

**VELAMENTO DE FUNDAÇÕES PRIVADAS:
UNIDADE NO MINISTÉRIO PÚBLICO E IMPACTO SOCIAL**

*VEILING OF PRIVATE FOUNDATIONS:
UNITY IN THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND SOCIAL IMPACT*

Janine Borges Soares²⁴³

RESUMO: Trata-se de artigo sobre a complexidade do velamento de Fundações Privadas e a urgência de ser construída uma unidade institucional a respeito dessa importante atribuição do Ministério Público, para um melhor entendimento do tema e para o fortalecimento do Ministério Público e do Terceiro Setor, visando a que se produzam mais e melhores impactos sociais positivos. São abordadas questões históricas, antropológicas e constitucionais sobre o velamento, a partir de Rui Barbosa, até a Constituição Federal de 1988, chegando-se ao debate da sua conexão com o mapa estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, sua visão, missão e valores. Suscita-se que essa atribuição do Ministério Público, quando bem compreendida e mediante unidade e estrutura, pode impulsionar transformação social, missão institucional desse órgão responsável por zelar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis. Pretende-se contribuir com o debate sobre o velamento, seus limites e sua extensão. Demonstrar a importância dessa atribuição para o Estado Democrático de Direito e, assim, fomentar o melhor ambiente no ecossistema do Terceiro Setor, com os olhos voltados para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

PALAVRAS-CHAVE: fundações privadas; velamento; unidade; impacto.

ABSTRACT: This is an article about the complexity of veiling Private Foundations and the urgency of building an institutional unit regarding this important attribution of the Public Ministry, for a better understanding of the subject and for the strengthening of the Public Ministry and the Third Sector, aiming at to produce more and better positive social impacts. Historical, anthropological and constitutional questions about veiling are addressed, from Rui Barbosa, until the Federal Constitution of 1988, reaching the debate of its connection with the strategic map of the National Council of the Public Ministry, its vision, mission and values. It is suggested that this attribution of the Public Prosecutor's Office, when well understood and through unity and structure, can drive social transformation, the institutional mission of this body responsible for looking after unavailable social and individual interests. It is intended to contribute to the debate on veiling, its limits and its extension. Demonstrate the importance of this attribution for the Democratic State of Law

²⁴³ Promotora de Justiça do Rio Grande do Sul. Presidente da PROFIS - Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações Privadas e Entidades de Interesse Social. Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS (2005). Especialista em Direito – Ênfase em Infância e Juventude pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2002). Pós-graduanda MBA em Responsabilidade Social e Terceiro Setor, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – em andamento.

and, thus, foster the best environment in the Third Sector ecosystem, with eyes focused on building a more just and egalitarian society.

KEYWORDS: private foundations; veiling; impact; unit.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende abordar os nexos entre a atribuição de velamento das Fundações Privadas pelo Ministério Público, sua missão constitucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a urgência de se construir unidade institucional nessa atuação perante o Terceiro Setor como estratégia para potencializar impacto social positivo e assegurar o fortalecimento institucional.

Iniciando pela compreensão histórica da revisão do projeto do Código Civil de 1916 de Clóvis Beviláqua por Rui Barbosa, a partir de um breve estudo da trajetória profissional da “Água de Haia”, pretende-se ampliar os olhares possíveis sobre a origem do conceito de velamento. Após, numa análise da função antropológica da linguagem, se discorrerá no sentido de uma melhor compreensão da expressão velamento e de suas imbricações com a filologia e com o direito.

Por fim, será relacionado o velamento com as urgências do Estado Democrático de Direito numa leitura constitucional da matéria, e com os objetivos do mapa estratégico nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Será proposta uma nova perspectiva a respeito da sua potência e da necessidade urgente de se buscar unidade institucional na atribuição, que precisa ser regulamentada, uniformizada e, sobretudo, compreendida, já que de valor inestimável sobretudo para a sociedade.

O objetivo é que se compreenda que o velamento das Fundações Privadas exige do Ministério Público amplo entendimento multidisciplinar, para além das fronteiras do direito, e também uma atuação transversal e preventiva em parceria com essas importantes instituições do Terceiro Setor, que supere a mera e ordinária fiscalização. Ambas as instituições – Ministério Público e Fundações Privadas - trabalham para que todos tenham uma vida digna baseada no princípio da dignidade da pessoa humana, com saúde, educação, lazer, cultura, segurança, meio ambiente preservado, sempre com os olhos voltados aos interesses da coletividade, mas obviamente dentro dos limites do Estado Democrático de Direito, que também tem como norte o princípio de legalidade. É preciso, portanto, construir o melhor ambiente nesse ecossistema!

2 RUI BARBOSA E O VELAMENTO NO CÓDIGO CIVIL DE 1916

A partir de um breve estudo epistemológico sobre o velamento verifica-se que Rui Barbosa, a “Água de Haia”, foi disruptivo e visionário quando, ao revisar o projeto do Código Civil de Clóvis Beviláqua de 1916, alterou o texto do então art. 29 - “As fundações ficarão sob a inspeção do Ministério Público do Estado onde estiverem situadas” – pela previsão que acabou consolidando o art. 26 – “Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas”, hoje convertida no art. 66, “caput” do Código Civil de 2002.

Constitui um mistério para muitos historiadores o fato de que Rui Barbosa parece ter se preocupado mais com a forma, com a linguagem do que com o conteúdo jurídico do Código Civil, pois ficou evidente que ele, na época senador presidente da comissão de 15 membros que revisaram o projeto de Clóvis Beviláqua, fez um minucioso exame literário de todos os artigos e parágrafos do projeto de Código Civil de 1916.

Entretanto, a partir de um estudo da biografia de Rui Barbosa é possível compreender que suas preocupações com a forma se coadunam com sua erudição, podendo-se supor que algumas alterações correspondem também a seus ideais políticos e sociais que eram bastante ousados para a época.

Impõe-se, então, primeiro contextualizar a biografia e a personalidade multifacetada de Rui Barbosa com alguns fatos históricos.

Rui Barbosa, em 1907, como chefe da delegação do Brasil na segunda Conferência de Paz de Haia, na qual estiveram presentes 48 nações, e que ocorreu num momento histórico em que o Brasil buscava sua identidade nacional, se afirmou como uma das mais importantes personalidades do evento e demonstrou suas características de político e de jurista democrático ao conferir grande importância aos ideais de justiça e ética como fundamentos do direito, com muitas ideias modernas à frente de seu tempo (SABOIA, 2012).

Segundo Wiesebron (2012a, p. 13), “(Ele) foi um dos pioneiros da formulação doutrinária que conduziu à aceitação universal do princípio da igualdade jurídica dos Estados, pedra basilar do multilateralismo contemporâneo.”

