



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 17, n. 3, art. 15, p. 247-264, mar. 2020

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.3.15>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Os Efeitos da Atuação do Ministério Público nas Fundações Privadas

The Effects of Public Ministry Activities on Non-Profit Organizations

Guiomar de Oliveira Passos

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília
Professora da Universidade Federal do Piauí
E-mail: guiomar@ufpi.edu.br

Maria de Oliveira Sousa Portelada

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí
Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina
E-mail: maportelada5@hotmail.com

Endereço: Guiomar de Oliveira Passos

Rua Tersandro Paz, 2616, Apt. 102, bairro Piçarra, CEP
64.015-015 – Brasil.

Endereço: Maria de Oliveira Sousa Portelada

Rua Frei Segismundo, 2735, bairro Pirajá,
CEP: 64.002-230, Teresina/PI, Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues.

Artigo recebido em 21/10/2019. Última versão
recebida em 04/11/2019. Aprovado em 05/11/2019.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Estuda-se, aqui, a atuação do Ministério Público no controle das fundações privadas sem fins lucrativos no Piauí, examinando como ele age sobre as fundações, como estas atendem às disposições ministeriais e o que isso produz. A atenção volta-se para a conformidade das organizações às estruturas normativas, compreendendo-a como efeito da atuação ministerial nas fundações. Para isso, vale-se de documentos produzidos pelo Ministério Público do Piauí e pelas fundações para atender à legislação e normativas. Constatou-se que a ação ministerial compreende orientações, na fase inicial da constituição da fundação, e aprovação dos documentos instituidores, acompanhamento das atividades, apreciação sobre atos praticados pelos administradores e providências voltadas para a extinção. Já a ação das fundações se expressa pelo amoldamento das estruturas organizacionais às exigências da legislação e pela padronização de procedimentos e ações, em conformidade com modelos ou sistemáticas estabelecidas. Portanto, as determinações do velamento ministerial nas fundações impõem padrões para conferir legitimação institucional que faz com que as organizações fundacionais adotem as mesmas estruturas, procedimentos e práticas. Isso ocorre por meio das imposições da legislação e da adoção de modelos organizacionais já estabelecidos e legitimados a fim de atender às expectativas culturais e sociais que a legislação exige para qualificação, certificação e estabelecimento de parcerias. Concluiu-se que a atuação do Ministério Público do Piauí faz com que as fundações tenham estruturas e procedimentos similares, isto é, sejam isomórficas por meio da coerção ou da adoção de modelos organizacionais já estabelecidos e legitimados.

Palavras-Chave: Ministério Público. Fundações Privadas. Velamento. Isomorfismo.

ABSTRACT

It is a study about the acting of the Brazilian State of Piauí Public Ministry (PM) to exert control over the non-profit organizations (NPO) in that State, emphasizing the proceedings adopted by the PM and how the NPO comply with the legislation of the PM. It utilizes data provided by documents released by the PM and the NPO. It was found that the proceedings of the PM consist of orientations and approval of documents on the phase of constitution the NPO, including surveillance of their activities, appraisal of the conducts of their managers and proceeding regarding the extinction of the NPO. It was noted that acting of the NPO consist of complying with the legislation provided by the PM and standardization of their proceedings. Thus, the surveillance by the PM over the NPO impose standards in order to legalize their activities, which makes the NPO adopt those standards. This occurs by the imposition of legislation and the adoption of organizational models that comply with social and cultural expectations that the legislation requires in order to qualify, certificate and create partnerships. It concludes that the acting of the PM result in similar proceedings and models adopted by the NPO, making them isomorphic.

Keywords: Public Ministry. Non-profit Organizations. Surveillance. Isomorphism.

1 INTRODUÇÃO

Aborda-se a atuação do Ministério Público no controle das fundações privadas sem fins lucrativos no Piauí, examinando os efeitos provocados pelo velamento ministerial estabelecido no art. 66 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002). Essa atuação já constava no Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916), ao estabelecer, no art. 26: “velará pelas fundações o Ministério Público do Estado, onde situadas”, não sendo, por conseguinte, uma inovação do Código vigente, pelo contrário, essa é uma atuação que já fincou raízes, o que não significa que seja consensual o seu escopo (BRASIL, 2002).

Para uns, como Ferreira (1976), Pacheco (2012) e Hülse (2015, p. 101), a atuação consiste num misto de fiscalização e acompanhamento em que se associa a verificação da observância do cumprimento da legislação, normas e estatutos com “aconselhamento, recomendações de ações e providências” (PACHECO, 2012, p. 22).

A intenção é examinar o alcance das finalidades a que se propuseram no ato de criação, ou seja, uma atuação “restrita em conformidade com a legislação vigente”, visto que a vontade do instituidor da fundação prevalece sobre a vontade do Ministério Público, não lhe cabendo interferir em sua administração (HÜLSE, 2015, p. 101). Nesse entendimento, velar é fiscalizar contínua e permanentemente, tendo em vista aferir a conformidade dos atos praticados com a legislação e com os intentos expressos nos documentos instituidores.

