

Fiscalização das Contas das Fundações: Tribunal de Contas ou Ministério Público

Cleber Demetrio Oliveira da Silva

Advogado
Especialista em Direito Empresarial pela PUCRS
Mestrando em Direito do Estado pela PUCRS
Consultor da Associação Gaúcha de Consórcios Públicos
Colaborador da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de
Relações Institucionais da Presidência da República
Sócio Consultor da RZO Consultoria em Gestão

1. Introdução. 2 Do fundamento legal e constitucional da fiscalização das fundações. 3 Da definição de fundação. 4 Das espécies de fundações. 4.1. Das fundações. 4.2 Das fundações públicas. 5 Da fiscalização pelo Ministério Público e sua atribuição de fiscalização originária. 6. Da fiscalização pelo Tribunal de Contas e seus dois pressupostos constitucionais. 7. Das fundações instituídas e não-mantidas pelo Poder Público. 7.1. Da jurisprudência. 7.2. Do aparente conflito de atribuições fiscalizatórias sobre as fundações. 7.3. Da extensão interpretativa da palavra “*mantida*”. 8. Das fundações não-instituídas e mantidas pelo Poder Público. 9. Da necessária duplicidade fiscalizatória das fundações instituídas e mantidas pelo poder público e das fundações não-instituídas e mantidas pelo poder público. 10. Conclusões.

1 Introdução

O instituto jurídico da fundação tem sido motivo de amplo debate pelos operadores do Direito do Ordenamento Jurídico brasileiro. Esta discussão ganhou acentuada importância no cenário nacional depois que a Administração Pública pátria, em todos os níveis de entes federados, encontrou em tal instituto, solução prática e eficaz para a implementação de suas políticas sociais.

Assim, a partir do final da década de sessenta¹, como “*produto da descentralização administrativa*”², as fundações passaram a integrar formalmente a administração indireta brasileira através da proliferação da criação de hospitais, universidades, bibliotecas, centro de pesquisas e outras instituições públicas que tinham por mister o atendimento das políticas públicas que não necessitavam da intervenção das entidades integrantes da Administração Pública direta. Dessa forma a fundação ingressou no direito público brasileiro.

E tal ingresso acabou gerando grande confusão no meio jurídico, pois tratava-se de entidade típica de direito privado, que por disposição expressa de nosso Código Civil, tinha por

¹ Consoante dispõe o art. 4º, inc. II do Decreto-lei n.º 200/67.

² MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7.ed.ver e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. Pg.75

órgão fiscalizatório o Ministério Público. Agora, integrando, também os misteres da Administração Pública, com presumível conseqüente utilização de verbas públicas, passou a ser fiscalizada também pelos Tribunais de Contas. Assim, surgiu, a toda evidência, ao operador do direito desatento o surgimento de duas competências fiscalizatórias simultâneas no que diz com o controle da aplicação dos recursos fundacionais. Será isso possível? Buscar resposta satisfatória a esta pergunta é justamente o tema do presente estudo, que tem por meta colaborar no debate deste assunto polêmico no cenário jurídico nacional, em especial no que tange aos Tribunais de Contas de nosso país.

2 Do fundamento legal e constitucional da fiscalização das fundações

A fundação, instituto de direito privado, tinha previsão legal nos arts. 24 a 30 do antigo Código Civil, que a considerava **pessoa jurídica de direito privado**, cuja existência legal iniciava-se com o registro civil de seus atos constitutivos, consoante determinavam os art. 16, inc. I³, 18 e 19 da Lei 3.071/16⁴.

No atual Código Civil, Lei nº 10.406/02, o regramento pertinente às fundações encontra assento próprio na Parte Geral, Livro I – Das Pessoas, Título II – Das Pessoas Jurídicas, Capítulo III – Das Fundações, nos artigos 62 a 68. Tal localização geográfica do instituto em comento, no Código Civil brasileiro serve indubitavelmente para corroborar o entendimento de que a fundação é originariamente típico instituto do direito privado.

Ademais, releva lembrar, ainda, que o novo Código Civil também previu expressamente em seu art. 44, inc. III⁵, que a **fundação é pessoa jurídica de direito privado**. E tal consideração é de relevante importância à conclusão do presente trabalho como se verá adiante.

Em termos constitucionais, o instituto é mencionado pela primeira vez no art. 37, inc. XIX de nossa Carta Magna. Referida norma trata da necessidade de autorização legislativa para a criação de fundação no âmbito da Administração Pública.

Vale ressaltar que essa redação constitucional, que disciplina a necessidade de **autorização legislativa** para criação de uma fundação, incorporou-se ao texto constitucional através do advento da Emenda Constitucional n.º 19/98, pois antes dela o referido comando constitucional era ainda mais rigoroso, no sentido do controle do Estado sobre a criação do dito

³ “Art. 16. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - As sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as **fundações**.” Grifo nosso.

⁴ “Art. 18. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar, regulado por lei especial, ou com a autorização ou aprovação do Governo, quando precisa.

Parágrafo único. Serão averbadas no registro as alterações que esses atos sofrerem.

Art. 19. O registro declarará:

I - A denominação, os fins e a sede da associação ou fundação.

II - O modo por que se administra e representa ativa e passiva, judicial e extrajudicialmente.

III - Se os estatutos, o contrato ou o compromisso são reformáveis no tocante à administração, e de que modo.

IV - Se os membros respondem, ou não, subsidiariamente pelas obrigações sociais.

V - As condições de extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio nesse caso.

⁵ “Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

(...)