Acrescenta a autora que:

O destaque do Brasil na Segunda Conferência de Paz na Haia é devido a atuação desse diplomata. O seu legado, porém, é bem mais amplo. Foi um homem político, deputado na Bahia, depois deputado geral, senador, ministro das finanças, e, por duas vezes, candidato à presidência do Brasil. Foi jurista, um dos principais redatores da constituição de 1891 da Primeira República. Deu um papel primordial ao Supremo Tribunal Federal. Foi jornalista bem jovem e membro fundador da Academia Brasileira de Letras, de que foi presidente de 1908 a 1919. (WIESEBRON, 2012a, p. 13-14)

Pode-se acrescentar que ele também foi diplomata, advogado, escritor, filólogo, defensor do direito das mulheres (pronunciou-se a favor da primeira candidata a diplomata no Brasil, Maria José de Castro, que teve sua admissão no concurso contestada e que acabou sendo a primeira colocada e a primeira diplomata mulher do Brasil). Foi com certeza um dos homens mais brilhantes do seu tempo e participou das grandes transformações políticas e sociais do Brasil do final do século XIX, início do século XX.

A presença do Rui Barbosa na Conferência de Paz de Haia foi um marco no processo de consolidação e de fortalecimento do direito internacional e o início da presença do nosso país, e de outros da América do Sul, na diplomacia multilateral fora do continente americano. Em seus discursos,

[...] destacou-se ao defender princípios hoje tradicionalmente aceitos como naturais (ainda que continuem controversos) no campo da diplomacia e das Relações Internacionais. Tais princípios eram referentes à representatividade e igualdade dos Estados no sistema internacional, nas negociações diplomáticas interestatais e no embrião do multilateralismo e das organizações internacionais governamentais. (WIESEBRON, 2012a, p. 13)

Quando retornou ao Brasil, depois de se tornar um dos nomes mais conhecidos da diplomacia brasileira no exterior, foi recepcionado com grandes homenagens pelo governo e pela população e recebeu a alcunha de “Águia de Haia”, que até hoje é utilizada para nominá-lo.

Rui Barbosa, para além da defesa da igualdade entre os Estados e a democratização das relações internacionais, desde muito jovem lutou por grandes causas, especialmente contra a injustiça e a escravidão. Foi defensor da igualdade e dos direitos tanto dos Estados quanto dos indivíduos. Afirma Wiesebron (2012b, p. 17) que:

Defender não é uma palavra demasiado forte para Rui Barbosa que, durante suas diversas atividades e profissões, lutou por seus ideais, entre os mais importantes, a abolição da escravidão, uma abominação segundo ele, e sua principal bandeira, sobretudo nos períodos de 1866 a 1870, e de 1884 a 1888. Outra batalha foi a favor do voto direto, introduzido em 1881, com a Lei Saraiva. A reforma do ensino, a separação da igreja e do estado, a república, o federalismo foram outras bandeiras que se empenhou.

Rui Barbosa foi um liberal, defensor do regime republicano, da eleição direta, um abolicionista. Segundo Cunha (2012, p. 35-36), ele “Apoiou a secularização, a reforma educacional, o federalismo, as liberdades civis e a modernização do país. Suas ideias liberais influenciaram também a redação da primeira constituição republicana (1891).”

Refere Nunes (2012, p. 88):

Em 1899, o ministro Epitácio Pessoa solicitou que o jurista Clóvis Beviláqua escrevesse uma primeira versão para o Projeto do Código Civil Brasileiro. Essa Primeira versão foi modificada por uma comissão de congressistas e publicada em janeiro de 1902. Em fevereiro, foi então remetida ao professor Carneiro Ribeiro, eminente gramático que tinha sido professor de Rui, para revisão dos aspectos gramaticais. Em abril Rui apresentou um parecer sobre as modificações de Carneiro Ribeiro, tendo sido publicado em julho.

Na sequência Carneiro Ribeiro (“Ligeiras observações sobre as Emendas do Sr. Rui Barbosa”) e Anísio de Abreu (“Resposta ao Parecer do Senador Rui Barbosa”)

apresentaram suas reações ao parecer, que foram sucedidas pelo famoso “[...] *‘Réplica do Senador Ruy Barbosa às Defesas da Redacção do Projecto da Camara dos Deputados’*, em que usa todo o seu talento argumentativo para defender seus pontos de vista e demolir as objeções de seus oponentes, com singular ironia.” (NUNES, 2012, p. 88).

Nessa revisão ao Código Civil Rui Barbosa defendeu sua visão nacionalista da língua portuguesa, negando-se a aceitar algumas modernizações gramaticais.

Fica tácito em toda a discussão gramatical na *Réplica* um conflito envolvendo a paixão entusiasmada de Rui pelos clássicos, seu impressionante conhecimento técnico de estudos gramaticais, seu reconhecimento de que as línguas mudam e sua visão conservadora sobre os resultados de tais mudanças no caso do português brasileiro. (NUNES, 2012, p. 93)

Sob um olhar antropológico dos fatos, é possível pensar que a linguagem meticulosamente escolhida por Rui Barbosa para o art. 26 do Código Civil de 1916 e que trouxe um significado expresso e simbólico totalmente inovador ao velamento, ainda hoje não totalmente compreendido, ultrapassou questões gramaticais e refletiu não somente sua visão inovadora, como também um desejo de quebrar paradigmas e tradições do Ministério Público fiscalizador.

Nesse sentido impõe-se fazer também uma reflexão sobre a linguagem como instrumento da cultura, para se buscar compreender o verdadeiro sentido do velamento impresso nesse jogo de palavras. Nesse estudo, é preciso, primeiramente, recorrer a Saussure (2003), às especificações da língua e da fala, elementos da linguagem. Depois, com Barthes (2002), reconhecer que ambas estão interligadas e comprometidas com o exercício do poder. Por fim, a partir de Paz (1977), numa leitura de Lévi-Strauss, investigar as imbricações da linguagem com o inconsciente, pois seus trabalhos sobre o parentesco, os mitos e o pensamento selvagem, sua concepção da antropologia como semiologia e suas reflexões sobre o pensamento, são fundamentais para explicar o visível pelo oculto.

Para Saussure (2003, p. 17) a língua é apenas uma parte da linguagem, “É, ao mesmo tempo, um produto social da faculdade da linguagem e um conjunto de convenções necessárias, adotadas pelo corpo social para permitir o exercício dessa faculdade nos indivíduos.”

Lévi-Strauss, segundo Paz (1977), embasa sua análise sobre linguagem como um sistema de relações, aplicando o modelo estrutural da linguística à antropologia, suscitando que os fenômenos linguísticos obedecem a uma estrutura inconsciente, sendo a linguagem a expressão mais forte da sociedade.