Para outros, como Palma (2003), Paes (2018) e Santos (2008), é uma atribuição “excessivamente abrangente”, pois “permite que o Promotor de Justiça Cível de Fundações possa intervir nos órgãos fundacionais” (PALMA, 2003, p.141 *apud* PATZLAFF, 2013, p. 36). Conforme Paes (2018, p. 632), essa intervenção “transborda o mero controle; seu papel essencial refere-se à colaboração para o desenvolvimento de uma relação plenamente simbiótica entre a fundação privada e a comunidade na qual está inserida”. É uma atuação, como constatou Santos (2008), em estudo sobre a curadoria de fundações em Anápolis, que não se limita “ao simplismo da fiscalização, mas sim de um VELAMENTO pró-ativo, capaz de produzir o real interesse pela identificação da magnitude que tais entidades apresentam para o desenvolvimento social” (SANTOS, 2008, p. 14). Significa “cuidar diligentemente, atentar para o efetivo cumprimento dos desideratos propugnados pelos instituidores” (SANTOS, 2008, p. 29).

O que se questiona neste texto é: Como age o Ministério Público do Piauí sobre as fundações? Como as fundações atendem às disposições ministeriais? O que esse atendimento produz nas fundações? Esta não tem sido uma abordagem comum nos estudos da temática,

vez que têm se voltado para os procedimentos utilizados na atuação fiscalizatória, por exemplo, na análise do Sistema de Cadastro de Prestação de Conta – SICAP sob diferentes óticas: *accountability*, evidenciação, avaliação e transparência (TORRES, 2006; PACHECO, 2013; PATZLAFF, 2013).

No Piauí, o velamento das fundações privadas tem sido uma competência da Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social (PJFEIS), criada pela Lei Estadual nº 5.401, de 14 de julho de 2004, em conformidade com a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí (Lei Complementar nº 12, de 18 de dezembro de 1993), com atuação tipicamente extrajudicial.

Neste estudo, a atenção volta-se para a atuação tanto ministerial como das fundações, analisando como estas se conformam às normativas estabelecidas pelo Ministério Público. Trata-se, por conseguinte, de um estudo da conformidade das organizações às estruturas normativas, compreendendo-a como efeito da atuação ministerial nas entidades privadas de natureza jurídica fundacional.

Essa é uma perspectiva de análise que tem por base estudos, como o de Dimaggio e Powell (2005) e o de Meyer e Rowan (1977, p. 346), que apontam a conformidade das estruturas organizacionais aos valores vigentes no ambiente. Segundo essa perspectiva, dizem Carvalho, Vieira e Lopes (1999, p. 6), o ambiente consiste em determinadas “relações interorganizativas”, sendo, por conseguinte como “um fator cujas influências nas estruturas organizacionais determinam algumas das características das organizações”.

Na perspectiva institucional, que alargou os elementos considerados na análise das relações organização-ambiente, o segundo é formado tanto por “fluxos e intercâmbios técnicos” como por “um sistema de crenças e de normas institucionalizadas”. Por conseguinte, existem dois tipos de ambiente: o técnico e o institucional. O primeiro “envolve tecnologias complexas e trocas de produtos ou serviços em um mercado no qual as organizações buscam eficiência e efetividade nos processos de trabalho” (PACHECO, 2001, p. 2), e o segundo “envolve regras e valores socialmente aceitos a partir do estabelecimento de estruturas e processos corretos a fim de receber suporte e legitimidade do ambiente” (PACHECO, 2001, p. 2). Em um, como observam Carvalho, Vieira e Lopes (1999), a racionalidade se volta para a eficiência e a eficácia, no outro, busca-se a legitimidade da organização. Ambos, contudo, influenciam as estruturas organizacionais e, inclusive, como dizem Carvalho, Vieira e Lopes (1999, p.6), “determinam algumas das características das organizações”.

Desse modo, é uma perspectiva de análise que insere, na interpretação da realidade organizacional, as influências das “pressões normativas do estado e de outros organismos reguladores” (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999, p. 10) sobre suas estruturas e procedimentos.

Analisa-se, a partir dessa perspectiva, os efeitos da atuação do Ministério Público no velamento das fundações, valendo-se, para isso, de fontes documentais, constituídas pela legislação, normativas e instrumentais disponíveis no *site* oficial do órgão, relativas à constituição, à prestação de contas das fundações e pelos documentos por elas produzidos para atender à legislação, além de normativas, tais como estatutos, estudo de viabilidade econômica e financeira, atas e relatórios.

Os documentos, depois de selecionados, foram analisados, com o fim de escolher os mais significativos para a reconstrução da atuação do Ministério Público sobre as fundações e para o exame das reações destas às determinações ministeriais. A análise a que foram submetidos consistiu de: identificação dos procedimentos e determinações do Ministério Público na constituição das fundações e dos atos e ações delas decorrentes; interpretação das informações, tendo em vista desvelar os conteúdos manifestos e latentes e, com isso, detectar o conteúdo e sentidos dos procedimentos, determinações, atos e ações, bem como os contornos adquiridos pelas fundações em decorrência da atuação ministerial.