III - as fundações.”

instituto, ao exigir que a criação das fundações da Administração Pública ocorresse apenas através de **lei específica**, tal qual ocorre com as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em verdade, tal alteração normativa, que irrefutavelmente diminuiu o grau de intervencionismo estatal sobre os atos constitutivos das fundações criadas pelo Poder Público, aponta para um início tímido de solução, em nível de direito público, da grande polêmica gerada no meio doutrinário acerca da natureza da fundação instituída e mantida pelo Estado, se tratava-se de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado. Hoje, felizmente, tal dilema resta superado, vez que a Lei n.º 7.596/87, que trata das fundações públicas, é categórica ao dispor que as mesmas são pessoas jurídicas de **direito privado**.

3 Da definição de fundação

A eminente Professora Odete Medauar, titular da cadeira de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, define com singular propriedade o conceito de fundação como sendo um *“patrimônio personalizado destinado a um fim. Na fundação disciplinada pelo Código Civil sobressai o elemento ‘patrimônio’; seu substrato encontra-se no aspecto ‘patrimônio’, que deve ser utilizado para atender ao fim ao que foi reservado”*⁶.

4 Das espécies de fundações

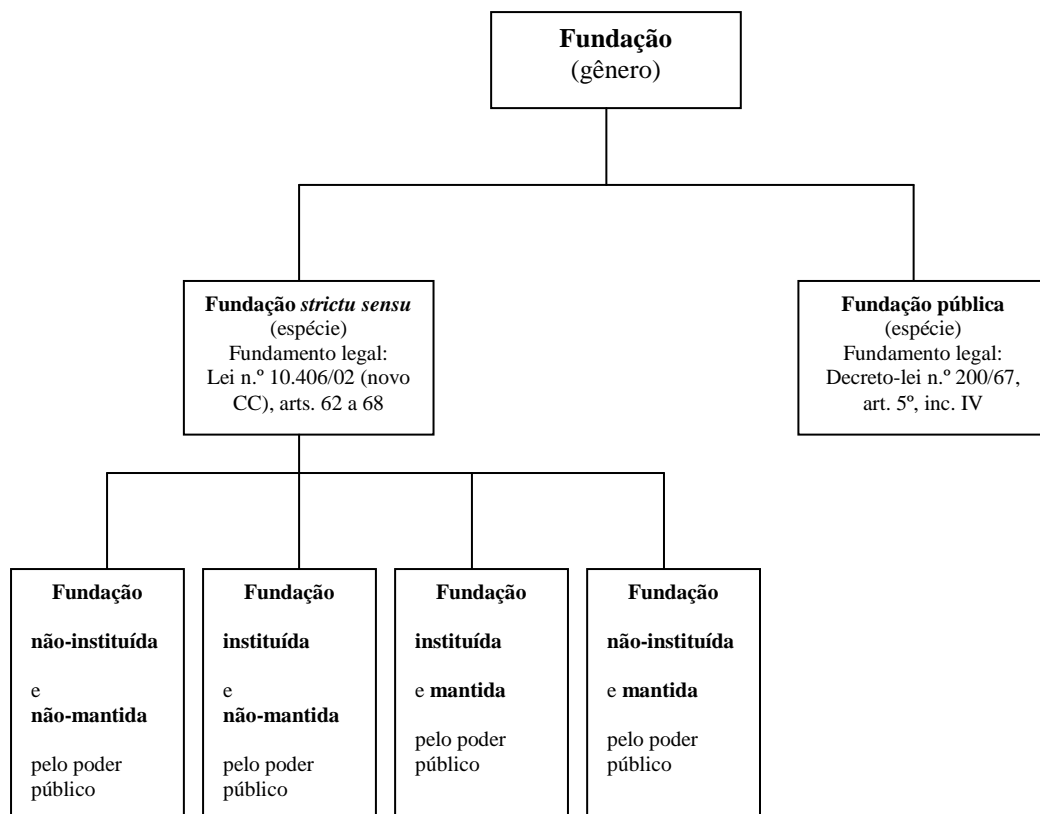
Contudo, para fins facilitar a compreensão do presente estudo, considerar-se-á o conceito de fundação formulado acima, como gênero que, em razão da utilização do instituto pelo poder público, cindiu-se em duas espécies, quais sejam, as **fundações strictu sensu**, também denominadas no presente trabalho de, tão-somente, fundações, e as **fundações públicas**.

As primeiras, fundações *strictu sensu*, são pessoas jurídicas de direito privado e são regidas pelas normas do direito privado e, em alguns casos, como veremos, sujeitas às normas de direito público. Ao nosso exame, serão subdivididas nas seguintes subespécies: a) não-instituída e não-mantida pelo poder público; b) instituída e não-mantida pelo poder público; c) instituída e mantida pelo poder público; e d) não-instituída e mantida pelo poder público.

As segundas, fundações públicas, também são pessoas de direito privado, sendo, contudo, regidas apenas pelas normas de direito público. Abordar-se-ão os principais aspectos de cada uma delas a fim de oferecer-se conclusão lógica e refletida sobre o tema em debate.

Assim, a contextualização do assunto a ser abordado, comporta o seguinte organograma:

⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7.ed.ver e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. Pg.85.



4.1 Das fundações *strictu sensu*

A criação de uma fundação *strictu sensu* necessita de escritura pública ou testamento feito por seu instituidor, onde será feita dotação especial de bens livres, especificando-se o fim a que se destina, que obrigatoriamente deverá estar compreendido entre uma dessas finalidades: religiosa, moral, cultural ou de assistência.

O instituidor poderá, ainda, declarar, se quiser, a maneira de administrá-la, consoante prevê o art. 62 do Código Civil.

Aquele a quem o instituidor cometer a aplicação do patrimônio deverá elaborar o estatuto da fundação, no prazo eventualmente assinado pelo instituidor. Dito documento deverá ser submetido à aprovação do Ministério Público, conforme preceitua o parágrafo único do art. 65 da Lei n.º 10.406/02. No caso de o instituidor não estipular prazo para a elaboração do estatuto, ou se o responsável por sua feitura não cumprir o prazo assinado para tanto, em cento e oitenta dias tal incumbência passará a ser atribuição do Ministério Público.