Barthes (2002, p. 12), por sua vez, em suas reflexões sobre o poder inerente a todo discurso aduz que “Esse objeto em que se insere o poder, desde toda a eternidade humana, é: a linguagem – ou, para ser preciso, sua expressão obrigatória: a língua.” Nesse sentido, esclarece Laplatine (2000) que Lévi-Strauss trouxe para a antropologia os conceitos da linguística de Saussure, conferindo uma função simbólica aos elementos de uma cultura.

A partir dos conceitos brevemente explorados acima, verifica-se na alteração levada a efeito por Rui Barbosa a força antropológica da linguagem, pois todo o sentido do velamento foi alterado pela substituição da palavra inspeção por velamento.

Nesse sentido, Bardin (1977, p. 70) afirma que “A linguística estabelece o manual do jogo da língua; a análise de conteúdo tenta compreender os jogadores ou o ambiente do jogo num momento determinado, com o contributo das partes observáveis.”

Posto isso, é possível pensar que a “Água de Haia”, ao trazer para o direito, para o Ministério Público e para as Fundações Privadas a figura jurídica do velamento, escolheu uma linguagem com significado altamente complexo, mas que se conectava com sua postura moderna e inovadora para aquela época, tanto que se alinhou totalmente com a missão constitucional do Ministério Público que viria a se consolidar na Constituição Federal de 1988. De forma expressa e simbólica Rui Barbosa foi visionário. Lastimável apenas o fato de não se encontrar nenhum autor que elucidasse os argumentos que o levaram a fazer essa significativa alteração (de ‘ficar sob a inspeção’ para ‘velará’), até por que não apresentou no Réplica os fundamentos a respeito do teor do artigo 26.

3 ART. 66, “CAPUT”, DO CÓDIGO CIVIL: VELAR OU FISCALIZAR?

A redação integral do artigo referente ao velamento foi a mesma nos códigos de 1916 (art. 26) e 2002 (art. 66, “caput”): “Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.” (BRASIL, 2002). A palavra velará tem um significado amplo, englobando o poder-dever de cuidar, zelar, vigiar, auxiliar, orientar e acompanhar as fundações na caminhada rumo à concreção de suas finalidades, já determinadas pelo instituidor.

A atribuição do velamento se fundamenta no fato de que essas instituições constituem um patrimônio social, com finalidades sociais. O Código Civil estabelece que as fundações são pessoas jurídicas de direito privado (art. 44, inciso III) mas determina que somente poderão ser instituídas para fins de assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos e atividades religiosas (art. 62, incisos I a IX). Verifica-se, pois, que essas instituições nascem comprometidas com interesses que ultrapassam a esfera privada (BRASIL, 2002).

De acordo com o artigo 127, “caput”, da Constituição Federal o Ministério Público tem o compromisso de ser guardião da ordem jurídica nacional, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Já o art. 129 traz suas funções institucionais (atribuições ordinárias) cabendo ressaltar que nos incisos II, III determina que o Ministério Público deverá zelar pela efetivação dos direitos previstos na Carta Magna, proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos. O inciso IX do art. 129 prevê que

outras funções (atribuições extraordinárias) poderão ser conferidas ao Órgão, desde que compatíveis com seu *mister* (BRASIL, 1988). Assim, o velamento das fundações privadas, previsto no art. 66, “caput”, do Código Civil (BRASIL, 2002), é justamente uma dessas atribuições extraordinárias que precisa ser disciplinada através do poder regulamentar do próprio Ministério Público e que tem como base legal os arts. 127, “caput”, e 129, incisos II, III e IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Trata-se de uma atribuição extraordinária e infraconstitucional. Como já referido em artigo anteriormente escrito por Soares e Clos (2021, p. 378):

Assim, examinado o texto constitucional vigente (art. 127 e art. 129 da Constituição Federal) observa-se que o legislador constituinte conferiu ao Ministério Público atribuições que podem ser classificadas como ordinárias (constitucionais) e extraordinárias (infraconstitucionais). Dessa forma, no inciso IX do art. 129 da Constituição Federal se situa o permissivo do exercício de outras funções não conferidas no texto constitucional originário ou vigente, abrindo-se caminho para que através da legislação infraconstitucional sejam criadas e designadas outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade.

A forma de exercício dessa importante e peculiar atribuição precisa ser regulamentada em cada um dos Ministérios Públicos Estaduais, sendo que, por se estar diante de uma norma com efeitos externos, os quais ultrapassam os limites administrativos do Ministério Público, o instrumento mais adequado a ser utilizado pelo Chefe do Ministério Público de cada Estado da Federação para regulamentar a matéria será uma resolução. Destas resoluções editadas por cada Procurador-Geral de Justiça, dentro do Poder Regulamentar que lhe é próprio, emanará o Poder de Polícia do Ministério Público sobre as Fundações Privadas, alicerçado na defesa do interesse público e social relevante ao qual cada uma delas se destina e que deve estar previsto em seu Estatuto.

Conforme o artigo, de Soares e Clos (2021, p. 384-385):

Dentro dos limites do velamento, compreende-se, então, precipuamente três funções ministeriais. Primeiro o exercício do Poder de Polícia sobre as atividades administrativas das Fundações Privadas (aprovação de atas, estatutos, prestações de contas, autorização para venda de imóveis e constituição de ônus reais etc.) e o exercício do Poder de Polícia na fiscalização da concretização das finalidades para as quais foram instituídas (em regra exercida a partir de inspeções *in loco*). Segundo a atuação extrajudicial, a qual visa à instauração de procedimentos investigatórios tendentes ao esclarecimento de situações que possam caracterizar irregularidades na administração da fundação, como o descumprimento de leis ou do próprio estatuto, que possam comprometer sua finalidade e/ou seu patrimônio, o que pode vir provocar acordos de correção de rumos e procedimentos com efeitos no contexto da terceira hipótese, qual seja da atuação judicial.

Terceira, ajuizamento de ações judiciais visando ao afastamento de dirigentes ou reparação de danos à entidade fundacional ou intervenção judicial em processos como fiscal da lei, nas hipóteses em que haja interesse das fundações, que se subsumem em interesses da própria sociedade, a serem preservados. Nas duas últimas hipóteses a atuação ministerial visa a reestabelecer o regular funcionamento destas instituições e para tanto pode instaurar Inquérito Civil Público e ajuizar Ação Civil Pública (art. 129, inciso III, da Constituição Federal e Lei nº 7.347, de 24/07/1985), utilizar todo o ferramental jurídico disponível, além de intervir em processos judiciais como fiscal da lei, quando houver interesse de Fundação Privada, com objetivo de restabelecer ou preservar bens e direitos da fundação, como já salientado. Releva notar, em face de tudo até aqui explicitado, que essa intervenção é obrigatória, podendo gerar nulidade do processo a falta de atuação do *parquet*.