Os resultados estão expostos em quatro seções, incluindo esta introdução que é a primeira. A segunda seção aborda a atuação ministerial, evidenciando como age sobre as fundações e como estas instituições atendem às disposições legais decorrentes do controle ministerial. Na terceira, analisa-se, com base na teoria neoinstitucionalista, os efeitos da atuação ministerial e o isomorfismo predominante nessa relação. Na quarta seção, a conclusão, são analisados os efeitos da atuação ministerial nas fundações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Atuação do ministério público e atendimento de suas determinações pelas fundações

A Constituição Federal de 1988, no art. 127, *caput*, incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, no artigo 129, estabelece que são suas funções institucionais:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988).

Nas funções estabelecidas nos incisos II e III, conforme Paes (2018, p. 623), repousa o fundamento das atividades de fiscalização das fundações, “pessoas jurídicas de direito privado, que nascem, vivem e extinguem-se sob a vista do Ministério Público”.

As razões disso, acrescenta o autor (PAES, 2018), são o comprometimento do patrimônio para fins sociais, o caráter gratuito e sem fins lucrativos dos serviços prestados à sociedade, a estrutura organizacional voltada para o alcance das finalidades e do recebimento de benefícios e isenções tributárias.

No Piauí, a Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social (PJFEIS), conforme o art. 46, da Lei Complementar 12/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Piauí), tem as seguintes atribuições no velamento das fundações:

- I - aprovar minutas das escrituras de instituição de fundações e respectivas alterações, verificando se atendem aos requisitos legais e se bastam os bens aos fins a que se destinam, fiscalizando seu registro;
- II - elaborar os estatutos das fundações se não o fizer aquele a quem o instituidor conferiu o encargo;
- III - fiscalizar o funcionamento das fundações, salvaguardando a sua estrutura jurídica e estatutária e promover a extinção nos casos previstos em lei;
- IV - aprovar a prestação de contas dos administradores ou tesoureiros das fundações, requerendo-a judicialmente quando não o fizerem em tempo hábil;
- V - visitar regularmente as fundações sob fiscalização;
- VI - fiscalizar a aplicação ou utilização dos bens e recursos destinados às fundações;
- VII - promover a anulação de atos praticados pelos administradores das fundações, quando não observadas as normas estatutárias ou disposições legais, requerendo o sequestro dos bens irregularmente alienados e outras medidas cautelares;
- VIII - requerer a remoção dos administradores das fundações, quando negligentes ou infieis, e a nomeação de administradores provisórios, se de modo diverso não dispuserem os respectivos estatutos ou regimentos;
- IX - examinar balanços e demonstrativos de resultados das fundações;
- X - fiscalizar todas as fundações instituídas pelo Estado e Município;
- XI - requerer prestações de contas dos administradores ou tesoureiros de hospitais, asilos, associações beneficentes, fundações e de qualquer instituição de utilidade pública, que tenham recebido ou recebam legados ou subvenção da União, Estado ou do Município;

- XII - requisitar informações e cópias autênticas das atas, convenientes à fiscalização das fundações;
- XIII - promover a verificação de que trata o artigo 30, parágrafo único, do Código Civil¹;
- XIV - promover, na forma da lei, a cassação de declaração de utilidade pública de sociedade, associação ou fundação;
- XV - fiscalizar e promover, nos termos da lei, a dissolução das sociedades ou associações beneficentes;
- XVI - exercer outras atribuições que lhe couberem, em conformidade com a legislação pertinente [...] (PIAUÍ, 1993).

As atribuições, por conseguinte, contemplam o velamento em todas as etapas do ‘ciclo vital’ das fundações, isto é, do nascimento ou criação à morte ou extinção. O que a Promotoria faz, em cada momento, é o seguinte:

a) no nascimento ou criação:

- Orientações formais e informais sobre as exigências da legislação e disponibilização, por meio do sítio eletrônico do órgão, de modelos de estatuto de fundação, ata de instituição de fundação, ata de associação, estudo de viabilidade, de escritura de constituição de fundação;
- Exame preliminar das minutas de escritura, de estatuto e a viabilidade econômica; elaboração do estatuto da fundação caso o instituidor não o tenha feito; promoção de diligências e alterações julgadas necessárias ao atendimento da legislação;
- Análise e apreciação dos atos constitutivos, mediante expedição de portaria, tornando a entidade apta a promover o registro no cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, fase em que adquirirá personalidade jurídica.

Nessa fase, as fundações:

- Cuidam da elaboração do estatuto de acordo com a vontade do instituidor e com os requisitos legais (Código Civil – Lei nº 10.406/2002 e Lei de Registros Públicos - Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973) (BRASIL, 2002; BRASIL, 1973);

¹ Art. 30. Os herdeiros, para se imitirem na posse dos bens do ausente, darão garantias da restituição deles, mediante penhores ou hipotecas equivalentes aos quinhões respectivos.

§ 1º Aquele que tiver direito à posse provisória, mas não puder prestar a garantia exigida neste artigo, será excluído, mantendo-se os bens que lhe deviam caber sob a administração do curador, ou de outro herdeiro designado pelo juiz, e que preste essa garantia.

