

AS FUNDAÇÕES PRIVADAS E PÚBLICAS NO DIREITO BRASILEIRO VIGENTE

SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Quadro geral das espécies de fundações no direito brasileiro vigente. 3. A fundação do Código Civil e do Código de Processo Civil. As fundações particulares. Participação pública nas mesmas. Fundações abertas e fechadas. 4. As fundações vinculadas ao poder público. 5. As fundações administrativas de direito público: as autarquias administrativas. 6. As fundações administrativas de direito privado. as fundações públicas. 7. As fundações paradministrativas.

1. Introdução

1.1. A classificação das várias espécies de fundações, sua respectiva natureza jurídica têm constituído permanente desafio aos doutrinadores e à jurisprudência do Brasil.

1.2. Através dos tempos, tem-se verificado a ampliação do emprego desse instituto, quer no setor privado, quer no setor público, pois o Estado transformou-se no grande instituidor de fundações que, como instrumento governamental, desbordaram dos limites do Direito Civil e Processual Civil, para figurar, de modo especial, nas normas de Direito Público e Social, Administrativo, Constitucional, Financeiro, Penal, do Trabalho, Previdenciário, e outros.

1.3. A legislação sobre Fundações — especificamente no campo da descentralização administrativa e da chamada previdência complementar — tem experimentado expressivas alterações, e novas espécies e subespécies fundacionais têm surgido na prática jurídico-social, com o aprofundamento da atua-

ção do poder público, no exercício da provedoria fundacional, através das Curadorias de Fundações, como o que se alterou, acentuadamente, o quadro respectivo desde que, em 1970, escrevemos, sobre o tema, nossa tese *As fundações de direito privado instituídas pelo poder público*, o que nos incentivou a escrever este texto.

2. Quadro geral das espécies de fundações ou direito brasileiro vigente

2.1. As *fundações*, como espécie do gênero *pessoas jurídicas*, admitem uma primeira grande divisão: é a que distingue entre *fundações de direito privado e, fundações de direito público (fundações autárquicas ou autarquias fundacionais)*.

2.2. Outra categorização fundamental é aquela que permite, dentre as primeiras, entre, de um lado, as *fundações particulares* e, de outro, as *fundações de direito privado vinculadas ao Poder Público*, abrangendo as últimas as assim chamadas *fundações públicas*, governamentais, e as *fundações paradministrativas*, paragovernamentais ou de cooperação.

2.3. As *fundações particulares* são as fundações que, quer instituídas por pessoas físicas ou jurídicas particulares, quer por pessoas públicas, estão submetidas ao regime do Código Civil (arts. 24 a 30) e do Código de Processo Civil (arts. 1.199 a 1.204): são, portanto, *fundações de direito privado, de Direito Civil, fundações civis, fundações do Código Civil e do Código de Processo Civil*.

As *fundações de direito privado vinculadas ao Poder Público (públicas e paradministrativas)* são de direito privado, de direito civil, mas não dos *Códigos Civil e de Processo Civil*, tendo regime jurídico próprio como pormenorizaremos adiante.

2.4. As diferenças entre as várias categorias de fundações decorrem, ainda, de outras fontes, (a) pela natureza do *suporte fático personalizado* entre *fundações-patrimônio e fundações-organização*; (b) pela *situação jurídica em relação ao Poder Público*, entre *fundações supervisionadas (autárquicas, governamentais e paragovernamentais)*, *fundações de colaboração do poder público e fundações administradas*; (c) finalmente, ainda podem, quanto a seus *destinatários*, classificar-se como *fundações gerais ou abertas, e fechadas ou especiais*.

Trataremos, neste trabalho, destas várias espécies.

3. A fundação do Código Civil e do Código de Processo Civil. As fundações particulares. Participação pública nas mesmas. Fundações abertas e fechadas.

3.1. Segundo o regime do Código Civil (arts. 24 a 30) e do Código de Processo Civil (arts. 1.199 a 1.204), a fundação é uma pessoa jurídica cujo substrato personalizado é um patrimônio afetado a um fim, em oposição às pessoas jurídicas corporativas, societárias e associativas, em cuja base fático-social personificada figura a reunião, a conjugação de pessoas, seus membros.

A *fundação civil*, a *fundação do Código Civil* (e do *de Processo Civil*) é, portanto, a *fundação-patrimônio*, tanto que a insuficiência ou deficiência de bens dotados conduz ao diferimento ou à inviabilização da ultimação do processo criativo da entidade *in fieri* (art. 25 do Código Civil).

Podemos dizer que a fundação, nos termos em que está colocado seu regime no Código Civil e no Código de Processo Civil, como espécie do gênero das pessoas jurídicas, têm atributos que a tornam o instrumento ideal para o atendimento de fins transindividuais.

A fundação não tem membros, ou seja, nem sócios, nem associados, eis que a membridade é requisito necessário e próprio das corporações (sociedades e associações), que, em consequência, ostentam, como órgão máximo e indispensável de sua estrutura, a assembléia geral, onde atuam os membros da entidade, e que podem alterá-la — inclusive quanto ao objeto social — e, até mesmo, extingui-la: é órgão dominante, que expressa a vontade imanente, interna superior que comanda o destino corporativo.

A fundação conta, tão-somente, com órgãos de administração, integrados por gestores, pelos *administradores* do patrimônio fundacional, substrato, base que é personalizada, órgãos esses servientes, pois sua atuação esta comprometida, funcionalmente, com o fim fundacional, que não podem modificar, que é imutável, que já encontram preestabelecido no ato de instituição da entidade, cuja existência não podem eliminar *ad libitum*.

Com efeito, fim e duração da fundação são elementos que cabem ao *instituidor* — aquele que pratica o ato deflagrador do procedimento de criação do ente, com a dotação patrimonial correspondente — estabelecer, e que, uma vez criada a instituição, nem ele próprio pode mudar.

Quanto ao aspecto *finalístico* da fundação, é relevante gizar que, no Direito Civil Brasileiro, tem ele de ser social, de índole social, não podendo ser de caráter lucrativo, no sentido de que não pode a entidade, diante de resultados financeiros positivos, distribuir lucros, dividendos, o que não impede que a fundação desenvolva atividade remunerada, e até empresarial (a *funda-*

ção-empresa é legítima, seja sob a forma de titularidade de cotas ou ações de capital de sociedade comercial, seja por manter a fundação, diretamente, o estabelecimento empresarial), desde que, aplicado, integralmente, o resultado positivo nos fins fundacionais.