São as fundações privadas organizações não governamentais sem finalidades lucrativas, hoje denominadas de Organizações da Sociedade Civil, que fazem parte do Terceiro Setor. Suas finalidades são sociais, seu patrimônio pertence à sociedade, mas sua natureza jurídica é de direito privado. Dessa forma, as fundações privadas foram definidas pelo art. 44, inciso III, do Código Civil como pessoas jurídicas de direito privado e estão disciplinadas no artigo 62 e seguintes do Código Civil. Como estão localizadas no campo do direito privado, a elas será aplicado o princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, inciso II, da nossa Lei Maior. Portanto, quando se fala de velamento das fundações, deve-se levar em conta, primeiramente, a liberdade de atuação das fundações.

Nesse ponto cabe referir que o Ministério Público deve respeitar a autonomia das Fundações Privadas. A gestão das entidades deverá ser exercida livremente por seus administradores que, com base no princípio da legalidade, poderão tomar as decisões e praticar as ações que entenderem convenientes à realização das finalidades estatutárias. Importa referir, por oportuno, que poderão exercer atividades econômicas e auferir lucro, sendo vedada apenas a distribuição de resultados, o que não se confunde com remuneração de dirigentes, o que também é possível.

De acordo com Mendonça (2016, p. 41):

As fundações não têm fins lucrativos, mesmo quando desenvolvem atividades econômicas, porque o resultado de suas atividades, o que a doutrina chama de superávit (ou lucro) não é distribuído entre os diretores, conselheiros ou empregados, como é no caso de sociedades privadas com fins lucrativos.

Acrescenta a autora que “Os recursos das fundações são reinvestidos em suas finalidades, gerando círculo constante de benefícios sociais, ou em seu patrimônio, que por sua vez constituem, respectivamente, interesse social e patrimônio social. Por isso elas são veladas pelo Ministério Público.” (MENDONÇA, 2016, p. 41)

Assim, conforme a doutrina predominante, velar é cuidar, vigiar, zelar. E o que justifica essa atribuição do Ministério Público? O fato de que as Fundações Privadas constituem um patrimônio social com finalidades sociais, como já referido, que defender esse patrimônio social se coaduna com as atribuições constitucionais do *parquet* e que as finalidades sociais das fundações privadas, por fim, são absolutamente compatíveis com a missão do Ministério Público prevista na Constituição Cidadã. Em última instância, é o Ministério Público, na função do velamento, corresponsável pelo atingimento das finalidades sociais pelas Fundações Privadas.

Com efeito, como todas as Fundações Privadas visam ao atendimento de fins públicos e sociais, conclui-se que legitimado está o Ministério Público, defensor constitucional dos serviços de relevância pública, para intervir, tanto na esfera administrativa, extrajudicial ou judicial, com relação às atividades desenvolvidas por estas instituições. Vale repetir que quando se fala de fundação privada não se está tratando apenas de questões patrimoniais de interesse privado, mas sim de entidades com finalidades essencialmente públicas. (SOARES; CLOS, 2021, p. 380-381)

O patrimônio da Fundação Privada não pertence ao instituidor, nem aos seus administradores, tampouco ao Estado ou a seus beneficiários, e por isso quando uma dessas instituições é extinta, seu patrimônio deve ser destinado a outra com finalidade igual ou semelhante. Por isso tudo, cabe ao Ministério Público fazer o velamento, visando à preservação desse patrimônio social que possui personalidade jurídica própria e finalidade vocacionada a garantir os mais diversos direitos dos cidadãos.

De um modo geral esse velamento das fundações privadas consiste basicamente em verificar que, quando regular sob os aspectos administrativos e financeiros, a Fundação cumpra as finalidades às quais se destina, podendo o *parquet* atuar administrativamente, extrajudicialmente e, quando necessário, na esfera judicial.

Uma atuação eficiente e proba das fundações privadas, fiscalizada e fomentada pelo Ministério Público, poderá contribuir com o ideal de justiça social e servir como um modelo de exercício pleno de cidadania capaz de congrega diferentes instâncias e setores do setor público e privado numa experiência híbrida que dê conta de atender às complexas demandas da modernidade, norteadas por princípios constitucionais e num novo paradigma de atuação fundamentada em um poder de direito, legitimado pelo consenso, e que só recorre à forma em última instância (SOARES; CLOS, 2021, p. 391).

No sentido de que o verdadeiro ‘poder’ é aquele alicerçado no apoio e no consenso, acrescenta Bonavides (2018, p. 115) que:

Com o poder se entrelaçam a força e a competência, compreendida essa última como a legitimidade oriunda do consentimento. Se o poder repousa unicamente na força, e a Sociedade, onde ele se exerce, exterioriza em primeiro lugar o aspecto coercitivo com a nota da dominação material e o emprego frequente de meios violentos para impor a obediência, esse poder, não importa sua aparente solidez ou estabilidade, será sempre um poder de fato. Se, todavia, busca o poder sua base de apoio menos na coerção do que no consentimento dos governados, converter-se-á então em um poder de direito. O Estado moderno resume basicamente o processo de despersonalização do poder, a saber, a passagem de um poder de pessoas a um poder de instituições, de poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato a um poder de direito.

Na sequência, complementa o autor Bonavides (2018, p. 116) que:

Quanto menor a contestação e quanto maior a base de consentimento e adesão do grupo, mais estável se apresentará o ordenamento estatal, unindo a força ao poder e o poder à autoridade. Onde, porém o poder social for fraco, a autoridade refletirá essa fraqueza; onde for forte, a autoridade se achará robustecida.

Sob o viés jurídico não é difícil compreender o velamento. Entretanto, muitos autores e operadores do direito interpretam de forma restritiva o conceito de velamento, restringindo-o a uma forma de fiscalização. Inspeção, como cunhado no projeto do Código Civil de 1916, ou fiscalização, difere de velamento. Velar é um conceito consagrado na doutrina e na jurisprudência como algo muito mais amplo, denso e complexo do que meramente inspecionar ou fiscalizar.

Contraditório é que muitas vezes essa visão mais estreita do velamento, que o confunde com fiscalização, acaba fundamentando arbitrariedades do próprio *parquet* que, sob o pretexto de vigiar, avança no campo das autonomias de gestão das Fundações Privadas. É quando a falta de regulamentação e/ou orientação clara e específica, especialmente a nível nacional, pela Corregedoria Nacional e/ou Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dá margens para a discricionariedade que pode resultar numa atuação que ultrapassa os limites legais.

A ausência de uma regulamentação nacional, ou ao menos de uma padronização mínima entre as regulamentações dos Procuradores-Gerais dos Estados da Federação, que oscilam entre resoluções e provimentos, causa extrema insegurança jurídica aos operadores do direito e às entidades.