§ 2º Os ascendentes, os descendentes e o cônjuge, uma vez provada a sua qualidade de herdeiros, poderão, independentemente de garantia, entrar na posse dos bens do ausente.

- Redigem o Estudo de Viabilidade Econômica, de acordo com as orientações do Ministério Público;
- Encaminham os documentos elaborados junto com o traslado da escritura pública de instituição da fundação ou do testamento ao Ministério Público para exame e aprovação;
- Adotam as providências conforme as apreciações do Ministério Público: correções, quando solicitadas revisões pontuais; ajuizamento de ação de suprimento judicial de aprovação estatutária, quando houver indeferimento; e registro no Cartório de Pessoas Jurídicas, no prazo de 30 dias, quando da aprovação. Nesse caso, procede-se do seguinte modo:

1. Apresentação do requerimento dirigido ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas, assinado pelo representante legal, com a indicação da residência do requerente (Art. 121, da Lei 6.015/73), instruído com:

- ✓ Ata da primeira reunião da administração;
- ✓ Relação da diretoria da fundação (declarando o nome, nacionalidade, estado civil, profissão, número do RG e CPF dos membros, de acordo com o art. 46, II do CC/2002);
- ✓ Estatuto em duas vias, assinado e rubricado pelo representante legal;
- ✓ Exemplar do Diário Oficial que deu publicidade à Portaria de aprovação.

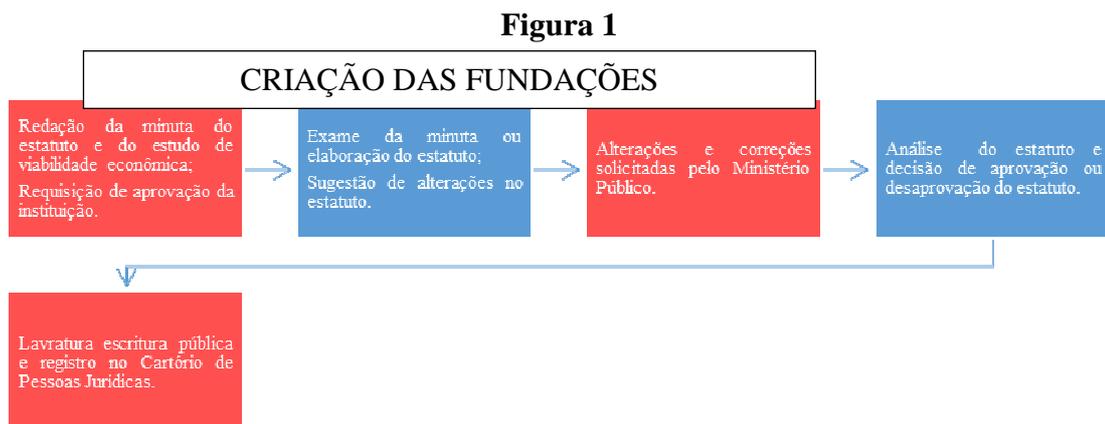
2. Encaminhamento da certidão expedida pelo cartório ao órgão do Ministério Público, para juntada ao processo de criação das fundações;

3. Integralização do patrimônio dotado à fundação, com transcrição nos respectivos registros ou por meio de depósito em instituições financeiras habilitadas, se a dotação envolver quantia em dinheiro;

4. Encaminhamento ao órgão do Ministério Público do comprovante de depósito, dentro do prazo estipulado, da resolução de aprovação;

5. Remessa ao exame do Ministério Público de cópias do regulamento, regimento interno.

Ilustra-se, abaixo, a sequência de ações do Ministério Público e reações das fundações no processo de criação dessas entidades.



Fonte: Elaboração das autoras a partir de informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Ministério Público do Piauí.

Legenda: ■ – Ministério Público ■ – Fundações Privadas

b) no desenvolvimento das ações:

- Acompanhamento e fiscalização por meio de visitas regulares para atestar o cumprimento da vontade do instituidor, a utilização do patrimônio conforme as finalidades, a preservação da estrutura jurídica-estatutária; orientações sobre os procedimentos contábeis, financeiros e administrativos;
- Aplicação de medidas cautelares ou punitivas, tais como: sequestro de bem irregularmente alienado, anulação de atos praticados pelos administradores, remoções de gestores fundacionais, cassação de declaração de utilidade pública;
- Exame das prestações de contas por meio de relatório circunstanciado das atividades, balanço patrimonial, declaração de Imposto de Renda, inventário patrimonial, relação das contas bancárias, cópias de contratos e convênios com outras entidades privadas ou com o poder público, relação das ações judiciais e outras pendências;
- Emissão de parecer relativo às prestações apresentadas, indicando: aprovação, quando emite Atestado de Regularidade – ATRE, não aprovação, quando indicada necessidade de realização de auditoria ou de medidas extrajudiciais e/ou judiciais em face das fundações;
- Exame do pedido de alienação de bens imóveis, aceitação de doações com encargos, empréstimos, mediante garantia real e alteração de estatuto;
- Acompanhamento da aplicação de bens patrimoniais advindos de fundações extintas e que sejam reaplicados em outra fundação com os mesmos fins ou

convertidos em títulos da dívida pública, no aguardo de suficiência (PIAUÍ, 2017).