A extinção da fundação, salvo as hipóteses de existência a termo final ou sob condição resolutiva, inclusive por visar à realização de fim em si mesmo de cometimento temporário, só pode dar-se pela superveniência de causas táticas ou jurídicas reconhecidas por quem de direito.

Finalmente, um dado básico das virtudes fundacionais: exatamente em razão de sua estrutura impessoal, da perenidade existencial, de sua teleologia altruística, a fundação tem de estar sob o velamento, a provedoria de terceiro, que fiscalize a administração da entidade, com vistas à permanente aferição da legitimidade de sua investidura e de sua atuação, da consonância desta com os fins da fundação, verificando se está desenvolvendo a melhor gestão do patrimônio, de modo a se obterem mais recursos, e, com menos ônus, a consecução mais completa possível dos mencionados fins.

Os Código Civil e de Processo Civil outorgam essa *provedoria ao Ministério Público*, representante da sociedade civil, vigilante da aplicação correta e justa das normas jurídicas constitucionais, legais e regulamentares.

É, pois, a instituição ideal para esse mister eis que dotada do poder de império, órgão da soberania estatal, não está a serviço do Governo, não atua em função dos interesses do Poder, mas sim da comunidade, em que se inserem, exatamente, aqueles que constituem o terceiro grupo de protagonistas da vida fundacional — ao lado dos instituidores e dos administradores — e que são os *beneficiários* da atividade da fundação.

Sendo a vida social — e, assim, a vida jurídica — eminentemente relacional, é claro que a criação da fundação, a dotação do patrimônio, que recebe o selo jurídico da personalização, sua estruturação orgânica e respectiva titularização e funcionamento pelos administradores, e a fixação de fins altruísticos a serem alcançados, todo esse conjunto tem de ter como objetivo último o benefício de seres humanos, que são os *destinatários da fundação* e que podem constituir um conjunto com maior ou menor número de elementos, toda uma comunidade, um segmento, uma classe dessa.

É o Ministério Público — que, no nunca esquecido dizer de ROBERTO LYRA, é o Ministério Social — que vela pela realização pertinente pelos administradores da vontade do instituidor (assim como vela pela do testador, sendo que a fundação pode ser instituída também por testamento), provendo o atendimento, pela entidade, dos interesses de seus destinatários.

Desde logo, cumpre assinalar que, embora possa ser maior ou menor o conjunto desses beneficiários, sua qualificação será sempre social, comunitária.

A apresentação desse panorama geral das peculiaridades fundacionais torna clara sua pertinência como instrumento de realização de determinados fins sociais, quando se deseja utilizar um meio impessoal, objetivo, duradouro, confiável, inclusive pela sujeição à fiscalização externa.

O *Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* editou, em 13.11.79, a *Resolução nº 68*, verdadeiro “Código das Fundações”, e que estruturou o Sistema de Provedoria de Fundações, e estabelecendo normas para a atuação do MP em matéria fundacional, dispôs sobre a instituição, estruturação, funcionamento, fiscalização e extinção das entidades da espécie.

3.2. Ao *Estado* — no sentido abrangente do termo, a englobar as instituições estatais (União e Estados federados) e intra-estatais (Municípios, Territórios) —, como pessoa jurídica, como indivíduo, dentro do Direito Individual Privado, sempre se reconheceu a capacidade, a legitimidade para instituir *fundações civis, de Direito Civil, de Direito Comum*, dotando-as do *patrimônio* a ser personalizado.

Isso, quer no Direito pré-codificado, quer já no regime do Código Civil, e seja enquanto ainda não se institucionalizara a descentralização administrativa, seja atualmente, quando a questão se coloca numa opção calcada na conveniência política.

É o que se chama de *participação fundacional do Estado*, em contradição, atualmente, de modo especial, em nível local, principalmente sob a forma de co-instituição com particulares.

Desse processo também participam entidades da Administração Indireta — sem que a unidade federativa correspondente esteja presente — de que é exemplo típico a Fundação Cesgranrio, responsável pela realização do vestibular unificado no Grande Rio, e co-instituída por entidades de ensino superior oficiais, federais e locais, e particulares.

Essas *fundações particulares com participação estatal* não integram a Administração Pública, mesmo a Indireta, mas estão situadas no conjunto dos administrados, dos governados, submetidos, como qualquer desses, ao poder de polícia administrativa ordinário, e, enquanto fundações, ao regime civil, de Direito Civil Comum (Códigos Civil e de Processo Civil), inclusive a provedoria do Ministério Público.

A participação fundacional de pessoa administrativa, federativa ou da Administração Indireta, não desnatura essas fundações, que se identificam, não apenas como de Direito Privado, de Direito Civil, mas do Código Civil (e de Processo Civil), como *fundações particulares*.

É hipótese semelhante à das denominadas participações financeiras ou acionárias do Estado em sociedades comerciais particulares, que preservam essa condição, não obstante dita participação.

As situações ora em análise são de identidade — e não, apenas, de igualdade ou de igualação: cf. art. 173, § 1º, da CF —, porquanto são as mesmas de qualquer pessoa jurídica particular da espécie.

É básico assinalar-se que, dada essa identidade de situações, todos os aspectos do regime jurídico das fundações do Código Civil, antes exposto, estão presentes no tocante às *fundações particulares com participação administrativa*, inclusive no tocante ao posicionamento do instituidor ou dos co-instituidores e administradores, com incidência, tão-somente, do Direito Civil ordinário, e não, nessa parte, do Direito Administrativo, que só interfere, como acontece no tocante a qualquer particular, quando se trata do exercício do poder de polícia administrativa ordinário.

É o mesmo que ocorre, *mutatis mutandis*, com as empresas particulares com participação de pessoas administrativas: o relacionamento entre a empresa e os acionistas-pessoas administrativas é, estritamente, de Direito Comercial, de Direito Societário.

Destarte, o único poder de ingerência do Poder Público, do administrador público, é, a par do já referido poder de polícia administrativa ordinário, o que lhes assegura o Direito Privado comum nas respectivas posições de sócio, acionista, instituidor, administrador, Ministério Público, mantida sempre, portanto, a isonomia com referência às demais pessoas físicas ou jurídicas particulares da espécie: qualquer tentativa de interferência abusiva do Poder Público caracterizará procedimento inconstitucional.

É que a participação administrativa na entidade particular — seja ela fundacional ou corporativa inclusive comercial — não é, por si mesma, fator juridicamente suficiente para uma discriminação — legal ou administrativa — com referência às demais. A participação não é fator discriminatório juridicamente hábil como elemento de desigualação.