Para se alterar o estatuto de uma fundação é importante que a reforma atente para os seguintes requisitos, previstos nos incisos I, II e III do art. 67 do Código Civil: I - seja deliberada por dois terços dos competentes para gerir e representar a fundação; II - não contrarie ou desvirtue o fim desta; e III - seja aprovada pelo órgão do Ministério Público, e, caso este a denegue, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado.

4.2 Das Fundações Públicas

Por sua vez, as fundações públicas encontram supedâneo legal na Lei n.º 7.596/87 que, ao modificar o Decreto-lei n.º 200/67, promoveu o reingresso definitivo do dito instituto à estrutura da Administração Pública Indireta. Aludido decreto disciplinou sua forma de instituição, natureza jurídica e até mesmo sua subordinação fiscalizatória.

Conforme preconiza o art. 5º, inc. IV do Decreto-lei n.º 200/67, fundação pública “*é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes*” (grifos nossos).

Uma vez autorizada para tal intento pelo Poder Legislativo respectivo – da União, do Estado ou do Município –, a Administração Pública poderá instituir sua fundação, cuja personalidade jurídica será adquirida com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme disciplina o art. 5º, § 3º do Decreto-lei n.º 200/67⁷.

Vale ressaltar que ordinariamente são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, embora possa haver fundação pública criada como pessoa jurídica de direito público como, por exemplo, a Fundação Memorial da América Latina, do Estado de São Paulo, criada pela Lei Estadual n.º 6.472/89, como nos ensina Odete Medauar em seu Direito Administrativo Moderno⁸.

Detalhe importante que merece destaque é o fato de a Lei n.º 7.596/87 ter acrescentado o § 3º do art. 5º do Decreto-lei 200/67, excluindo a aplicabilidade de alguns preceitos do Código Civil relativos à fiscalização do Ministério Público às ditas fundações. Dessa forma, as fundações públicas sujeitam-se à “*tutela administrativa da Administração central, ante sua reintegração à Administração indireta*”⁹. Não poderia ser diferente, vez que a própria definição do instituto estipula que seu funcionamento será custeado com recursos públicos.

Assim, verifica-se que esta espécie fundacional, no que tange à sua fiscalização, não está sujeita ao Ministério Público, mas aos Tribunais de Contas, forte no art. 75 do Decreto-lei n.º 200/67¹⁰. Contudo, observa-se, ainda, que em muito Estados, na prática, o Ministério Público continua fiscalizando as ditas entidades.

Importa destacar que o Decreto-lei n.º 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, é aplicável, pelo consagrado princípio da simetria em níveis de administração estadual e municipal, na falta de legislação local específica sobre a matéria. Aliás, corroborando esse entendimento pela aplicação subsidiária da referida norma federal nas instâncias estadual e municipal, está a previsão constitucional da fundação no art. 37, XIX da

⁷ “...§ 3º. As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações.”

⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7.ed.ver e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p.89.

⁹ Ob. cit. p.92.

¹⁰ “Art. 75. Os órgãos da Administração Federal prestarão ao Tribunal de Contas, ou suas delegações, os informes relativos à administração dos créditos orçamentários e facilitarão a realização das inspeções de controle externo dos órgãos de administração financeira, contabilidade e auditorias.”

Carta Federal, de atendimento obrigatório por todos os entes da federação, em função do princípio da hierarquia das leis vigente em nosso ordenamento jurídico.

Ainda, quanto ao conceito de fundações cabe destacar existência de corrente doutrinária que considera fundação **instituída e mantida** pelo Poder Público como uma espécie do gênero autarquia. Nesse sentido, há, inclusive, decisão do Supremo Tribunal Federal, “*embora na vigência da Constituição anterior*”¹¹ assumindo dita conceituação. Ousa-se, entretanto, discordar desse entendimento na medida em que os pressupostos de constituição de ambos os institutos são diferentes. Com efeito, como bem lecionou o Professor Hely Lopes Meirelles, “*não entendemos como uma entidade (fundação) possa ser espécie de outra (autarquia), sem se confundirem nos seus conceitos*”¹².

Ademais, como se verá, no que se refere ao instituto fundação *strictu sensu*, tem-se que sua criação necessita apenas de autorização legislativa, enquanto que as autarquias, invariavelmente, só podem ser criadas por lei. Este aspecto é relevante na medida em que classifica o instituto fundacional *strictu sensu* como ente paraestatal (ao lado da empresa pública e sociedade de economia mista) e não como integrante da administração indireta, como ocorre com a autarquia e fundações públicas.

5 Da fiscalização pelo Ministério Público e sua atribuição de fiscalização originária

Como já foi dito anteriormente, por expressa disposição legal inserta em nosso Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/02, em seu art. 66, o dever de velar pelas fundações recai, excetuando-se as públicas, como visto no tópico anterior, sobre o Ministério Público do Estado onde ela estiver situada.

Em outras palavras, significa dizer que cabe ao Ministério Público Estadual a atribuição fiscalizatória sobre tais entes. A ele deverão, por força de lei, obrigatoriamente prestar contas todas as fundações **instituídas e disciplinadas** segundo os ditames do Código Civil.

Portanto, as aludidas fundações deverão originariamente prestar contas ao Ministério Público, independentemente de gerirem ou não recursos públicos. Assim, pode-se concluir que esta obrigação legal das fundações faz surgir ao Órgão Fiscal da Lei uma importante atribuição relativa a tais institutos, qual seja **a atribuição fiscalizatória originária** das fundações instituídas e disciplinadas segundo as disposições civis, no que diz com seus aspectos finalísticos e contábeis.