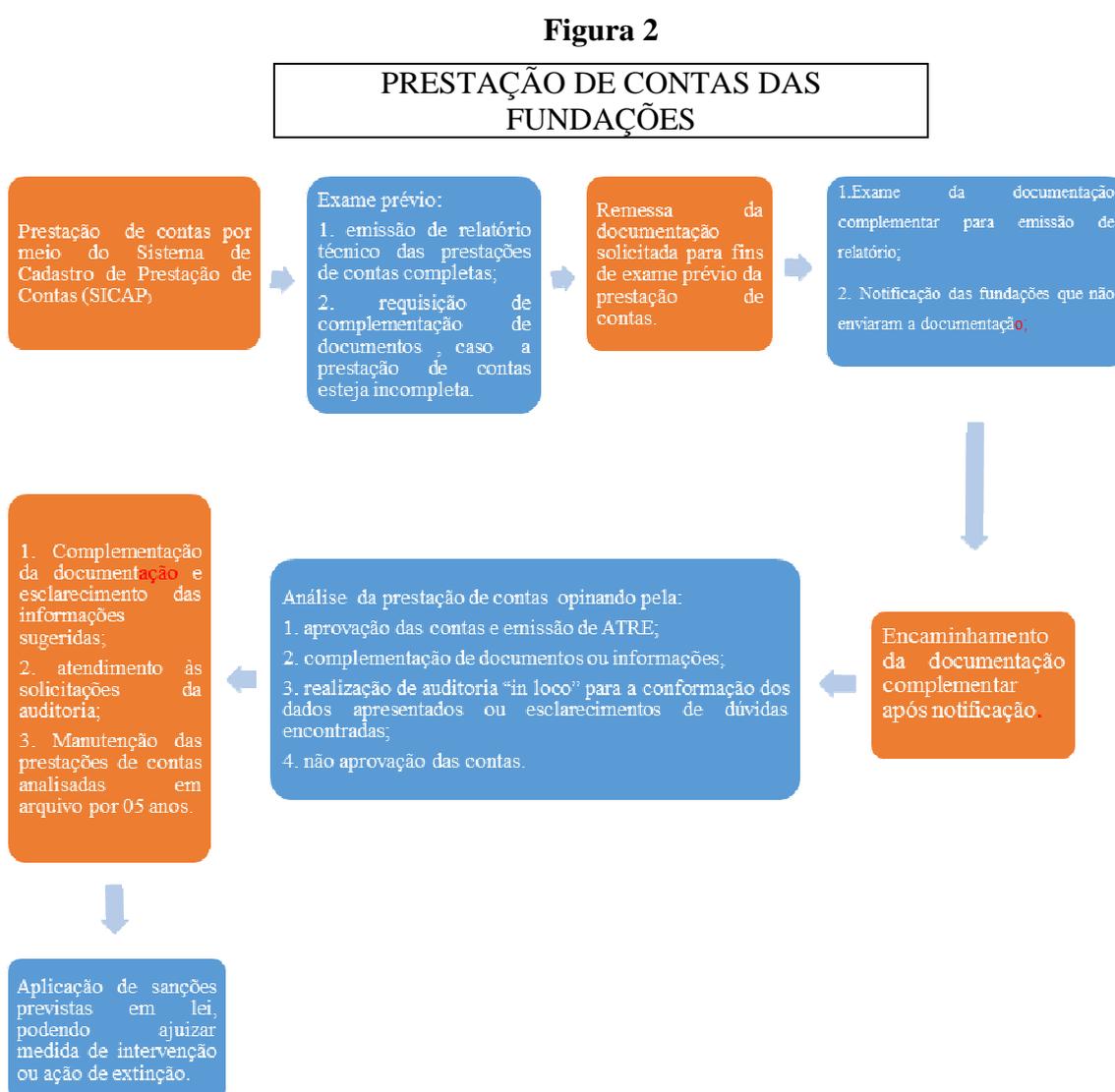
As fundações, por seu turno:

- Encaminham dados e informações referentes às suas atividades na forma de prestação de contas, por meio do Sistema de Cadastro de Prestação de Contas (SICAP) – módulo coletor. São enviados à Promotoria de Justiça responsável pela fiscalização os seguintes documentos comprobatórios:
 1. DIPJ (Declaração de Rendimento de Pessoa Jurídica) e DIRF (Declaração de Imposto de Renda na Fonte) do ano da prestação de contas;
 2. GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social) com RE (Recibo de Entrega) dos meses de janeiro a dezembro do ano da prestação de contas;
 3. RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) com relação de todo o pessoal ou RAIS negativa (quando a fundação não teve empregados durante o ano-base);
 4. Livros obrigatórios registrados nos órgãos competentes;
 5. Balanço patrimonial e demais demonstrações obrigatórias, bem como balancete analítico antes do encerramento, em dezembro, do ano da prestação de contas;
 6. Apresentação de comprovação do Relatório do Tribunal de Contas e da manifestação dos órgãos administrativos competentes, se receber recursos públicos;
 7. Relatório das atividades desenvolvidas pela fundação, transmitindo noção exata da consecução dos fins fundacionais;
 8. Parecer do Conselho Fiscal, comprovando-se a regularidade de sua convocação;
 9. Contratos, convênios e termos de parcerias celebrados com entidades do setor público e privado, se houver;
 10. Extratos bancários de todas as instituições financeiras com quem a fundação opera;
 11. Relação de bens móveis e imóveis que compõem o ativo permanente de propriedade da fundação, bem como os contratos de arrendamento ou locação;
 12. Folha de pagamento com relação de empregados, cargos, salários e horários de trabalho, se houver;
 13. Livros contábeis, Diário e Razão;
 14. Relação de funcionários de cada convênio e projetos com os devidos salários, se houver;
 15. Certidão Negativa de Débito (CND): Receita Federal, Previdência, Secretaria de

Fazenda e Caixa Econômica Federal (PIAUÍ, 2017).

- Encaminham para exame prévio do Ministério Público as atas de eleição e posse dos dirigentes e documentos referentes à alienação de bens imóveis, aceitação de doações com encargos, empréstimos mediante garantia real e alterações estatutárias;
- Comunicam ao Ministério Público, no prazo de 15 (quinze) dias, qualquer alteração de dados cadastrais da entidade.

Ilustra-se, na Figura 2, abaixo, a sequência de ações interligadas do Ministério e das fundações no processo de prestação de contas:

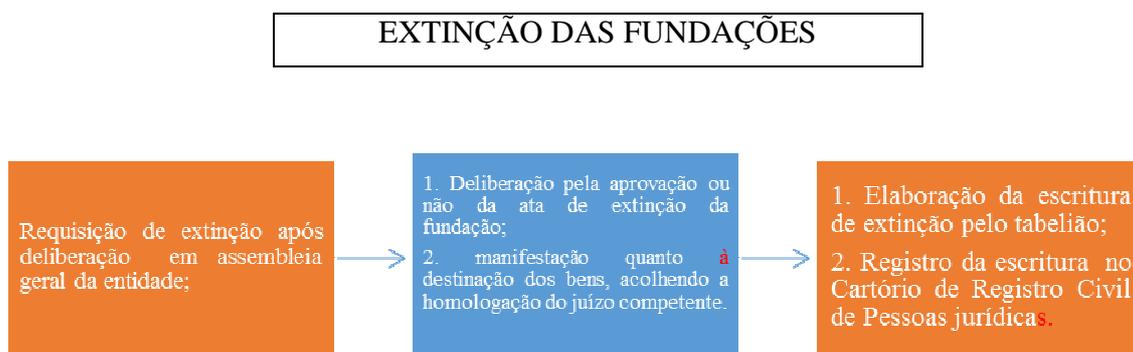


Fonte: Elaboração das autoras a partir de informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Ministério Público do Piauí. Ato PGJ nº 666/2017 (PIAUÍ, 2017).

c) na extinção ou morte:

A atuação fiscalizatória pode ensejar a extinção da fundação se constatar ilicitude, finalidade impossível ou inútil e o prazo de sua existência vencido (BRASIL, 2002). A finalização pode ser feita pela via administrativa ou judicial e requerida tanto pelo Ministério Público, em face de sua ação fiscalizatória, quanto por qualquer interessado, inclusive pelas fundações. A sequência de ações, quando requerida administrativamente por deliberação do Conselho Diretivo ou do Conselho de Curadores das fundações, encontra-se demonstrada na Figura 3.

Figura 3



Fonte: Elaboração das autoras a partir de informações disponibilizadas no sítio do Ministério Público do Piauí MP/PI, Ato PGJ nº 666/2017, Lei complementar nº 12/13 (PIAUÍ, 2017).

Legenda: ■ – Ministério Público ■ – Fundações Privadas

A atuação do Ministério Público, portanto, conforme as atribuições que lhe são conferidas pela legislação, se dá por meio de orientações, de exame prévio e análise dos atos constitutivos, da prestação de contas, das alterações estatutárias, da extinção e das medidas que afetam o patrimônio da entidade, tais como: alienação, doações, empréstimos, aplicações financeiras; da aplicação de medidas cautelares ou punitivas e do acompanhamento e fiscalização das atividades desenvolvidas no decorrer das fases da existência das fundações, desde a criação até a extinção.

As fundações, por sua vez, atendem às orientações e determinações da legislação e do Ministério Público, por meio da elaboração do estatuto, do estudo de viabilidade econômica, de atas, com base nos modelos indicados; da organização da estrutura administrativa; da prestação de contas no Sistema de Cadastro de Prestação de Contas – SICAP; do envio de documentos contábeis, financeiros; da requisição de exame, análise e aprovação da realização de atividades patrimoniais (alienação, empréstimos, doações, aplicações financeiras); do atendimento às demandas suscitadas no acompanhamento e fiscalização de suas atividades.