Se, por motivos de conveniência política, e dentro do que o Direito permite, o Estado, suas pessoas administrativas preferem atuar no setor particular da sociedade civil, valendo-se dos instrumentos específicos desse, não poderão ser estabelecidas diferenciações que agridam o regime jurídico escolhido.

Se o Poder Público se investiu, validamente, numa determinada situação jurídica, e, em conseqüência, se inseriu num certo regime jurídico, não pode, contrariando esse, subvertendo-o, criar discriminações, eis que todo regime

jurídico se caracteriza pela uniformidade ou identidade, ou seja, é o mesmo para todos a que a ele se submetem.

Fundamental a anotação de Seabra Fagundes de que, “outrora, o Estado, ante a necessidade de tornar autônomos certos serviços, valia-se do instituto privado da fundação, erigindo em pessoa jurídica, sob essa modalidade, certos departamentos seus. Típico, nesse sentido, foi o que se passou com a organização dos estabelecimentos superiores de ensino, alguns ganhando autonomia administrativa, através do recebimento de patrimônios próprios e da personalização, com apelo às regras do Capítulo II, Seção IV, do Código Civil”.

Trata-se, em verdade, de fenômeno digno de realce.

Em primeiro lugar, a evidenciar a vinculação dessa espécie de pessoa jurídica e a área educacional.

Outrossim, pelo posicionamento do poder público como instituidor de fundações, mostrando que isso se deu em razão da necessidade da personalização de certos serviços estatais, para lhes conferir autonomia e a capacidade de se tornarem sujeitos de direitos e obrigações, nos moldes do Código Civil.

É que ainda não era concebida, à época, a possibilidade da existência de pessoas jurídicas públicas não-políticas, exclusivamente administrativas, as *autarquias*, que, somente mais tarde, foram admitidas, passando a entender-se o elenco do art. 14 do Código Civil como não-exaustivo.

Tampouco se identificavam, ainda, a Administração Indireta, nem, conseqüentemente, pessoas administrativas, ainda que de direito privado.

Assim, “pela outorga da personalidade jurídica de direito privado”, acrescenta Seabra Fagundes, “se alcançava o objetivo da autonomia de certos serviços públicos, com proveito para a atuação estatal, que assim ganhava um novo instrumento”.

Destarte, por necessidade de ampliação e de agilização dos quadros organizacionais administrativos e por deficiência dos instrumentos típicos da área do direito público, o Poder Público tornou-se um grande instituidor de fundações de direito privado, segundo o modelo do Código Civil.

3.3. Elemento básico da existência fundacional são seus *destinatários*, isto é, aqueles *beneficiários* da realização de seu fim.

Dominam o conceito de fundação, conforme sabemos, as noções de afetação, de destinação a um fim social, de administração serviente à consecução dessa teleologia.

Mas esse fim não vale por si mesmo, mas, sim, na medida em que se traduz no benefício de membros da comunidade em que atua a pessoa jurídica fundacional.

Surge, neste tópic, a figura — que é a razão de ser da fundação — que são seus *beneficiários ou destinatários*.

É pela satisfação dos interesses deles, mercê da adequada gestão dos recursos indacionais, que vela o Ministério Público, no caso das *fundações particulares*.

Os beneficiários ou destinatários formam, na estrita linguagem matemática, um conjunto, com maior ou menor número de elementos, ou genericamente referidos, mas individualizáveis, ou seja, um grupo, um segmento, mais ou menos amplo da comunidade: menores, doentes, pobres, empregados, ou, até mesmo, a comunidade em geral, ou desde logo individualizados.

A relevância da figura do destinatário é decisiva para a fundação, tanto que se discute se são eles os sujeitos de direito, situados no pólo ativo, em matéria de relação fundacional.

Pinto Ferreira, em erudito estudo, conclui que tal sujeito, “como destinatários dos seus benefícios, são, pois, os indivíduos componentes desta ou daquela coletividade, os quais, na dúvida, poder-se-ão determinar: (a) consoante o que se dispuser no ato fundacional; omissis esse, (b) nos termos do que as regras supletivas da lei estipularem, e, em sua falta, (c) pelo que a jurisprudência decidir”.

Sua tese é desenvolvida, com pormenores: “Nas fundações, se nos oferecem à análise dois grupos distintos de pessoas, há, duma parte, os administradores-representantes, e doutra parte, os respectivos beneficiários, ou melhor, destinatários. Há, para cada qual desses dois grupos, uma situação jurídica peculiar, que se não confunde com a do outro. O primeiro representa e gere um patrimônio, permanentemente consagrado ao proveito do segundo: a este correm as vantagens dominantes do acervo de bens, que aquele simplesmente administra. A um, impõe-se o dever de realizar os proventos, que ao outro cabe o direito de fruir. Portanto, dois fatos simultâneos e relevantes: as obrigações dos administradores e os direitos dos destinatários, congenitamente estatuídos pelo instituidor da fundação, mas por ele próprio separados”. Os destinatários são, pois, “os seus sujeitos basilares, como beneficiários do fim a realizar-se”.

A legislação brasileira reconhece no *destinatário* a figura do *interessado* (CPC, arts. 1.200, 1.201, § 1º, e 1.204), que tem legitimação ativa para a prepositura de ações e o requerimento de medidas ligadas à organização, fiscalização e extinção das fundações.

Aliás, no caso de ação de extinção da entidade, os destinatários têm de ser citados.

Cumpra sublinhar que os destinatários fundacionais, em qualquer de suas espécies, podem juridicamente situar-se em posição contratual ou estatutária,

e receberem benefícios gratuitos ou onerosos, sendo que a atividade remunerada da fundação não a descaracteriza ou ilegítima, conforme já assinalado.

3.3.1. Já se salientou que os destinatários das fundações constituem um conjunto, que poder ter maior ou menor número de elementos.

Pode até chegar, em determinado momento, a ser um conjunto vazio (em certo instante, inexistem mendigos na cidade, o que faz com que seja vazio o conjunto de beneficiários da fundação que exista, no local, para atendimento da mendicância), fato esse que não pode ser definitivo — apenas, contingencial — sob pena de a entidade ter de extinguir-se, por impossibilidade de atingimento de seu fim.

A grande distinção, no caso, radica-se entre as *fundações gerais* ou *abertas* e as *fundações fechadas* ou *especiais*.

A primeira categoria inclui as entidades fundacionais a que corresponde um conjunto com beneficiários individualizáveis, mas não individualizados: os pobres, os menores de uma cidade, genericamente referidos.