Cabe ressaltar que tal atribuição, no caso de fundação instituída e funcionando no âmbito do Distrito Federal ou em Territórios será fiscalizada pelo Ministério Público Federal, consoante disposição expressa no § 1º do art. 66 do Diploma Civil.

E ainda, se a atividade da fundação se estender por mais de um Estado da Federação, caberá ao Ministério Público de cada um dos Estados envolvidos, a atribuição fiscalizatória sobre as atividades fundacionais desenvolvidas no âmbito das divisas do Estado respectivo.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13.ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003. p.360.

¹² *op, cit.*, 2003. p.360.

Vale reprimir, por relevante ao tema em estudo, que excepcionando a regra de atribuição fiscalizatória originária pelo Ministério Público, não se sujeitam àquela fiscalização ministerial, como já referido anteriormente, as fundações públicas. A estas a lei determina sujeição fiscalizatória ao Tribunal de Contas.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Ministério Público Estadual criou a **Procuradoria de Fundações** para dar cumprimento à sua atribuição legal inserta no art. 66 do Código Civil. Importa mencionar, também, que o **Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado**, de atuação específica na Corte de Contas gaúcha, emite pareceres sobre as contas das fundações sujeitas à fiscalização daquele Órgão de Fiscalização do Controle Externo.

A título ilustrativo, registra-se a louvável iniciativa do Ministério Público do Estado do Mato Grosso, que através da Resolução n.º 005/2003 do Colégio de Procuradores de Justiça, de 04/09/2003, normatizou as atribuições do **Promotor de Justiça de Fundações** e criou, no âmbito daquele *Parquet*, o Banco de Dados de Fundações. Esta ação pró-ativa demonstra a preocupação daquele Estado com a criação de mecanismos eficazes à fiscalização dos entes fundacionais lá instituídos.

Entretanto, a despeito do elevado mérito da iniciativa em estabelecer procedimentos racionais de fiscalização das fundações, percebe-se que dita Resolução disciplinou o assunto sem estabelecer diretrizes relativas à implementação de uma sistemática voltada para criação de um canal de comunicação com os demais órgãos de controle e fiscalização, pois seu artigo 1º, inc. IV, assim estipulou, *verbis*:

*“IV. Examinar as contas prestadas anualmente pelas Fundações e Entidades de Interesse Social, aprovando-as ou não, **independentemente das decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Câmara Legislativa e demais órgãos do sistema de controle;**”*(grifo nosso)

Com efeito, o fato de o Ministério Público matogrossense examinar as contas prestadas pelas Fundações, independentemente das decisões prolatadas pelo TCE/MT, implica a duplicidade de atuação do sistema fiscalizatório estadual sobre um mesmo ente fundacional, com conseqüente alocação desnecessária de recursos humanos e materiais naquele Ministério Público e naquele Tribunal de Contas para a realização dobrada de uma mesma tarefa – controle contábil de uma fundação sujeita às normas de direito público – o que contraria o princípio constitucional da economicidade insculpido no art. 70 da Carta Federal.

Assim, sugere-se como medida mais consentânea ao princípio da economicidade, norteador das ações da Administração Pública, o estabelecimento de um sistema coordenado envolvendo os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas visando ao uso racional dos recursos humanos e materiais na tarefa de fiscalizar as fundações.

6 Da fiscalização pelo Tribunal de Contas e seus dois pressupostos constitucionais

A fiscalização dos Tribunais de Contas, vale lembrar, está respaldada no princípio constitucional de prestação de contas erigido no art. 70 e seu parágrafo único da Carta Federal¹³, que obriga a todos quantos utilizaram dinheiros públicos a prestarem contas aos órgãos integrantes do sistema de controle externo.

Da interpretação sistemática dos dispositivos do texto constitucional federal pode-se depreender que o legislador constituinte resolveu atribuir ao princípio de prestação de contas especial relevância, visto que seu desatendimento, por parte dos estados e municípios, é uma das causas *numerus clausus* ensejadoras de intervenção federal, consoante disposto no art. 34, inc. VII, alínea “d” da Constituição Federal¹⁴.

Especificamente sobre a fiscalização dos Tribunais de Contas sobre as fundações, cabe referir que o dispositivo constitucional que atribui dita competência fiscalizatória – art. 71, II da Carta Maior – assim dispõe, *verbis*:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”
(grifo nosso)

É de ressaltar que a sobredita norma constitucional, em obediência ao princípio da simetria, foi transcrita à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que no *caput* do seu art. 70 determinou, *verbis*:

¹³ “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.” (Redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional nº 19/98)

¹⁴ “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

Doutrina Vinculada

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.’

*“Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de **quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado**, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.” (grifo nosso)*

Destaca-se, por relevante, que existe uma tênue mas relevante discrepância, em termos redacionais, entre os comandos constitucionais acima descritos, que a toda evidência, importa sobremaneira ao presente estudo.

Ocorre que a expressão utilizada na Carta Federal “*as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal*” foi transcrita de forma diversa na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que disciplinou que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a ser conduzida pela Assembléia Legislativa com o auxílio dos Tribunais de Contas será realizada sobre **quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado**.

É de se ver que a Constituição Federal determina a existência de dois requisitos simultâneos para que uma fundação possa ser obrigada à prestação de contas ao Órgão de Controle Externo – instituição e manutenção pelo Poder Público –.

Contudo, diversamente preconizou a Carta Estadual gaúcha, que exige tão-somente um dos dois pressupostos elencados pela Carta Federal para que uma fundação esteja cingida à fiscalização do Tribunal de Contas Estadual. Assim, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, consoante o diploma constitucional mencionado, a competência fiscalizatória do Órgão de Controle Externo sobre as fundações ou sociedades, nasce a partir da existência de apenas um dos pressupostos acima ventilados.