A importância do Terceiro Setor e mais especificamente das Fundações Privadas, bem como a ausência de uma regulamentação nacional do trabalho de velamento pelo Ministério Público, que se soma a uma grande dificuldade de compreensão sobre o seu verdadeiro significado e principalmente sobre a extensão e os limites dessa atividade do *parquet*, motivou o Conselho Nacional do Ministério Público a estabelecer um Grupo de Trabalho cujo objeto de estudo é construir uma

padronização mínima entre os Estados, prevendo inclusive a possibilidade de vir a ser alterado o Código Civil. Então, através da Portaria CNMP-PRESI Nº 108, de 10 de junho de 2021 (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2021), foi criado, no âmbito da Presidência do CNMP, o Grupo de Trabalho “[...] visando a elaborar anteprojeto de regulamentação nacional do regime jurídico das fundações, como norma de aperfeiçoamento do velamento dessas pessoas jurídicas de direito privado, bem como eventual proposta de aprimoramento do tratamento legislativo da matéria”, sob a presidência do Conselheiro Dr. Otavio, Luiz Rodrigues Jr.

Infelizmente, pela falta de uma padronização mínima do velamento, ainda estamos em solo instável, razão pela qual a regulamentação do Conselho Nacional do Ministério Público, para além de uma questão de segurança jurídica, é também uma questão de estabilidade política, pois é essencial para que a sociedade civil siga vibrante, confiando nas fundamentais instituições de Estado, assim como para que o próprio Ministério Público possa atuar mais e melhor nas questões das Fundações Privadas.

Muitas discussões estão ocorrendo desde a criação deste Grupo de Trabalho, tanto pelo Ministério Público quanto pelas Fundações Privadas, que perpassam, por um lado, pelo desejo de alguns de que seja extinta essa atribuição, chegando àqueles que idealizam um fortalecimento do velamento no sentido de que o Ministério Público siga apto a colaborar com as finalidades sociais das instituições e, ainda, evitar desvios de finalidades, perda de patrimônio, ou até mesmo corrupção. Releva notar que a extinção da atribuição de velamento pelo Ministério Público é prejudicial a todos pois restará apenas o *parquet* fiscalizatório. Perderá a instituição ministerial a possibilidade de estar aliada à potência de produzir impacto social das Fundações Privadas e essas ficarão sem o ente que lhes velava, mas ainda sob o olhar fiscalizatório do Ministério Público nas hipóteses de sua atuação ordinária.

Importa reiterar que qualquer regulamentação, ou alteração do Código Civil, deverá considerar que a administração das Fundações Privadas é de competência exclusiva dos gestores, nos termos de seu Estatuto, não cabendo ao Ministério Público intervir na administração da entidade. Velar pelas fundações privadas é também respeitar os limites legais inerentes a essa atividade, transitando entre o público e o privado dentro do estrito limite da legalidade, até porque é uma garantia constitucional e um princípio democrático a autonomia da sociedade civil.

Estabelecer os limites e a extensão do velamento, respeitando as atribuições do Ministério Público e a autonomia dessas instituições de direito privado não é um desafio fácil. Na verdade, ambas as instituições, Fundações Privadas e Ministério Público, trabalham para a sociedade, para finalidades sociais, portanto o impacto de eventual normatização nacional irá ao fim recair sobre aqueles que mais precisam dessas instituições, os cidadãos.

Por outro lado, o Grupo de trabalho em questão representa uma grande oportunidade de articulação entre Fundações Privadas, Ministério Público e sociedade civil no sentido de construir democraticamente, com os consensos possíveis, uma regulamentação que represente os interesses de todos, respeite os limites e garantias de cada instituição, com foco em gerar valor aos mais vulneráveis.

Quando Rui Barbosa ampliou o conceito dessa atribuição, de inspecionar para velar, ficou claro que o parâmetro para a atuação deveria ser diverso daquele

das atribuições ordinárias. Não se trata de uma atuação semelhante àquela do Promotor de Justiça do patrimônio público, que atua de forma fiscalizatória, mas sim de uma nova versão do *parquet*, erigido constitucionalmente a ser uma instituição capaz de impactar a sociedade na ponta da prevenção, para muito além da fiscalização. Esse deve ser o fundamento maior do trabalho de criação de uma regulamentação nacional que poderá trazer a necessária e urgente unidade.

4 UNIDADE PARA O IMPACTO SOCIAL

Analisando-se o mapa estratégico nacional do Ministério Público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015) verifica-se que sua missão (razão de ser e de existir) é defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis; sua visão (o que pretende se tornar ao longo do tempo) é ser uma instituição com atuação resolutiva na defesa da sociedade, no combate à corrupção e à criminalidade e na garantia da implementação de políticas públicas. Seus valores (princípios institucionais) são resolutividade, transparência, proatividade, inovação e cooperação.

A atuação do Ministério Público no velamento das Fundações Privadas tem potência para contribuir com a consolidação do Estado Democrático de Direito constitucionalmente assegurado à sociedade e assim atingir os objetivos do seu Mapa Estratégico Nacional (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015). As finalidades sociais das instituições (art. 62, incisos I a IX, do Código Civil) se relacionam com os interesses sociais e individuais previstos na Constituição Federal de 1988 e com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (2015).

Na sociedade hipermoderna os problemas são complexos e por isso o direito precisa de novas interpretações. Infelizmente, conforme Streck (2021, p. 43, grifo do autor), “Em nosso país, não há dúvida de que, sob a ótica do Estado Democrático de Direito – *em que o direito deve ser visto como instrumento de transformação social* –, ocorre uma disfuncionalidade do Direito e das Instituições encarregadas de aplicar a lei.”

Pode o velamento reaproximar o Ministério Público com a sociedade, especialmente por meio da atuação preventiva nas diversas áreas em que trabalham as Fundações Privadas. Fiscalização também faz parte do velamento, mas esse a precede, sendo que muitas vezes a fiscalização acontece por falha ou omissão no próprio velamento.

Daí a importância de uma boa compreensão do tema do velamento a partir da qual se pode buscar uma atuação mais uniformizada a nível nacional, rumo à unidade que liberta da burocracia, amplia os horizontes e fomenta a criatividade para o impacto. Na realidade atualmente nem o Direito, nem as entidades e tampouco o Ministério Público conseguem atender a todas as demandas do velamento, quer por falta de entendimento, de estrutura ou mesmo de unidade. Como refere Streck (2021, p. 46):

O Direito não consegue atender a tais demandas não porque tal ‘complexidade’ não estaria prevista no sistema jurídico, mas, sim, porque há uma crise de modelo (que não deixa de ser uma espécie

de modo de produção do Direito) que se instala justamente porque a dogmática jurídica, em plena sociedade transmoderna e repleta de conflitos transindividuais, continua trabalhando com a perspectiva de um direito cunhado para enfrentar conflitos interindividuais, bem nítidos em nossos Códigos (civil, comercial, penal e processual civil, etc.