Mas pode caracterizar-se um conjunto de destinatários individualizados desde logo, ainda que possa ocorrer que, em outra porção ou em grau mediato, haja outros apenas individualizáveis.

Esse segundo fenômeno ocorre, sempre, entre as *fundações vinculadas ao Poder Público* (governamentais e paragovernamentais) e, muitas vezes, entre as *fundações particulares*.

3.3.2. Dentre as *fundações particulares* — que são aquelas de que, nesta altura, estamos tratando —, podemos identificar, como *fechadas*, as *fundações colaboradoras do Poder Público*, e as *fundações de auxílio e fomento* a outros destinatários específicos.

3.3.3. Ao contrário da *descentralização institucional* (que faz surgir a *Administração indireta*, com suas *autarquias administrativas*, suas *fundações públicas*) e da *descentralização por cooperação* (de que decorre a criação de fundações paradministrativas) que são processos de *desconcentração subjetiva* — fazendo nascer ou transformando pessoas jurídicas —, a *descentralização por colaboração é objetiva*, na medida em que diz respeito, não ao sujeito, mas à atividade, que por ela é delegada a terceiros, que continuam terceiros em relação à Administração Pública, e que passam, assim, a ter uma posição, um relacionamento diverso com o Poder Público, enquanto colaboradores desse, qualidade jurídica específica que deriva de lei.

No campo do Direito Administrativo, no desenvolvimento da integração Estado-comunidade, o número e a variedade de colaboradores da administração pública se tem expandido. De um lado, as tradicionais categorias dos concessionários e permissionários de serviços públicos, dos contratados para obras,

serviços e fornecimentos, dos estabelecimentos particulares de ensino autorizados e reconhecidos.

O colaborador da administração pública não tem sua natureza atingida, modificada por assumir essa posição jurídica: assim, um particular concessionário ou permissionário de serviço público mantém sua qualidade jurídica, seu *status* de particular, não obstante ocupar aquela posição.

Essa posição é, em verdade, nova, resultante da investidura em novo estatuto legal, em relação à atividade que aquele particular passa a exercer, integrando-se à prestação de parcela da função administrativa.

Sem transmutação de natureza, o colaborador da administração pública passa a um novo posicionamento jurídico frente a essa administração: na medida em que é titular daquela atividade, ele não é um administrado, eis que, em decorrência de nova posição, ele passa a ter uma qualificação jurídica diversa, a de *colaborador da Administração Pública*.

As *fundações de colaboração do Poder Público* são fundações que, embora mantenham sua natureza particular inatingida, se encontram, por lei (geral ou especial), numa situação jurídica de delegatárias (concessionárias, permissionárias de serviços públicos) ou com sua atividade incorporada à realização de parcela da função administrativa.

Dentre elas estão as *fundações fechadas de previdência privada* em sua feição atual, e cuja legislação, aliás, usa a denominação *entidade fechada* no sentido aqui empregado: art. 4º, I, *a*, da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977.

Entidades de previdência privada “são as que têm por objetivo instituir planos privados de concessão de pecúlios ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da previdência social, mediante contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos”, nos termos do disposto no art. 1º da Lei nº 6.435/77, que dispõe especificamente sobre tais entidades.

Dizem-se *fechadas* exatamente “quando acessíveis exclusivamente aos empregados de uma só empresa ou de um grupo de empresas”, as quais são denominadas *patrocinadoras* (art. 4º, I, *a*). As desse tipo podem ser “fundações, quando sem fins lucrativos” (art. 5º, II).

Nesta linha, as *fundações fechadas de previdência privada* são *colaboradoras da Administração Pública*, na medida em que são consideradas “complementares do sistema oficial de previdência e assistência social, enquadrando-se suas atividades na área de competência do Ministério da Previdência e Assistência Social” (art. 43).

Por isso, tem legislação especial, com regulamentação específica (ver. Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978), inclusive a expedida pelo órgão

criado, na estrutura básica do MPAS, “como órgão normativo das atividades das entidades fechadas”, o Conselho de Gestão da Previdência Complementar (arts. 14 e s. do Decreto nº 81.240/78), e pelo Conselho Monetário Nacional (art. 40, e seus §§, da Lei nº 6.435/77).

Outrossim, submetem-se ao controle e à fiscalização da Secretaria de Previdência Complementar (arts. 14 e 19), outro órgão instituído no organograma do MPAS.

Não são *fundações do Código Civil*, tanto que o art. 86 da Lei nº 6.435/77 reitera que “compete exclusivamente ao Ministério da Previdência e Assistência Social velar pelas fundações que se enquadrem no conceito de entidade fechada de previdência privada, como definido nos arts. 1º e 4º desta lei, derogado, a partir de sua vigência, no que com esta conflitar, o disposto nos arts. 26 e 30 do Código Civil e 1.200 a 1.204 do Código de Processo Civil e demais disposições em contrário”. O Ministério Público com relação a elas não atua.

No procedimento de sua criação, a Lei nº 6.435/77 adotou o regime de autorização para constituição e funcionamento das entidades, “mediante portaria do Ministério da Previdência e Assistência Social, a requerimento conjunto dos representantes legais da entidade interessada e de sua patrocinadora ou patrocinadoras” (arts. 35, I, a, e 37), autorização essa que poderá vir a ser cassada (art. 35, II, c), cabendo a intervenção na entidade (arts. 55 a 62) e sua liquidação extrajudicial (arts. 63 a 74), como visto.

Dependerão, ainda, de autorização do Ministro de Estado as alterações estatutárias, a fusão, incorporação, grupamento e transferência de controle das entidades fechadas (art. 35, II, a, e 38).

Ademais, haverá necessidade de autorização específica para a execução e operação de planos de benefícios (art. 39).

Os arts. 3º e 34, § 1º, *in fine*, da Lei nº 6.435/77 apresentam-nos o espectro amplo da teleologia e da instrumentação da ação do Poder Público no caso, identificando-se nessa o controle administrativo especial da descentralização por colaboração.

As patrocinadoras ajudam o poder público na supervisão das atividades dos entes em tela (art. 34, § 1º).

As então chamadas *fundações de seguridade social* já existiam antes da legislação citada e correspondiam à personalização dos fundos de pensão (aliás, *fundo e fundação* são, ostensivamente, termos cognatos) e, daí em diante, nunca deixaram de expandir-se em número, importância e poder econômico.