Portanto, percebe-se com facilidade que a Constituição do Rio Grande do Sul, ao eliminar a necessidade da **concomitância** das duas qualificações, **instituição e manutenção** pelo Poder Público, estabeleceu tratamento mais gravoso ao dito instituto originário do Direito Civil, na medida em que no âmbito constitucional federal há a necessidade da presença simultânea dos dois pressupostos para fazer nascer a competência fiscalizatória do Órgão de Controle Externo sobre as fundações.

Aliás, referindo-se ao Art. 71, inc. II da Constituição Federal, manifestou-se o eminente Professor Miguel Reale Junior, em artigo publicado na RDP-98, denominado “Fundações – Fiscalização de Contas pelo Ministério Público”, *verbis*:

“Assinala-se que durante o processo constituinte, o projeto da Constituição até o segundo turno estabelecia: ‘fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público’.

A redação para o segundo turno trouxe a correção da aditiva: ‘instituída e mantida pelo Poder Público’.”

A Constituição do Estado de São Paulo reproduz com erro a norma da Constituição Federal, pois estabelece a alternativa ‘instituída ou mantida’.

*É flagrante neste caso a afronta à disposição contida no art. 75 da CF, que impõe às constituições estaduais, no que tange à **fiscalização**, a reprodução do contido na norma constitucional federal.”*

Arremata, ainda, o erudito Professor:

“...Com efeito, o art. 75 da CF estabelece que as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se no que couber ‘à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados...

*A reprodução é compulsória e importa em reconhecer que a exigência de ambas as condições previstas na norma constitucional federal deve prevalecer, cabendo a fiscalização dos Tribunais de Contas apenas com relação às fundações **instituídas e mantidas pelo Poder Público.**”¹⁵*

Nessa mesma esteira de raciocínio, defende o ilustre jurista Marçal Justen Filho a necessidade de três requisitos cumulativos para a fundação ser disciplinada pela Lei das Licitações, quais sejam: manutenção mediante recursos públicos, controle estatal e desenvolvimento de atividade administrativa do Estado¹⁶.

Assim, pode-se afirmar com base nesta corrente doutrinária e, com toda segurança, no próprio texto da Carta Magna, que a existência dos dois pressupostos concomitantes – instituição e manutenção pelo Poder Público – é condição *sine qua non* para o surgimento da competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas sobre as fundações.

Portanto, chega-se à conclusão de que a falta de um dos pressupostos, face aos ditames constitucionais federais retromencionados, de atendimento compulsório, afasta a competência fiscalizatória das Cortes de Contas sobre o instituto em comento.

7 Das fundações instituídas e não-mantidas pelo Poder Público

Dessa forma, a polêmica questão existente sobre a existência da competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas sobre as fundações **instituídas e não-mantidas** pelo Poder Público se esvanece, pela falta de um dos pressupostos exigidos pela Constituição Federal.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, parece ser o caso da Fundação Hospitalar Educacional São Francisco de Assis, do Município de Machadinho, que muito embora tenha sido instituída pelo Poder Executivo daquela municipalidade, mantém-se financeiramente por conta de recursos próprios, decorrentes de seus serviços hospitalares prestados à comunidade, não recebendo qualquer auxílio financeiro dos cofres públicos municipais e estaduais.

¹⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7.ed.ver e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p.72.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores. 2003, p.361.

Contudo, face à grande polêmica do tema, a discussão sobre a existência ou não da aludida competência fiscalizatória do Tribunal de Contas levou a referida Fundação a ajuizar a ação declaratória de n.º 01195156276 perante à Justiça Comum gaúcha, visando à obtenção da declaração do direito de não ter de prestar contas ao TCE/RS. Entretanto, em 12/09/1996 a 3ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre julgou improcedente a demanda proposta por aquela Fundação, sob o fundamento de que aquela entidade havia sido instituída a partir da transferência de patrimônio público municipal, e que, por essa razão, estaria sujeita ao poder fiscalizatório do Tribunal de Contas.

Inconformada com o decisório de primeiro grau, a Fundação Hospitalar São Francisco de Assis recorreu ao egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – apelação n.º 596220632 –, obtendo provimento de seu recurso, por maioria de votos, vencido o Relator, Juiz de Alçada em regime de exceção Augusto Otávio Stern, em 19/11/1997, da 2ª Câmara Cível.

Ressalta-se que o voto vencedor, da lavra do Desembargador Élvio Schuch Pinto, trouxe por fundamento o entendimento de que a competência fiscalizatória do TCE/RS somente surgiria sobre a Apelante se constatada a concomitância dos dois requisitos constitucionais – instituição e manutenção pelo Poder Público –, que no caso inexistia, vez que a Recorrente logrou provar que não era mantida pelo Poder Público municipal e estadual, fazendo, desta forma, sucumbir o requisito constitucional “manutenção pelo Poder Público” no caso concreto.

A situação parecia estar resolvida de acordo com os ditames constitucionais, quando o Estado do Rio Grande do Sul opôs embargos infringentes n.º 598022739, cujo acórdão do 1º Grupo de Câmara Cíveis, por unanimidade, em 06/11/1998, acolheu os ditos embargos sob a fundamentação de que “*a lei municipal autorizou a criação da embargada, tendo sido transferidos bens públicos. Isso é suficiente para determinar, no caso, a sujeição ao controle externo pelo Tribunal de Contas*”¹⁷.

A toda evidência, os fundamentos de decidir dos aludidos embargos infringentes parecem indicar que a venerável decisão colegiada equivocou-se ao conceder primazia à **lei municipal** em detrimento da observância compulsória da **Constituição Federal**, contrariando o consagrado princípio da hierarquia das leis, para determinar a sujeição da Fundação embargada ao controle do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Ademais, a **transferência de bens**, como referido no início, é da essência do instituto das fundações. Não há como se instituir fundação sem transferência de patrimônio para a mesma. Portanto, trata-se de característica inerente ao instituto, destituída de força determinante na análise de eventual sujeição à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas.