Cabe ressaltar que o excessivo formalismo tem sido aliado do tradicional olhar fiscalizador como barreira a impedir a consolidação do verdadeiro velamento idealizado por Rui Barbosa. Por isso, é extremamente necessário buscar-se a unidade da atuação tanto para a segurança jurídica das entidades e dos operadores do direito de um modo geral, entre eles Procuradores e Promotores de Justiça, quanto como estratégia de fortalecimento do Ministério Público ao qual interessa, como defensor da sociedade, manter e aprimorar essa atribuição.

A sociedade segue carente e imersa em problemas complexos, transindividuais, transversais. A nossa Constituição Federal aparelhou as instituições com possibilidades quase utópicas de transformação social. Nesse sentido, refere Streck (2021, p. 47, grifo do autor) que:

estamos, assim, em face de um sério problema: de um lado temos uma sociedade carente de realização de direitos e, de outro, uma Constituição Federal que garante esses direitos da forma mais ampla possível. Este é o contraponto. Daí a necessária indagação: qual é o papel do Direito e da dogmática jurídica neste contexto?

No Estado Democrático de Direito é corresponsabilidade de todos e é missão constitucional do Ministério Público assegurar vida digna e igualdade de direitos aos cidadãos, promovendo transformação social através da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Conclui Streck (2021, p. 47, grifo do autor):

Ou seja, no Estado Democrático de Direito a lei passa a ser, privilegiadamente, um instrumento de ação concreta do Estado, tendo como método assecuratório de sua efetividade a promoção de determinadas ações pretendidas pela ordem jurídica. Entretanto, isso não foi ainda suficientemente assimilado pelo juristas.

Até mesmo os defensores da democracia relutam em acreditar que ela será capaz de promover a dignidade da pessoa humana e melhorar o bem-estar social. Entretanto, de acordo com Sen (2011, p. 383), “O êxito da democracia na prevenção das fomes coletivas pertence às múltiplas contribuições da democracia para a promoção da segurança humana, mas também há muitos outros campos de aplicação.” Discorrendo sobre a democracia como instrumento de transformação social, Sen (2011, p. 388-389) refere que “O êxito da democracia não consiste meramente em ter a estrutura institucional mais perfeita que podemos conceber. Ele depende inelutavelmente de nossos padrões de comportamento real

e do funcionamento das interações políticas e sociais.” O sucesso da democracia é responsabilidade de todos, Poder Público e sociedade civil.

Em termos de velamento, é preciso se perguntar, você está ocupado com o quê? Com uma fiscalização burocrática que não surte maiores efeitos, ou com um velamento eficaz que evita desvios e corrupção e impulsiona o impacto social positivo, capaz de gerar valor à sociedade?

Há no Brasil inúmeros exemplos de atuação eficiente do Ministério Público quanto ao velamento, que reverbera em probidade e benefícios sociais, quando os Procuradores e Promotores de Justiça atuam no sentido mais amplo dessa atribuição. Mas mesmo nesses casos muitas vezes a instituição é cega quanto ao valor desse trabalho e à necessidade urgente de mais unidade e mais estrutura.

Nesse sentido é importante lembrar a já histórica polêmica, política e jurídica, que circunda a questão da imunidade tributária para o Terceiro Setor. A ponta do iceberg é o parágrafo 7º do art. 195 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que utilizou equivocadamente a expressão “isentas” numa previsão constitucional que estava tratando de imunidade tributária, sendo importante lembrar que a Carta Magna tem vocação para criar tributos, mas também para limitar o poder de tributar do Estado, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 4480, ADI 4891, RE 566.622). Defender a imunidade tributária é, assim, garantir democracia, Estado Democrático de Direito, justiça social, é em última instância defender cláusulas pétreas e o respeito à própria Constituição Federal. É distopia tributar o Terceiro Setor pois suas finalidades são idênticas àquelas que justificam a existência dos tributos e das contribuições sociais e estão na esfera das políticas públicas. A imunidade tributária não constitui um benefício, uma vantagem, e sim uma importante matriz de materialidade do Terceiro Setor, pois potencializa que a sociedade civil organizada possa exercer sua parcela de responsabilidade social. Ademais, não há lógica de governança que justifique que o Estado, a quem a Constituição Federal (art. 150, inciso VI, alínea ‘c’ e art. 195, parágrafo 7º) (BRASIL, 1988) estabelece a vedação ao poder de tributar, ou seja, o destinatário da norma, possa regular essa mesma norma a seu próprio favor.

Resta refletir porque o Ministério Público, a quem cabe defender o patrimônio das Fundações Privadas, ainda não enfrentou esse assunto durante o exercício do velamento até por que quando a entidade paga um tributo indevido ela está desviando verbas das suas finalidades sociais. Ademais, o maior propósito do velamento, que se coaduna com o Mapa Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público (c2015) pela hipótese de contribuir com a necessária transformação social da realidade brasileira, é possibilitar que as instituições do Terceiro Setor tenham melhores condições financeiras e administrativas para cumprir suas finalidades sociais e, ao mesmo tempo, lhes assegurar a possibilidade de trabalhar com isonomia e segurança pelo desenvolvimento harmônico e sustentável.

Velar pelas Fundações Privadas, vale frisar, é garantir democracia, justiça social, imunidade tributária, é em última instância lutar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis previstos na Constituição Federal, missão primeira do Ministério Público. É preciso lembrar que as finalidades do Terceiro Setor são idênticas àquelas que justificam a existência do próprio Ministério Público

e que por isso é distopia atuar de forma burocrática e persecutória quando se está diante de imensuráveis possibilidades de fomentar impacto social. As instituições do Terceiro Setor estão assentadas sobre finalidades sociais. É possível pensar que Rui Barbosa consagrou o velamento em prol desses objetivos, que se coadunam com suas preocupações humanitárias.

Não há nenhuma contradição no fato de que as Fundações Privadas se situam no campo do direito privado ao mesmo tempo em que se relacionam com interesses públicos. Ora, os interesses públicos não pertencem somente à esfera do setor público, não são exclusivos de quem ocupa cargos públicos, ao contrário, o setor privado tem a mesma legitimidade quando se trata desse assunto. Interesses Públicos são tema material para todos os setores, sem distinção.

Para além da compreensão dos limites e da extensão do velamento, uma regulamentação nacional mínima é indispensável para harmonizar as relações entre o Ministério Público e a Sociedade Civil Organizada. Para que o Terceiro Setor possa realizar sua vocação de promover cidadania e garantir a dignidade da pessoa humana, o Ministério Público precisa ser uma instituição norteadada pelo seu Mapa Estratégico (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015) e pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015) no sentido de atuar de forma cooperativa com as Fundações Privadas.