Instituídas, muitas delas, por entidades da Administração indireta (especialmente empresas governamentais, empresas públicas e sociedades de eco-

nomia mista) foi pioneira, neste campo, a Fundação Petrobrás de Seguridade Social (Petros), a que se seguiram outras, como Fundação Eletrobrás de Seguridade Social (Eletros), Fundação Vale do Rio Doce de Seguridade Social (Valia), Fundação Embratel de Seguridade Social (Telos), Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes), Fundação de Previdência dos Servidores do IRB (Previrb), também foram criadas por empresas particulares, de que é exemplo a Fundação Caemi de Previdência Social.

3.3.4. *As fundações de auxílio e fomento são fundações particulares que apóiam e incentivam destinatário ou destinatários determinados, conforme já adiantado.*

Entre os numerosos exemplos, podemos lembrar o da Fundação Armando Fajardo e da Fundação Banco de Óculos, que servem de entidades de apoio aos Lions Clubs do chamado Distrito L-3, no Brasil.

Os Lions Clubs são clubes de serviços de atuação permanente em prol do interesse comunitário, reconhecidos (e, assim eles próprios perseguidores de fim social) de utilidade pública.

Auxiliando-os nesse mister, encontramos as referidas Fundações — uma, servindo de suporte administrativo e operacional, e a segunda, mantida pelos “leões”, doando óculos a deficientes visuais —, as quais, prestam, também, diretamente, serviços à comunidade.

Aliás, em nível transnacional, temos a Fundação Internacional de Lions Clubs e a Fundação Rotária.

Numerosas são, repetimos, as fundações de auxílio e fomento e — para indicar, apenas, exemplos do Rio de Janeiro —, dentre elas, podemos citar a Fundação Assistencial Brahma, a Fundação dos Empregados da Standard Eletrônica, a Fundação Ponto Frio Alfredo João Monteverde, a Fundação Vale do Rio Doce, a Fundação Beneficente Comércio e Navegação, a Fundação Rotária de Ensino Técnico, a Fundação dos Sócios do Rotary Club do Rio de Janeiro.

Expressivo conjunto dessa categoria é o integrado pelas denominadas *fundações de apoio a instituições de ensino superior*, como a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundepe), que auxilia a Universidade de Minas Gerais, como entes de auxílio à Universidade Federal de Santa Catarina (Fapeu) e a Fundação de Ensino de Engenharia em Santa Catarina (FEESC), como a Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (Fapex) (destinatária, a Universidade Federal da Bahia), a Fundação Universidade Empresa de Tecnologia e Ciências (Fundatec) (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), a Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência (Fatec) (Universidade Federal de Santa Maria), Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão (Funape) (Universidade Federal da Paraíba), Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (Faep) (Escola

de Agricultura de Lavras — Esal), Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Pesquisa (Fadesp) — Universidade Federal do Pará, Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Pesquisa e Extensão (Fadape) — Universidade Federal de Juiz de Fora, a Fundação de Apoio à Universidade do Rio de Janeiro (Pró Uni-Rio).

As *fundações de apoio* têm obedecido a duas espécies: (a) as que são instituídas ou constituídas por pessoas físicas (inclusive, professores e pesquisadores universitários) ou jurídicas particulares, (b) as que têm sido instituídas ou co-instituídas pelas próprias IES, com que vão colaborar.

Nas *fundações de apoio* dispuseram a Lei nº 8.958, de 20.12.94, e a Portaria Interministerial nº 631, de 05.06.95.

Em todas as hipóteses, a natureza é a mesma: trata-se de *fundações particulares*, pois que inteiramente de Direito Civil, regidas pelo Código Civil e pelo Código de Processo Civil, criadas com a aprovação dos atos de instituição e de dotação e dos respectivos estatutos pelo Ministério Público estadual, sob cujo velamento se encontram.

Nenhuma derrogação ocorre no regime jurídico estabelecido pela codificação civil.

A própria designação *fundações de auxílio, de fomento, de apoio* reflete a posição jurídica delas, *entidades fechadas* como entes de apoio e incentivo a seus *destinatários* imediatos.

Tal posicionamento jurídico corresponde a uma forma de aproveitamento da atividade de terceiros, com caráter estritamente *objetivo*, porquanto a participação do ente de auxílio e fomento é através de sua atuação, no desenvolvimento de ações conexas ou continentes: a natureza jurídica, no caso particular, mantém-se inalterada.

4. As fundações vinculadas ao poder público

4.1. Já vimos que o Poder Público tem legitimidade para criar *fundações do Código Civil, administradas ou de colaboração, abertas ou de destinatários individualizados*.

Tratemos, agora, das *fundações vinculadas ao Poder Público*, isto é, que passam a integrar o contexto governamental. São elas as *fundações públicas, as fundações ou paradministrativas*.

4.2. A história das fundações no Brasil, em sua ligação mais íntima com a Administração Pública, tem sido, inegavelmente, a do emprego desse instituto como instrumento hábil de *descentralização administrativa* em diferentes níveis e espécies, de agilização, mediante a personalização organizacional e

patrimonial, de procedimentos, com vistas à persecução mais adequada de determinados fins de interesse público e social.

Por isso, encontramos: (a) dentro da administração pública: (1) a *fundação de direito público*, que é espécie do gênero *autarquia administrativa*, e (2) a *fundação pública*, de direito privado, de direito civil, mas não do Código Civil, sujeita ao regime de pessoa administrativa, vinculada e supervisionada em relação à Administração Direta, (b) na *Paradministração*, a *fundação de cooperação*, a *Fundação paradministrativa*, que pode ser *fundação de direito privado*, ou *fundação de direito público (autarquias paradministrativas)*.

4.3. Tradicionalmente, ao lado da *Administração Direta*, figurava a *Administração Indireta (descentralizada)*.

A *Administração Indireta* correspondia à organização administrativa das pessoas jurídicas criadas pelo Estado para com ele comporem a Administração Pública, auxiliando-o no exercício da atividade administrativa. Essas *pessoas administrativas* integrantes da Administração Indireta eram, segundo o disposto no art. 4º, II, do Decreto-lei nº 200, com a alteração da Lei nº 7.596, de 10.04.87, as *autarquias*, as *empresas públicas*, as *sociedades de economia mista e as fundações públicas*.

A atual CF, em seu art. 37, desdobrou a *Administração Descentralizada em Indireta e Fundacional*.

Pelo regime constitucional vigente, a *Administração Indireta* compreende as *autarquias* (públicas), as *empresas públicas* (de direito privado) e as *sociedades de economia mista* (privadas), que são entidades personificadas. A *Fundacional*, pelas *fundações públicas* (de direito privado).

A criação de entidades administrativas personalizadas da Administração Pública é produto do processo de descentralização administrativa denominando *descentralização institucional*, que se caracteriza pela personificação (personalização) de organismos com fins exclusivamente administrativos, de natureza, portanto, não política.

