dos vogais desse órgão apresentadas pela Junta em exercício (artº 11º, §§ 1º, 2º e 3º do DL n.º 23240, conforme interpretação justificada no texto do presente artigo).

Isto porque, como vimos, uma interpretação diversa quanto à nomeação dos membros da Junta, não faz hoje sentido e contraria o espírito que inspirou as leis orgânicas da Fundação, intérpretes primordiais da vontade do testador.

Para além desta intervenção tutelar - a única prevista na legislação especial aplicável à Fundação - esta encontra-se sujeita também à intervenção que a lei reserva para as fundações de direito privado em geral - nomeadamente as disposições do Código Civil aplicáveis a todas as pessoas colectivas (arts. 157º a 160º) e às fundações em particular (arts. 185º a 194º), bem como as constantes do DL n.º 460/77, de 7 de Novembro, aplicáveis às pessoas colectivas reconhecidas como de utilidade pública.

10. Houve um período em que os poderes de tutela do Ministério das Finanças em relação à Fundação foram ampliados a fim de ficar salvaguardada a responsabilidade, assumida pelo Estado, como garante dos empréstimos que a instituição foi autorizada a contrair na Caixa Geral de Depósitos para fazer face às despesas necessárias ao custeamento das medidas indispensáveis à realização dos objectivos que lhe foram assinados pelo Governo.

E quais eram essas medidas?

Segundo o DL n.º 33726, de 21 de Junho de 1944, o primeiro grupo de medidas, a custear através de um empréstimo a contratar com a Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência consistia em a Fundação da Casa de Bragança, a) «comprar a D. Amélia de França e Bragança e a D. Augusta Vitória de Hohenzollern quer o direito de usufruto que a cada uma cabe sobre os bens da antiga Casa de Bragança e outros

pertencentes em mera propriedade à referida Fundação, nos termos do citado DL n.º 23240 e das escrituras lavradas em conformidade com o seu artigo 6º, quer os bens mobiliários que se escolheram de entre os existentes nos mesmos imóveis»; e b) pagar a importância necessária à liquidação da parte que à Fundação cabia no passivo da herança de D. Manuel II.

O segundo empréstimo autorizado por este diploma, empréstimo em sentido lato pois que, tecnicamente, consistia na abertura de um crédito em conta corrente pela Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, a favor da Fundação, crédito esse pela quantia necessária à criação de um fundo de maneio «destinado a ocorrer às despesas de início da administração e à realização das obras de grande reparação no Palácio de Vila Viçosa e instalação do Museu-Biblioteca»

É interessante notar que o citado DL n.º 33726 omitiu, quanto a este segundo empréstimo, a finalidade principal a que ele era destinado. E tinha boas razões para o fazer: na realidade essa disposição visava a mais injustificada e dispendiosa das finalidades, como fosse a de habilitar a Fundação com a verba necessária ao custeio da instalação em Portugal de Duarte Nuno de Bragança, presumível sucessor dinástico de D. Manuel II, no seguimento da política do governo de então de extinguir a vigência do banimento a que fora votado o ramo miguelista da antiga Casa de Bragança pela Convenção de Évora-Monte.

Foi exactamente para «legitimar» este segundo empréstimo, cujo objectivo desvirtuava claramente o espírito dos diplomas orgânicos da Fundação, que o Governo fez publicar o DL n.º 38848, de 4 de Agosto de 1952, a cuja ambiguidade retórica já fizemos referência, ambiguidade que foi a maneira mais hábil encontrada pelo legislador para iludir a evidente ilicitude que era a incumbência cometida à Fundação de realizar os referidos objectivos. Enfim, assegurado previamente pelo Governo o acordo unânime da Junta, estavam reunidas as condições para a Fundação poder socorrer o Governo na realização da sua política de abertura e de esperança ilusória concedida à facção monárquica que, de resto, apoiava o regime. Ao fim e ao cabo um negócio ruinoso para a Fundação...

Este relato de acontecimentos passados tem por fim explicar a razão do reforço tutelar a que a Fundação esteve submetida durante um período relativamente largo. Como o Estado foi o avalista dos dois contratos com a Caixa era natural que redobrasse a sua fiscalização quanto à administração da Fundação. Assim, introduziu no DL de 1944 duas disposições cautelares: §2º do artigo 3º - «Enquanto durar a responsabilidade do Estado mencionada no §2º do artigo antecedente (a responsabilidade assumida pelo Estado pelo integral pagamento das obrigações contraídas pela Fundação), as decisões que a Junta tome nos termos deste artigo e seu § 1º carecem de aprovação prévia do Ministério das Finanças dada por intermédio da Direcção Geral da Fazenda Pública» - e o § 5º do artigo 4º do mesmo diploma - «Enquanto subsistir para o Estado a responsabilidade mencionada no § 2º do artigo 2º deste diploma, as contas serão, antes da aprovação pela Junta, submetidas à aprovação do Ministério das Finanças, que poderá, além disso, exercer em relação à administração todos os actos de fiscalização que julgue convenientes».

É este um exemplo interessante da transformação de uma mera função tutelar do Ministério das Finanças, por uma função de quase

superintendência relativamente à Fundação da Casa de Bragança. Uma vez que já foram liquidadas todas as obrigações para com a Caixa Geral de Depósitos, este regime transitório extinguiu-se e a tutela mantém portanto o regime que já havia sido descrito no n.º 8 deste trabalho.

11. Como se depreende do exposto, a Fundação da Casa de Bragança, pela sua expressão histórica e pela riqueza do património cultural que administra, constitui actualmente um caso à parte entre as grandes fundações portuguesas até pela agitação política e jurídica que tem perturbado a sua vigência.

É, no entanto, justo salientar que, apesar de algumas das imperfeições dos diplomas orgânicos que referimos, foi o espírito desses mesmos diplomas, aliás claramente decorrente dos respectivos preâmbulos, ao exprimirem iniludivelmente o seu carácter nacional e, portanto, totalmente apolítico, que acabou por garantir a actual estabilidade e a projecção hoje finalmente conseguidas pela Fundação da Casa de Bragança.

JOSÉ PEDRO FERNANDES