No mundo hipermoderno, nenhuma instituição sozinha será capaz de atender às demandas da complexidade, especialmente pós pandemia da Covid 19. Como salienta Sen (2011, p. 389), “Não há nenhuma possibilidade de confiar a matéria às mãos inseguras’ do virtuosismo puramente institucional. O funcionamento das instituições democráticas, como o de todas as outras instituições, depende das atividades dos agentes humanos que utilizam as oportunidades para as realizações razoáveis.”

O impacto social positivo do Terceiro Setor é inestimável. Segundo dados do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2022) o Brasil possui 815.676 instituições classificadas como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), base 2022. Uma pesquisa do FONIF (FÓRUM NACIONAL DE INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS, 2019), cujo resultado foi apresentado em 2019, apontou que as instituições filantrópicas retornam 7,39 vezes mais à sociedade do valor que recebem de imunidade, sendo que as filantrópicas da área da saúde atendem 59% de todas as internações de alta complexidade no SUS, há mais de 2,4 milhões de alunos matriculados desde a educação básica até o ensino superior e mais de 3,6 milhões de vagas de serviços de proteção básica. Esses dados comprovam a importância do Terceiro Setor, especialmente nas áreas da saúde, educação e assistência social.

Muito se discute também sobre a necessidade de redução e/ou qualificação da judicialização através da atuação resolutiva e desburocratizada dos operadores do direito e da própria sociedade. Propaga-se nas instituições a necessidade de se buscar uma atuação preventiva, inovadora, sustentável, ágil, tecnológica e transversal para os graves problemas sociais. A compreensão do velamento e a construção da unidade nacional da atuação perante o Terceiro Setor corresponde a essas expectativas, pois se está num ambiente propício para a cooperação entre os setores público, privado e sociedade civil organizada, capaz de viabilizar o cumprimento das finalidades sociais pelas instituições, impactando a sociedade.

A burocracia, ou *bureaucratie*, como cunhada pelo francês Jean-Claude Marie Vincent no século XVIII, a partir das palavras *bureau*, escrivania, e *kratia*, poder, até hoje representa o “poder da escrivania” que está na contramão do mundo da velocidade e da inovação e que deve ser minimizado nos setores públicos, privado e terceiro setor.

Muitas vezes as questões individuais afetas às políticas públicas atingidas pela crise política e econômica da nação vão aportar no sistema de justiça, através da judicialização do político, prejudicando e onerando o planejamento e a gestão da política pública como um todo, num caminho contrário ao da equidade. Isso é comum especialmente nas demandas individuais que envolvem saúde e educação. A atuação de um Terceiro Setor forte e independente, velado pelo Ministério Público, é capaz de produzir resultados sociais aptos a minimizarem essa judicialização, correspondendo, ainda, às metas de desburocratização e resolutividade. Quando assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, segurança alimentar, defesa do patrimônio histórico e do meio ambiente, e pesquisa científica são entregues à sociedade pelo trabalho do Primeiro, do Segundo e do Terceiro Setor, o Sistema de Justiça pode se ocupar menos com os direitos sociais e focar em suas outras missões.

O velamento de Rui Barbosa, se bem compreendido, pode corresponder a todos esses paradigmas inovadores. Ele é disruptivo ao propor implicitamente a união de forças em prol de maximizar impactos sociais, está na contramão do excesso de burocracia e pode ser resolutivo em muitos aspectos. Para além disso, pode consagrar convergências – ser uma verdadeira matriz de materialidade - entre instituições e fomentar o melhor ambiente entre Primeiro, Segundo e Terceiro Setor. Como esclarecem Rezende, Rezende e Silva (2019, p. 79), “Na verdade, ao que se deduz da legislação, já aceito pela jurisprudência e pela doutrina, referido vocábulo significa que, além de estar de sentinela (exercer vigilância), também patrocina e protege uma função mais pedagógica e de parceria do que policial ou punitiva.”

Rezende, Rezende e Silva (2019, p. 82) afirmam, ainda, que:

Claro que o Ministério Público precisa melhor se aparelhar e mais se inteirar do assunto, para que efetivamente ‘conviva’, velando, com essas entidades. Assim como inspecionar está para velar, seus objetivos estão para as prioridades do Estado e do próprio Ministério Público. Ou seja, as prioridades, tanto das fundações quanto do Estado, são: a defesa e a proteção da criança e do adolescente, da saúde e educação da população, do patrimônio público, do meio ambiente, do consumidor, da cultura, etc.

Potencializar os impactos sociais do Terceiro Setor como forma de consagrar o Estado Democrático de Direito, possibilitar a existência de uma sociedade digna e justa, contribuir com as finalidades sociais das entidades, desburocratizar o trabalho de várias instituições do Estado e do Terceiro Setor, atuar de forma resolutiva evitando o excesso de judicialização e contribuindo com a implementação das políticas públicas, potencializar os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda

2030 da ONU estão no escopo do velamento. Com esta atuação o ecossistema do Terceiro Setor pode se fortalecer pela oportunidade de gerar confiança, harmonia, fomentar a união, e pelo exercício de convergir que certamente pode frutificar no Brasil e quiçá no mundo.

5 CONCLUSÃO

O Código Civil concedeu ao Ministério Público a atribuição de velar pelas fundações privadas, por seus patrimônios e pelo cumprimento de suas finalidades voltadas ao interesse público, exercendo a proteção, a fiscalização e a guarda ativa dessas instituições sem fins lucrativos, com base no art. 66, “caput”, do Código Civil (BRASIL, 2002).

O art. 44, inciso III, do Código Civil, estabelece que as fundações são pessoas jurídicas de direito privado mas determina no art. 62, incisos I a IX, também do Código Civil, que somente poderão ser instituídas para fins de assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos e atividades religiosas (BRASIL, 2002). Demonstrado está que as finalidades dessas instituições são de interesse social.

Por outro lado, o velamento das Fundações Privadas pelo Ministério Público está alicerçado constitucionalmente no disposto no art. 127, “caput”, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mais especificamente no tocante à atribuição de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, e no art. 129, incisos II, III e IX, da Constituição Federal. O inciso IX do art. 129, da Constituição Federal, ao prever que outras poderão ser conferidas ao órgão, desde que compatíveis com seu *mister*, abre a porta para atribuições extraordinárias, a serem conferidas pela lei infraconstitucional, o que ocorreu no caso do velamento (art. 66, “caput”, do Código Civil).