A descentralização institucional compreende a autonomia com personificação, o que leva a que a entidade descentralizada tenha patrimônio e responsabilidade jurídica próprios.

Cada pessoa administrativa da *Administração Pública Descentralizada* mantém, em face da *Direta*, da instituição política que a criou, uma situação dita de *vinculação*.

A *vinculação* de cada entidade administrativa personalizada da Administração Pública dá-se, conforme o caso, através da Presidência da República, da Governadoria, do Gabinete do Prefeito, de um dos Ministérios ou Secretarias, segundo o enquadramento da principal atividade da entidade descentralizada.

A vinculação traduz o inter-relacionamento de poderes, faculdades e deveres da Administração Direta em relação as entidades personalizadas exercendo os primeiros sobre os segundos poderes de controle, de ordenação, de repressão, de revisão e supletivo: arts. 20, parágrafo único, e 26 a 28 do Decreto-lei nº 200/67, art. 29 da Lei nº 8.490, de 19.11.92.

O controle que o Poder ou instituição exerce sobre as entidades personificadas compreende o poder de ingerência na gestão da entidade, através da designação de dirigentes, poder inspectivo para aferição da eficiência e fiscalização financeira, o poder corretivo preventivo (mediante a outorga ou a denegação de autorizações), concomitante (pela prática conjunta de atos) e sucessivo (por meio da aprovação ou desaprovação).

Os poderes ordinatório, repressivo e cautelar (inclusive sob a modalidade da intervenção), revisional e supletivo somente podem ser exercidos nos estritos casos, limites e formas previstas na lei.

Denomina-se, genericamente, *supervisão* o conjunto de poderes de *vinculação administrativa* que o Presidente da República, o Ministro do Estado, o Governador, o Prefeito, o Secretário detém com referência às entidades vinculadas (Título IV do Decreto-lei nº 200/67).

Os Ministros de Estado e os Secretários são responsáveis, perante o Chefe do respectivo Executivo, pela supervisão que exercitam (art. 20) e a exercem com apoio em órgãos centrais de sua Administração Direta (art. 21).

A supervisão engloba aspectos de legalidade e de eficiência (art. 25).

5. As fundações administrativas de direito público: autarquias administrativas

5.1. As *fundações de direito público* são espécie do gênero *autarquias*. São *autarquias administrativas*, se integrantes da *Administração Indireta*.

5.2. A etimologia do vocábulo *autarquia* encerra a noção de autonomia, de auto-administração. Esse sentido genérico dá lugar, entretanto, no Direito brasileiro, a uma espécie definida de pessoa de direito público. *Autarquia*, no Direito brasileiro, é toda pessoa jurídica de direito público de natureza não-territorial e exclusivamente administrativa, isto é, não-política.

5.3. As autarquias surgiram, no Direito brasileiro, nos anos 20, com o aparecimento das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões. A sua natureza jurídica de direito público, no entanto, só mais tarde veio a ser plenamente reconhecida, eis que, de início, e tendo em vista o disposto no art. 14 do Código Civil, a doutrina não admitia pessoas públicas que não fossem as de caráter político-federativo.

Não existe lei geral sobre autarquias, cujo regime jurídico compõem-se, desse modo, de disposições esparsas, constantes da Constituição, de leis ordinárias e regulamentos em geral. No todo, podemos afirmar que o regime jurídico das autarquias é bastante aproximado da administração direta, já que se trata de pessoas públicas.

5.4. As *autarquias* estão definidas no art. 5º, I, do Decreto-lei nº 200/67.

É serviço, isto é, organismo personalizado — personalidade de direito público — criado por lei, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor desempenho gestão administrativa e financeira descentralizada.

A autarquia em tela é a *autarquia administrativa*, pessoa jurídico-administrativa pública não-política e não-territorial. *Pessoa administrativa*, porque integrante da administração indireta, é também *pessoa de direito administrativo*, eis que tem nesse a sede de seu regime jurídico, sendo a contribuição desse ramo jurídico para o elenco das pessoas jurídicas, no direito brasileiro.

Não sendo duplicata das pessoas político-federativas, em razão da prevalência do princípio da especialização, mas sendo pessoa pública, só ela, na administração indireta, pode exercer as atividades que exijam a titularidade do poder de império, inclusive o poder de polícia, não podendo explorar *atividade econômica stricto sensu*, no sentido do art. 173, e seu § 1º — restrita, em termos de Poderes Públicos, às empresas públicas e sociedades mistas —, isto é, de economia de mercado (cf. § 4º).

5.5. As *autarquias* — embora possam assumir a índole *corporativa* — são, por excelência, *instituições*, ou seja, *fundações-organização*, em que o substrato que é personalizado é uma *estrutura, um serviço* (no sentido organizacional, e não de atividade). Difere, pois, da *fundação-patrimônio*, cujo suporte personificado é um *fundo*, em acervo de bens.

6. As fundações administrativas de direito privado: fundações públicas

6.1. A *Administração Pública* não se compõe, apenas, de *pessoas públicas*, isto é, da *Administração Direta das pessoas políticas* e, da *Administração Autárquica*, integram-na, também, *pessoas jurídicas de direito privado, civil ou comercial*, que, genericamente, recebem a designação de *entidades paraestatais* (vocábulo que, etimologicamente, significa próximas do Estado). É a *Administração Paraestatal*.

Compõem uma das espécies de *entidades paraestatais* as *fundações públicas*, no segmento que o art. 37 da CF designa como *Administração Fundacional*.

6.2. Conforme antes assinalado, *fundações de direito privado*, no Brasil, instrumento adequado de *descentralização administrativa*.

Foi no campo educacional, que começou a esboçar-se, com a utilização, precisamente, do instituto da *fundação de direito privado*, a noção de *descentralização administrativa*.

Com efeito, Honório Monteiro mostrou que, pelo menos a partir de 1891, a Faculdade de Direito de São Paulo passou a ser uma “Fundação oficial”. João Mendes Júnior, em relatório, de 1911, que elaborou como Diretor da instituição, salientou o caráter fundacional dos institutos de ensino criados e mantidos pela administração pública.

Por seu turno, o Decreto nº 11.530, de 18.03.15, que organizou o ensino secundário e o superior da República, conferir personalidade jurídica aos *institutos* de instrução secundária e superior vinculados ao Governo Federal.