Qual o efeito desse atendimento é o que se examina a seguir.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Os efeitos da atuação ministerial nas fundações

Os procedimentos estabelecidos em diferentes fases do velamento ministerial para as fundações, seja na constituição, seja na prestação de contas, quando descumpridos ou ignorados implicam sanções ou nulidades, previstas nos incisos VII, VIII, XIV e XV do art. 46 da Lei nº 12/1993, e do art. 9º do Ato PGJ nº 666/2017. Já, quando cumpridos, são homologados e atestados, ensejando a emissão de documentos, como a portaria de aprovação da instituição e o Atestado de Regularidade – ATRE.

As fundações, portanto, amoldam-se ao formato legitimado; conseqüentemente, suas estruturas, procedimentos de criação, de prestação de contas e até de extinção tendem a se assemelhar, constituindo o que se denomina por isomorfismo. Essa é uma necessidade, dado que o velamento ministerial lhes impõe determinados padrões para lhes conferir legitimação institucional, seja em face da legislação, seja para atender às expectativas culturais. Em relação à legislação, precisam atender:

- à Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), que prevê o velamento ministerial, as finalidades e os princípios basilares de criação das fundações (BRASIL, 2002);
- à Lei nº 12/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Piauí), especificamente no art. 46 que versa sobre as atribuições da Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social (PJFEIS) no velamento das fundações (PIAUI, 1993);
- à Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), no Art. 120, inciso II que versa sobre a organização e discriminação dos órgãos da administração da entidade fundacional (BRASIL, 1973);

- ao Ato PGJ Nº 666/2017, que normatiza e padroniza a prestação de contas no âmbito do Ministério Público do Piauí (PIAUI, 2017).

A legislação, por conseguinte, atua como um mecanismo de isomorfismo do tipo coercitivo, aquele que ocorre por meio de imposições legais, dado que, sem a submissão às determinações e normativas emanadas do Ministério Público, não seriam institucionalizadas. Nesse caso, como denominaram Carvalho, Vieira e Lopes (1999, p. 10), trata-se de uma conformação às normas institucionais, sendo o isomorfismo decorrente das “pressões normativas do Estado”.

Em relação às expectativas culturais, que as fundações precisam atender para que o Ministério Público lhes confira legitimidade institucional, também é uma imposição da legislação, sendo requeridas nas qualificações, certificações e parcerias com o Estado.

A qualificação de uma entidade como organização social, prevista pela Lei nº 9.637/98, exige, além da “natureza social dos seus objetivos” (letra a, do inciso I do art. 2º) e da finalidade não lucrativa (letra b, do inciso I do art. 2º), que tenha, no órgão “de deliberação superior e de direção, um conselho de administração” (letra c, do inciso I do art. 2º) e que esse tenha, entre seus integrantes, “membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral” (letra d, do inciso I do art. 2º). As entidades classificadas como associações civis devem prever, em seus estatutos, a aceitação de novos associados. São exigências legais cujo cumprimento depende do atendimento das expectativas culturais (BRASIL, 1998).

Na qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, a Lei nº 9.790/99, que possibilita dedução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas doadoras, remuneração dos membros da administração da organização, sem a perda de benefício fiscal, e celebração de Termos de Parceria com o Poder Público, exige a comprovação da atuação regular da entidade em atividades voltadas para objetivos de cunho social, no mínimo de 3 (três) anos (art. 1º), configuradas por meio da “execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas”; “da doação de recursos físicos, humanos e financeiros”, “da prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins”(art. 3º, parágrafo único) para deferimento da qualificação junto ao Ministério da Justiça, a quem compete a concessão da outorga (BRASIL, 1999).

Ademais, exige que os objetivos sociais tenham, pelo menos, uma das finalidades voltadas, dentre outras, para promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, do voluntariado, da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais (art. 3º, incisos II, VII, XI). Outra exigência é a

participação nos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo, nas fases de consulta prévia e fiscalização do Termo de Parceria (art. 10, § 1º e art. 11, *Caput*, § 3º) (BRASIL, 1999). São exigências que demandam uma atuação voltada para o interesse social, o que supõe corresponder a necessidades sociais.

A certificação como Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS) e a isenção do recolhimento das contribuições para a Seguridade Social, regulamentadas pela Lei nº 12.101/2009, exigem reconhecimento do caráter beneficente de assistência social, que não tenham fins lucrativos, atuem nas áreas de assistência social, saúde ou educação (art. 1º), atendam todos que precisarem, vale dizer, não dirijam suas atividades para seus sócios. São exigências que requerem atendimento de expectativas culturais (BRASIL, 2009).

Desse modo, as fundações, seja para existirem, seja para usufruírem de regimento jurídico específico (OS, OSCIP, OSCs), de benefícios fiscais, seja para captar recursos privados ou públicos, precisam atender às expectativas sociais que as legislações e normas demandam. Isso faz com que adotem modelos organizacionais já estabelecidos e legitimados, configurando um isomorfismo do tipo mimético.