Fosse diferente, o legislador não haveria criado a figura da fundação pública, pois qualquer fundação instituída pelo Poder Público, invariavelmente, face à transferência de bens, estaria sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas. Este raciocínio equivocado esvaziaria por completo o conjunto normativo, disposto em nosso ordenamento jurídico, acerca das fundações, que contempla dois conceitos perfeitamente distintos entre si: o de fundação *strictu sensu*, prevista no art. 44, III e 62 a 68 do Código Civil, e o de fundação pública trazido pelo art. 5º, inc. IV do Decreto-lei n.º 200/67.

¹⁷ Embargos Infringentes n.º 598022739 acolhidos, por unanimidade pelo 1º Grupo de Câmaras Cíveis em 06/11/98.

Portanto, tais considerações autorizam concluir pela ocorrência, em tese, de inconstitucionalidade do referido acórdão, na medida em que seus fundamentos colidiram com disciplina contida no art. 71, inc. II da Carta Federal.

Tal incidente judicial, que transitou em julgado em 05/01/1999, serve para demonstrar a relevância do assunto e da necessidade de amplo debate no meio jurídico, a fim de que outras fundações, de características idênticas – **instituídas e não-mantidas pelo Poder Público** – não venham a sofrer gravosos prejuízos, representados pela violação de seus direitos constitucionais, provocados pela falta da necessária consolidação doutrinária e pacificação jurisprudencial acerca da matéria.

7.1 Da jurisprudência

Releva registrar que desde antes do advento da Constituição Federal de 1988 já existia entendimento no Supremo Tribunal Federal – STF – no sentido de que para que uma fundação **instituída** pelo Poder Público fosse considerada integrante da Administração Indireta, seria necessário que ela também **fosse mantida por recursos públicos**, conforme se observa na ementa abaixo:

"NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO. Desde que assumam a gestão de serviço estatal, e sejam mantidas por recursos orçamentários, sob a direção do Poder Público, integram a administração indireta, e são jurisdicionadas a Justiça Federal, se instituídas pelo Governo Federal" (STF - RECR 115.134, DF, 2ª T., Rel. Min Carlos Madeira, Sessão de 08/04/1988). (grifo nosso)

Dessa forma, o entendimento jurisprudencial acima colacionado também rechaça, de plano, a tese de que a simples transferência de bens para a instituição da fundação a qualificaria como órgão integrante da Administração Indireta e, portanto, sujeita à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas.

Pelo contrário, o aresto, além dos requisitos estudados no presente trabalho – *instituição e manutenção* pelo Poder Público – entende pela necessária existência de um terceiro componente: o de que a fundação tenha por mister a gestão de serviço estatal.

Após o advento da Carta Magna de 1988, a jurisprudência do STF, velando pelo fiel cumprimento do art. 71, inc. II da CF/88, reiterou o entendimento da necessidade da existência concomitante dos requisitos – *instituição e manutenção* pelo Poder Público – como pode se ver pelas ementas abaixo colacionadas:

RE 215741 / SE – SERGIPE RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MAURICIO CORREA Julgamento: 30/03/1999 Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação: DJ DATA-04-06-99 RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE A JUSTIÇA FEDERAL E A JUSTIÇA COMUM. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO. 1. A Fundação Nacional de Saúde, que é **mantida** por recursos orçamentários oficiais da União e **por ela instituída**, é entidade de direito público. 2. Conflito de competência entre a Justiça Comum e a Federal. Artigo 109, I da Constituição Federal. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação em que figura como parte fundação pública, tendo em vista sua situação jurídica conceitual assemelhar-se, em sua origem, às autarquias. 3. Ainda que o artigo 109, I da Constituição Federal, não se refira expressamente às expressamente às fundações, o entendimento desta Corte é o de que a finalidade, a origem dos recursos e o regime administrativo de tutela absoluta a que, por lei,

estão sujeitas, fazem delas espécie do gênero autarquia. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a competência da Justiça Federal. (grifo nosso)

RE 127489 / DF - DISTRITO FEDERAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. MAURICIO CORREA Julgamento: 25/11/1997 Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação: DJ DATA-06-03-98 RECURSO EXTRAORDINÁRIO. UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO. EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. CONDENAÇÃO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ART. 109, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Fundação Universidade do Rio de Janeiro tem natureza de fundação pública, pois assume a gestão de serviço estatal, sendo entidade **mantida por recursos orçamentários sob a direção do Poder Público**, e, portanto, integrante da Administração Indireta. 2. Conflito de competência entre a Justiça Comum e a Justiça Federal. Art. 109, I da Constituição Federal. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação em que figure como parte **fundação instituída pelo Poder Público Federal**, uma vez que o tratamento dado às fundações federais é o mesmo deferido às autarquias. 2.1. Embora o art. 109, I da Constituição Federal não se refira expressamente às fundações, o entendimento desta Corte é no sentido de que a finalidade, a origem dos recursos e o regime administrativo de tutela absoluta a que, por lei, está sujeita a entidade, fazem dela espécie do gênero autarquia e, por isso, são jurisdicionadas à Justiça Federal, se instituídas pelo Governo Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido. (grifo nosso)

7.2 Do aparente conflito de atribuições fiscalizatórias sobre as fundações

Contudo, examinando o assunto sob a ótica fiscalizatória do Órgão de Controle Externo, paradoxalmente, emerge a idéia de que a verificação da ocorrência ou não das mencionadas qualificações constitucionais somente será possível se a Corte de Contas tiver acesso aos controles financeiros e contábeis da fundação. E esta relevante constatação dependerá da respectiva fiscalização a ser procedida pelo Tribunal de Contas. No deslinde desse paradoxo jurídico repousa a solução do presente estudo.