Assim, inicialmente, por falta de outros instrumentos, e, posteriormente, a partir dos anos 40, por opção do legislador, de política organizacional-administrativa, a *fundação de direito privado* tem participado do elenco de entidades na descentralização administrativa.

6.3. O Poder Público, dentro da *descentralização institucional*, cria *fundações de direito privado*.

Essas *fundações*, originalmente, conhecidas como *fundações instituídas pelo Poder Público*, pertenciam à Administração Indireta, antes do advento do Decreto-lei nº 200/67, e no regime primitivo desse (art. 4º, § 2º). Foram, porém, com o Decreto-lei nº 900, de 29.09.69, que o alterou (arts. 2º e 3º) dela, excluídas, passando a ser *entes de cooperação*, a compor a chamada *Paradministração*, grupo heterogêneo de entidades que, em relação ao Poder Público, ocupam situação jurídica distinta, de um lado, dos órgãos e organismos administrativos, e, de outro, dos administrados e de que trataremos mais adiante.

Essas fundações recebiam também as designações de *fundações privadas governamentais*, de *fundações supervisionadas*, de *fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público*.

Por vezes, eram chamadas de *fundações públicas*, à semelhança das *empresas públicas*, também *peçoas jurídicas de direito privado*, mas igualmente integrantes da Administração Pública e criadas pelo Poder Público, o que explica adjetivação, como *públicas*, de *peçoas privadas*.

Ulteriormente, passaram a uma situação híbrida, tendo-se reintegrado, parcialmente, na *Administração Indireta*, em razão do disposto no Decreto-lei nº 2.299, de 21.11.86.

O reingresso pleno na *Administração Indireta* deu-se com a Lei nº 7.569, de 10.04.87 (art. 2º), que modificou o Decreto-lei nº 200/67 e o Decreto-lei nº

900/69 (arts. 1º e 10), e designou as entidades da espécie de *fundações públicas* (novo art. 4º, II, *d*, do Decreto-lei nº 200/67) definindo-as, no novo art. 5º, IV, do Decreto-lei nº 200/67, como as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público (senão seriam *autarquias*), com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado com recursos da União e de outras fontes. Sua personalidade jurídica é adquirida com a inscrição da escritura pública de instituição no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil, concernentes às fundações.

6.4. As *fundações públicas são de direito privado, de direito civil*, mas não do Código Civil, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 24 a 30 daquele, nem nos arts. 1.199 a 1.204 do CPC, tendo regime jurídico próprio.

São *fundações-organização* (a estrutura organizacional é que é o substrato personificado), ao passo que a fundação do Código Civil e, como vimos, *fundação-patrimônio* (esse é o elemento que recebe o selo da personificação).

6.5. A lei autorizativa já dispõe sobre a denominação da fundação, seus fins, seu patrimônio inicial e respectivos acréscimos, sua organização básica (que é o substrato personificado), sede e foro, vinculação para efeito de supervisão administrativa.

Os estatutos são, quase sempre, aprovados pelo Chefe do Executivo. O procedimento da reforma estatutária é estabelecido nos diplomas sobre a fundação, tendo aquela de ser aprovada pela autoridade que atuou na aprovação dos estatutos originais. A própria lei autorizativa da criação da entidade fundacional pode ser alterada, inclusive no tocante à estruturação daquela.

As *fundações públicas* são geridas por administradores, que ocupam os órgãos de sua estrutura administrativa, como a presidência, diretoria, conselhos (administrativo, consultivo, fiscal, de curadores).

Têm fins sociais (educacionais, hospitalares, de assistência social, de prestação de serviços, como a Fundação Nacional do Índio — Funai, a Fundação Leão XIII), e administrativos (como a Feema, ligada à preservação do meio ambiente).

O *Ministério Público* não tem atribuições de velamento (art. 26 do Código Civil) quanto às *fundações públicas*, salvo disposição legal específica em contrário. Estão elas submetidas à *supervisão da Administração Direta*, sob os aspectos da *legalidade e da eficiência*, e que é mais abrangente do que a *provedoria do Parquet*. Nessa hipótese, o Ministério Público competente, em

princípio, é o federal ou o local, conforme o instituidor seja a União ou o governo estadual ou municipal.

Antes, era comum, uma vez formalizada a autorização legislativa, a instituição ser criada através de decreto, que, segundo sempre opinamos, dispensava o registro no ofício das Pessoas Jurídicas, o que passou, no entanto, a ser geralmente previsto. Agora, só por escritura pública, registrada, pode dar-se a criação segundo a Lei nº 7.596/87.

6.6. O § 3º do art. 5º, também acrescentado pelo recente diploma legal, contém prescrições que devem ser analisadas.

A mais importante é a que exclui as *fundações públicas* da incidência das disposições do Código Civil, concernentes às *fundações particulares*, o que deve ser entendido como excluindo, também, conforme já adiantamos, a aplicação do disposto nos arts. 1.199 e s. do CPC, sobre a organização e fiscalização das fundações.

Essa regra é realista, porque, como temos defendido, a *fundação pública* é *privada*, mas não é *particular*. E as normas do Código Civil dizem respeito a essas: as *fundações públicas* não são *fundações do Código Civil*, tendo, pois, um regime próprio de *ius privatum*.

Recordemos, uma vez mais, que, com relação à natureza, são elas *fundações-organização, fundações-instituição, e não fundações-patrimônio*: o substrato personalizado é, na realidade, organizacional, e não patrimonial. Podem nem existir, de início, direitos patrimoniais, isto é, o patrimônio pode ser um conjunto vazio originariamente, e somente ir formando-se com a paulatina aquisição de bens.

Isso, que não é permitido ao instituidor do Código Civil, o é para o Poder Público.

Ao exigir a nova legislação recursos governamentais apenas para o funcionamento, e não para a criação da fundação, positiva-se o caráter de *fundação-organização*, que prescinde da dotação inicial de patrimônio.

6.7. Agora, a CF posiciona essas fundações dentro da *Administração Pública*, mas num segmento estanque: a *Administração Fundacional*: art. 37, *caput*.

Não se diga que o artigo faz uma referência assistemática à “administração fundacional”, no que seria, apenas, um modo de dizer: o texto constitucional, na sua globalidade, evidencia, muito ao contrário, que as *fundações públicas* não integram a Administração Indireta, constituindo, efetivamente, um segmento específico da organização administrativa.

A *descentralização institucional* faz nascer as *pessoas administrativas não-políticas*, agora distribuídas entre a *Administração Indireta* e a *Fundacio-*

nal, com as características comuns da criação mediante lei, da autonomia com personalização, e da especialização de fins.