Portanto, a atuação do Ministério Público junto às fundações leva ao isomorfismo, pois lhes impõe padrões para lhes conferir legitimidade institucional, quer de modo coercitivo, por meio da legislação, quer de modo mimético, por meio de modelos organizacionais estabelecidos e legitimados para atenderem expectativas culturais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto abordou o efeito da atuação do Ministério Público no velamento das fundações privadas sem fins lucrativos, com base em referenciais teóricos e fontes documentais. Os primeiros constam dos estudos que abordam a conformação das organizações às estruturas normativas, tomando-as como expressões dos valores vigentes no ambiente; os outros são constituídos pela legislação, normativas e instrumentais disponíveis no *site* oficial do Ministério Público do Piauí, relativos à constituição e à prestação de contas das fundações, e pelos documentos por elas produzidos para atender à legislação e normativas.

A atenção se voltou tanto para o Ministério Público como para as fundações, aquele para a ação, estas para a reação. A ação, por força da legislação, compreende desde orientações na fase inicial da constituição da fundação e aprovação dos documentos

instituidores até o acompanhamento das atividades, apreciação sobre atos praticados pelos administradores e providências voltadas para a extinção.

Já a reação se expressa, primeiro pelo amoldamento das estruturas organizacionais às exigências da legislação, depois pela padronização de procedimentos e ações, em conformidade com modelos ou sistemáticas estabelecidas quanto à prestação de contas, registro, controle de atividades e uso dos bens e patrimônio.

Assim, suas estruturas e procedimentos tornam-se similares, isto é, isomorfas. As determinações do velamento ministerial impõem padrões para lhes conferir legitimação institucional, o que faz com que as organizações fundacionais adotem as mesmas estruturas, procedimentos e práticas. Isso ocorre, primeiro, por meio da coerção, isto é, das imposições da legislação e, segundo, por meio da adoção de modelos organizacionais já estabelecidos e legitimados a fim de atender às expectativas culturais e sociais que a legislação exige para qualificação, certificação e estabelecimento de parcerias.

Por conseguinte, a atuação do Ministério Público do Piauí faz com que as fundações tenham estruturas e procedimentos similares, isto é, sejam isomórficas por meio da coerção ou da adoção de modelos organizacionais já estabelecidos e legitimados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 maio 1998. Disponível em: http://www.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L9790.htm. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M.; LOPES, F. D. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. In: 23º Encontro Da Associação Nacional De Programas De Pós-Graduação Em Administração. **Anais eletrônicos...** Foz do Iguaçu: ANPAD 1999. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-26.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2018.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W.W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr. 2005. Disponível em: https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/gaiola-ferro-revisitada-isomorfismo-institucional-racionalidade-coletiva-nos-campos-organizacionais_0.pdf. Acesso em: 4 dez. 2018.

FERREIRA, S.A. A intervenção do ministério público nas fundações. In. 11º Congresso Brasileiro De Direito Administrativo. Rio de Janeiro: jul.1976. **FGV SB Sistema de Bibliotecas**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42195/40912>. Acesso em: 3 maio 2019.

HÜLSE, L. **Os limites da intervenção do ministério público nas fundações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2778293>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PACHECO, F. L., 2001. O ambiente institucional como agente de mudança organizacional: o caso do Teatro Apolo-Hermilo. In. **XXV Encontro Nacional De Pós-Graduação Em Administração - ENANPAD**. Campinas: set. 2001. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-teo-978.pdf>. Acesso em: 3 maio de 2019.

PACHECO, L. O. **Evidenciação contábil em fundações privadas de saúde: uma análise das prestações de contas de entidades do município de Belo Horizonte**. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

PACHECO, R.R. **Nível de transparência das fundações do Rio Grande do Sul**. 2012. 103 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação da Universidade do Vale dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2012.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social** – aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PATZLAFF, A. C. **O papel do Ministério Público no velamento das fundações: uma análise acerca da amplitude dos mecanismos de prestação de contas em uma perspectiva pluridimensional**. 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-graduação da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

PIAUI. **Lei Complementar nº12, de 18 de dezembro de 1993**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí. Disponível em: http://www.cnpm.mp.br/portal/images/stories/Normas/leis_dos_mps_estaduais/Piaui.pdf. Acesso em: 3 out. 2018.

PIAUI. **Ato PGJ nº 666/2017**. Normatiza e padroniza a prestação de contas. Disponível em: http://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=124&Itemid=428. Acesso em: 4 dez. 2018.

SANTOS, M. H. **O Ministério Público e sua atuação concorrente para o fortalecimento do terceiro setor: a experiência da curadoria de fundações em Anápolis**. 2008. 141 f. Dissertação (Mestrado em sociedade, tecnologia e meio ambiente) – Programa de Pós-graduação do Centro Universitário de Anápolis. Anápolis, 2008.

TORRES, F. R. **Aprendizagem e institucionalização de práticas de controle externo: o papel de visitas técnicas do Tribunal de Contas da União**. 2006. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), Brasília, 2006.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

PASSOS, G. O; PORTELADA, M. O. S. Os Efeitos da Atuação do Ministério Público nas Fundações Privadas. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 3, art. 15, p. 247-264, mar. 2020.

Contribuição dos Autores	G. O. Passos	M. O. S. Portelada
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.		X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X