Em verdade, pensa-se que melhor seria qualificar o dito entrave como aparente paradoxo, pois as fundações *strictu sensu*, pessoas jurídicas de direito privado, de previsão legal no Código Civil, como já visto, são fiscalizadas pelo Ministério Público por expressa disposição legal. Portanto, a este caberá originariamente, por definição legal, o mister de verificar se a entidade fiscalizada é ou não mantida pelo Poder Público.

7.3 Da extensão interpretativa da palavra “mantida”

E nesse aspecto, releva destacar a polêmica entabulada a respeito da interpretação, em termos de extensão, da palavra *mantida* da norma constitucional inserta no art. 71, Inc. II da CF/88. Será que a percepção meramente eventual, portanto, não-permanente de verbas públicas, seria suficiente para configurar o dito requisito constitucional? Se a resposta for afirmativa, qualquer percepção e utilização de dinheiros públicos por uma fundação, seja ela eventual ou não, implicaria sua sujeição direta à fiscalização do Tribunal de Contas.

Todavia, a praxe consubstanciada em procedimentos fiscalizatórios adotados em algumas Cortes de Contas brasileiras tem admitido duas formas de prestação de contas: **uma direta**, que é aquela em que o órgão auditado encaminha suas contas diretamente ao Tribunal de Contas; e **uma indireta**, consistente na situação em que o ente auditado presta contas

diretamente ao órgão que lhe repassou a verba pública, cujas contas, que deverão possuir o devido registro do repasse efetuado, serão analisadas posteriormente pelo Órgão de Fiscalização do Controle Externo. Aí, nesta oportunidade, **indiretamente**, as primeiras contas retrorreferidas sofrerão a fiscalização do Controle Externo. É o que vem ocorrendo, na prática, no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, quando a entidade recebe verbas públicas de forma eventual, ou seja, descontínua, não possuindo o ente repassador dotação orçamentária específica para realizar repasses sistemáticos ao ente beneficiado.

Assim, pelo fato gerador da despesa pública ser pontual na linha do tempo e bastante específico quanto a sua finalidade, nessa hipótese, não se justificaria, em termos econômicos, a autuação da prestação de contas pela Corte de Contas, encargo que ficaria a cargo do próprio ente repassador.

Dessarte, na ocorrência dessa última hipótese fática, a fundação não se sujeitaria diretamente à fiscalização da Corte de Contas, sendo suas contas endereçadas ao Ministério Público, nos termos da Lei Civil.

De outro lado, como já se afirmou, se a palavra *mantida* for interpretada no sentido de considerar que qualquer valor repassado teria a função precípua de colaborar na manutenção fundacional, então, conseqüentemente, todo e qualquer repasse, mesmo eventual, seria suficiente para configurar o requisito constitucional em apreço.

Contudo, parece ser bastante razoável e apropriado considerar a orientação principiológica da não-eventualidade (ou se se preferir, da continuidade) de repasses acima exposta, adotada em alguns Tribunais de Contas, porque dito entendimento decorre do enfrentamento prático de situações fáticas, que envolvem o assunto em debate, sob pena da teoria restar divorciada da realidade e possibilidade operacional vividas nas Cortes de Contas brasileiras.

Dessa forma, para fins de continuidade da exposição do presente estudo, roga-se ao leitor, objetivando a conclusão do presente trabalho, emprestar à palavra *mantida* o significado de **não-eventualidade ou continuidade** de repasses. Em outras palavras, para que uma fundação pudesse vir a ser considerada como *mantida* pelo Poder Público, far-se-ia necessário que a mesma recebesse verbas públicas de forma sistemática durante um exercício financeiro.

Seria o caso, por exemplo, de uma fundação que recebe verba de uma determinada municipalidade, cuja lei orçamentária tenha contemplado dotação orçamentária específica para realizar repasses periódicos à dita fundação, de prazo não inferior a um exercício financeiro, que possibilitem concluir que a verba pública repassada é ordinariamente utilizada pela fundação para fins de sua manutenção.

Portanto, no caso de uma **fundação instituída pelo Poder Público ter se utilizado de dinheiros públicos**, a ponto de caracterizar a continuidade de repasses, configurando a segunda qualificação constitucional – manutenção pelo Poder Público – em determinado exercício financeiro, a competência para exame das contas seria automaticamente transposta ao respectivo Tribunal de Contas. Dessa forma, evitar-se-ia a duplicidade fiscalizatória que parece ocorrer, como já referido, por exemplo, no âmbito das fundações sediadas e/ou atuantes no Estado do Mato Grosso.

8 Das fundações não-instituídas e mantidas pelo Poder Público

Já no caso de a fundação **não-instituída e mantida pelo Poder Público**, a utilização do raciocínio da necessidade de existência de dois pressupostos concomitantes não subsiste juridicamente para afastar a competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

É que a ocorrência fática de tal situação configurará a hipótese constitucional prevista no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal¹⁸, que estabelece a sujeição de todo aquele, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado que vier a se utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens ou valores públicos, à competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

Assim, em razão de o Código Civil lhe atribuir o encargo da fiscalização originária das fundações, cabe ao Ministério Público Estadual, em um primeiro momento, verificar se a fundação fez uso de verbas públicas de forma contínua e sistemática no decorrer do exercício a ser examinado.

Se o fez, o *Parquet* irá transferir, de pronto, tal encargo fiscalizatório ao Tribunal de Contas, que através de seu “*poder jurisdicional administrativo*”¹⁹, que deriva de sua competência constitucionalmente estabelecida, realizará a fiscalização das contas de toda fundação que versar dinheiro público, nos moldes do art. 70 da Carta Magna.

9 Da necessária duplicidade fiscalizatória das fundações instituídas e mantidas pelo poder público e das fundações não-instituídas e mantidas pelo poder público.