Se são, porém, dois segmentos distintos da administração pública, é que têm seus integrantes posicionamento diverso em relação ao Poder Público, dentro desse.

Uma coisa é certa: o espírito da regra constitucional que tripartiu a administração foi dar um tratamento diferenciado às *fundações públicas* com referência aos entes da *Administração Indireta*. E a questão não se situa em termos de natureza jurídica, eis que também têm natureza diversas as *autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista* (as duas últimas, espécies de pessoas privadas), mas a natureza da autonomia, no inter-relacionamento entre a entidade e o segmento político do Poder Público respectivo.

Caberá à legislação infraconstitucional dar os exatos contornos dos poderes e deveres que compõem o estatuto dessa *supervisão tutelar*.

6.8. Quanto ao *peçoal das fundações públicas*, até então submetidas necessariamente ao *Direito do Trabalho*, passou a enquadrar-se no “regime único”, nos termos do art. 39 da CF, e às regras do art. 37.

No tocante ao *regime tributário*, dispõe o art. 150, § 2º, da CF.

No que concerne a *contratações e licitações*, tem pertinência o disposto nos arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da CF, estando sujeitas às disposições da Lei nº 8.666, de 23.06.93.

7. As fundações paradministrativas

7.1. A CF consagrou o que chamamos de *Paradministração*, o que fez, de modo especial, no art. 37, XX, 1ª parte, na referência à “criação de subsidiárias das entidades” da Administração Pública.

7.2. A *paradministração* (o prefixo de origem grega *para* significa “proximidade”) é produto da *descentralização por cooperação*, sendo integrada pelos *entes de cooperação ou cooperadores* da Administração Pública, que surgem como produto do mencionado processo descentralizador.

É que, não obstante a grande *variedade de pessoas administrativas*, o Poder Público necessita, dada a complexidade da atividade administrativa, de lançar mão de outras formas de descentralização, formas estas cuja característica geral é a de dizerem respeito a pessoas e círculos de competência fora da Administração Pública, embora exerçam parcelas da atividade administrativa, no campo da *prestação de serviços públicos, do exercício do poder de polícia, e da participação social do poder público*.

7.3. Os cooperadores da administração pública são:

a) pessoas jurídicas, de direito público ou privado (civil ou comercial), criadas pelo Poder Público, isoladamente ou em conjugação com administrados, ou criados por esses mas transformados por aquele ou que dele experimentam alguma forma de ingerência ou controle especiais (*entes de cooperação*);

b) pessoas físicas que exercem *ofícios públicos*.

7.4. A *Paradministração* é conjunto heterogêneo, com regime jurídico variado. Estão seus componentes submetidos a uma forma de *tutela*, a *tutela paradministrativa*, que compreende, pelo menos, formas de controle de legalidade, podendo chegar à *intervenção*, tudo nos estritos limites legais (art. 183 do Decreto-lei nº 200/67 e Decreto-lei nº 772, de 29.08.69).

Essa diversificada constelação encontra-se em situação jurídica distinta da dos órgãos e organismos administrativos, de um lado, e dos administrados, de outro.

A *Paradministração* faz parte do *Poder Administrativo lato sensu*.

Os *entes paradministrativos* exigem, para a sua criação ou transformação, para a definição de seu posicionamento nesse conjunto, o *ato legislativo* (cf: arts. 37, XX, e 217, § 1º). Só por lei poderá haver a diferenciação em face das entidades administrativas e dos administrados.

7.5. Os Poderes Públicos têm, em sua *Paradministração*, *fundações de direito privado*, de regime misto, heterogêneo, como é próprio desse segmento de entidades. Em geral, são *fundações-organização*.

O exemplo típico e o da Fundação Getúlio Vargas, criada em decorrência do disposto no Decreto-lei nº 6.693, de 14.07.44, e co-instituída por entidades públicas federais e locais e privadas e com seus estatutos aprovados pela Portaria nº 9.507, de 19.10.44, do Ministro da Justiça (DOU, 21.10.44, p. 18.149/18.151) e tendo por fim o estudo e a divulgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho e o preparo de pessoal qualificado para a administração pública e privada, mantendo núcleos de pesquisas, estabelecimentos de ensino e os serviços que forem necessários”.

A atual CF posiciona, igualmente, na *Paradministração as universidades públicas ou oficiais*, algumas *autárquicas*, outras *fundações de direito privado*, conferindo-lhes *autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial* (art. 207), *gestão essa democrática* (art. 206, VI), isto é, *participativa, comunitária*, o que deve ser a marca registrada da *descentralização por cooperação*, cuja denominação já indica a coparticipação do poder público e do cidadão, numa mixagem do público e do social.

Obras do Autor sobre fundações

Indicam-se, a seguir, outros trabalhos do autor sobre a matéria:

- a) *As fundações de direito privado instituídas pelo Estado*, Editora Rio, 1973.
- b) *A instituição de fundações pelo Estado e o princípio da prévia autorização legal*, Revista de Direito do Ministério Público, 6: 102.
- c) *A fundação na organização administrativa brasileira*, *Justitia*, 3: 327, 1973.
- d) *As fundações na organização administrativa municipal*, Arquivos do Ministério da Justiça, 141: 75.
- e) *As fundações na organização administrativa brasileira*, *Justitia*, 96: 39.
- f) *A intervenção do Ministério Público nas fundações*, Revista de Direito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 3: 219.
- g) *O Ministério Público e as fundações instituídas pelo Estado*, tese apresentada e aprovada no IV Congresso Fluminense do Ministério Público, 1972.
- h) *As fundações como integrantes da Paradministração*, Revista da Procuradoria-Geral da LBA, 3(2): 10.
- i) *O novo posicionamento jurídico das fundações de Direito Privado instituídas pelo Poder Público*, Revista citada, 4(4): 9.
- j) *Comentários a acórdãos do Supremo Tribunal Federal sobre “acumulação de cargos e fundações governamentais”*, Revista de Direito Administrativo, 158: 70, 161: 50.
- l) *Da posição, na Administração Indireta, da fundação de direito privado instituída pelo Estado*, Anais do I Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, Curitiba, 1975.
- m) *As fundações privadas e públicas no Direito Brasileiro vigente*, Revista de Ciência Política, Rio, FGV, 31: 51/78.
- n) *O Ministério Público e as Fundações*, Belo Horizonte, “3ª Via”, nº 1, maio de 1995.
- o) *As Fundações Privadas, sob a ótica do Ministério Público, e o Fortalecimento da Cidadania*, Belo Horizonte, “Fundações”, 1995, p. 61 e s.