Diante das considerações aventadas no decorrer deste trabalho, chega-se a peculiar conclusão: o ordenamento jurídico pátrio, em especial o Estatuto Civil e a Constituição Federal, exige duplicidade fiscalizatória apenas sobre as fundações **instituídas e mantidas** pelo Poder Público e sobre as fundações **não-instituídas e mantidas** pelo Poder Público.

Com efeito, a primeira fiscalização, prevista pelo Código Civil, é efetivada pelo Ministério Público, órgão responsável por realizar controle de todos os atos jurídicos constitutivos, modificativos e extintivos dessa espécie de pessoa jurídica de direito privado; e a segunda, de cunho contábil, de assento constitucional, implementada pelo Tribunal de Contas, que se encarregará da fiscalização dos registros contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, seja com fundamento no art. 71, II (instituídas e mantidas) ou no art. 70 (não-instituídas mas mantidas) da CF/88.

¹⁸ “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional nº 19/98)”

¹⁹ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003, p. 256.

Por fim, quanto às demais subespécies de fundação *strictu sensu*, quais sejam, as **fundações instituídas e não-mantidas** pelo Poder Público, bem como as **fundações não-instituídas e não-mantidas** pelo Poder Público, assim como a espécie **fundação pública**, se sujeitam apenas a uma modalidade de fiscalização. As duas primeiras, integrantes da espécie fundação *strictu sensu* se subordinam para fins fiscalizatórios apenas ao Ministério Público. A última, apenas ao Tribunal de Contas.

Vale, para fins de facilitar a compreensão, esboçar o quadro abaixo:

TIPOS DE FUNDAÇÃO	NATUREZA JURÍDICA	CARACTERÍSTICAS	FISCALIZAÇÃO
Fundação	Direito Privado	Não-instituída e não-mantida pelo Poder Público	Ministério Público – atos constitutivos, modificativos e extintivos e julgamento de contas
Fundação	Direito Privado	Não-instituída e mantida pelo Poder Público	Ministério Público – atos constitutivos, modificativos e extintivos Tribunal de Contas (art. 70, CF) – julgamento de contas
Fundação	Direito Privado	Instituída e não-mantida pelo Poder Público	Ministério Público – atos constitutivos, modificativos e extintivos e julgamento de contas
Fundação	Direito Privado ou Direito Público	Instituída e mantida pelo Poder Público	Ministério Público – atos constitutivos, modificativos e extintivos Tribunal de Contas (art. 71, II, CF) – julgamento de contas
Fundação Pública	Direito Privado	Instituída e mantida pelo Poder Público	Tribunal de Contas – julgamento de contas

10 Conclusões

Diante das considerações realizadas no presente trabalho, chega-se as seguintes conclusões:

As fundações não-instituídas e não-mantidas pelo Poder Público sujeitam-se sempre e exclusivamente à fiscalização do Ministério Público.

As fundações instituídas e não-mantidas pelo Poder Público sujeitam-se sempre e exclusivamente à fiscalização do Ministério Público.

As fundações não-instituídas e mantidas pelo Poder Público sujeitam-se à fiscalização do Ministério Público no que diz com seus atos constitutivos, modificativos e extintivos; e ao Tribunal de Contas no que diz com a apreciação de suas contas.

As fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público sujeitam-se à fiscalização do Ministério Público no que diz com seus atos constitutivos, modificativos e extintivos; e ao Tribunal de Contas no que diz com a apreciação de suas contas.

As fundações públicas sujeitam-se sempre e exclusivamente à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas.

Assim, é necessário que a Administração Pública envide efetivos esforços na implementação de planejamento coordenado, no sentido de estabelecer mecanismo fiscalizatório obstativo à duplicidade de fiscalização de contas de uma determinada fundação, evitando a simultaneidade de atuação pelo Ministério Público e Tribunal de Contas sobre o mesmo objeto.

A submissão indevida de um ente fundacional ao poder fiscalizatório do Ministério Público ou Tribunal de Contas representa ato administrativo arbitrário, pois carente de qualquer de fundamentação jurídica que possa lhe oferecer o necessário respaldo, constituindo-se, via de consequência em ato ilícito a ensejar a devida reparação na via judiciária.

Afinal, é atribuição do Estado assegurar que as pessoas sob sua tutela tenham suas garantias constitucionais e direitos legais devidamente assegurados.

Ademais, o sistema fiscalizatório das fundações deve obedecer aos ditames constitucionalmente expressos em nosso ordenamento jurídico, que estabelecendo as regras de sujeição de uma entidade ao mecanismo fiscalizatório do Tribunal de Contas, cria competência indelegável aos Órgãos de Fiscalização do Controle Externo que não pode ser olvidada em hipótese alguma, sob pena de invasão de competências entre as instituições envolvidas no exame das contas fundacionais.

Por fim, agir com descaso na correta atribuição de tais encargos fiscalizatórios, omitindo-se nesta relevante questão, significa postar-se o Estado de forma indiferente ao bom funcionamento de sua própria administração, pois, da implementação efetiva de ação coordenada entre o Ministério Público e Tribunal de Contas, quanto ao estabelecimento do encargo fiscalizatório das contas fundacionais, resultará o estabelecimento de normas eficazes e racionais do aludido controle, em perfeita consonância com os objetivos da reforma administrativa do Estado brasileiro, na medida em que eliminará a superposição de órgãos para a realização de atribuições semelhantes²⁰, evitando-se a utilização de recursos humanos e materiais em duplicidade por parte do Estado para realizar a fiscalização de uma fundação, observando-se, portanto, o princípio constitucional da economicidade. Por certo, a adoção deste procedimento representará conseqüente e significativa economia de verbas públicas, objetivo que se conforma perfeitamente ao interesse público, razão de ser da Administração Pública brasileira.

²⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7.ed.ver e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p.31.