O velamento das Fundações Privadas, previsto pela lei infraconstitucional (art. 66, “caput”, do Código Civil) e que constitui uma atribuição extraordinária do Ministério Público (art. 129, IX, da Constituição Federal), exige regulamentação pelos Procuradores-Gerais dos Estados que, dentro do Poder Regulamentar que lhes foi conferido (art. 127, “caput” e § 2º, Constituição Federal) e, à semelhança do Poder Executivo, devem editar uma norma com efeitos externos – resolução - que viabilize o exercício dessa função, com respaldo nos mandamentos e princípios constitucionais, e em consonância com as regras estabelecidas no Código Civil (BRASIL, 1988, 2002).

A história constitucional da democracia e da autonomia da sociedade civil, o respeito ao direito e à segurança jurídica são temas que se relacionam com a necessidade de ser construída uma unidade quanto ao velamento. Uma regulamentação nacional que respeite a autonomia das Fundações Privadas

e que ofereça uma padronização mínima para as atribuições do Ministério Público poderá ser capaz de contribuir para a eficiência da atuação das fundações privadas e com o ideal de justiça. Esse exercício de cidadania poderá congrega diferentes instâncias e setores dos ambientes público e privado, numa experiência híbrida que dê conta de atender às complexas demandas da modernidade, norteadas por princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Para além disso, será um exercício democrático que poderá servir de exemplo àqueles que atuam em prol da sociedade, num País que está a exigir a consciência de que todos são corresponsáveis, Estado (leia-se todos os Poderes e Ministério Público) e Sociedade, pela construção de um mundo melhor e mais igualitário. Acima dos interesses e prerrogativas institucionais, está a necessidade de ser exercida a cidadania e preservada a dignidade da pessoa humana, fundamento maior da Constituição Federal de 1988.

Infelizmente as estruturas e os rituais da fiscalização e da burocracia são difíceis de desafiar pois estão assentados sobre razões políticas e econômicas e se encontram rotinizados nos setores públicos. Entretanto, esses obstáculos e sua carga de complexidade inútil precisam ser superados, pois a sociedade não pode ser prisioneira da “escrivania”, ao contrário, a imobilização deve ser substituída pela lógica do ESG (environmental, social and governance), que reúne políticas de meio-ambiente, responsabilidade social e governança, cujos critérios estão relacionados com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pelo Pacto Global, iniciativa mundial que envolve a ONU e diversas entidades internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Assim, o objetivo desse artigo é apresentar o desafio que essas questões relativas à regulamentação e à uniformização das diretrizes do velamento, especialmente a nível nacional, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e/ou Corregedoria Nacional, representa para o Terceiro Setor e para o Ministério Público, e o impacto positivo ou negativo que poderá gerar, que afetará especialmente a sociedade e, pode-se dizer, até mesmo o regime democrático constitucionalmente assegurado no Brasil.

Normatizar uma atividade complexa como a do velamento, com uma padronização mínima que respeite as peculiaridades de cada Estado e, ainda, leve em consideração a natureza privada das Fundações, que possuem autonomia administrativa, é tarefa difícil, mas essencial.

Construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação só será possível quando a sociedade civil organizada consagrar a liberdade necessária para exercer sua parcela de responsabilidade social com a autonomia que lhe é própria, que tem como fundamento o Estado Democrático de Direito e que se encontra alicerçada na Constituição Federal. A autonomia do Terceiro Setor deve ser reconhecida como princípio democrático. Para que isso ocorra é preciso uma melhor compreensão do papel do velamento pelo Ministério Público, o respeito à autonomia fundacional e a consolidação da melhor unidade institucional possível. A tudo isso ainda deve se somar a preocupação com a estrutura jurídica, administrativa e contábil necessária para que os Procuradores e os Promotores

de Justiça possam desenvolver esse complexo trabalho (contadores, administradores, assessores jurídicos, modernos sistemas de informática e de BI, etc).

Impõe-se uma nova alquimia que tenha foco nos resultados, que não impeça o engajamento e a criatividade do Ministério Público e do Terceiro Setor, e que seja resultado do consenso e da conjugação de esforços que a sociedade merece e necessita para obter a sonhada dignidade humana, sem que jamais se descuide, por óbvio, da defesa da probidade e do combate à corrupção, atribuições ordinárias do *parquet* relacionadas com a fiscalização, que é parte do velamento.

Unidade institucional, segurança jurídica, equidade nas decisões, resolutividade, desburocratização, inovação tecnológica e impacto social são hipóteses de temas materiais do Terceiro Setor e do Ministério Público, razão pela qual esse estudo propõe a construção de uma matriz de materialidade entre ambos baseada nesses pilares. O encontro desses valores pode ser exemplo de gestão voltada para o *stakeholders* internos (Ministério Público, Procuradores e Promotores de Justiça, servidores, estagiários) e externos (Fundações Privadas e sociedade em geral) com horizonte no *triple bottom line ESG (Environmental, Social and Governance)*.

O velamento das Fundações Privadas, em resumo, está exigindo do Ministério Público um melhor entendimento sobre o tema, unidade e uma atuação transversal, com fundamento jurídico na Constituição Federal e com os olhos voltados para o seu próprio mapa estratégico nacional, para o Estado Democrático de Direito e para os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Ed. 70, 1977.
- BARTHES, Roland. *Aula*. 10. ed. São Paulo: Cultrix, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Brasília, 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Mapa estratégico nacional*. Brasília, c2015. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/acao_nacional/mapa_estragico/Mapa_Estrategico.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP nº 108, de 08 de novembro de 2021*. Brasília, 2021. <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/8433>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- CUNHA, André Moreira. Rui Barbosa como Ministro da Fazenda: Lições do Passado e uma Visão sobre o Brasil Contemporâneo. In: WIESEBRON, Marianne L.; NAGLE, Mariene (Org.). *Rui Barbosa: uma personalidade multifacetada = Rui Barbosa: a multifaceted personality*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 35-48.
- FÓRUM NACIONAL DE INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS. *Olhares da filantropia*. 2019. Disponível em www.fonif.org.br. Acesso em: 20 jan. 2023.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Mapas das OSC*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- LAPLATINE, François. *Aprender antropologia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

- MENDONÇA, Failde Soares Ferreira de. *A expansão do ensino superior e a contribuição das fundações privadas: um olhar do ministério Público estadual*. Maceió: CESMAC, 2016.
- NUNES, Jairo. artigo A réplica de Rui Barbosa e a emergência de uma gramática brasileira. In: WIESEBRON, Marianne L.; NAGLE, Mariene (Org.). *Rui Barbosa: uma personalidade multifacetada = Rui Barbosa: a multifaceted personality*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 87-94.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Brasil). *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Brasília, 2015. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- PAZ, Otávio. *Claude Lévi-Strauss ou o Novo festim de Esopo*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- REZENDE, Tomáz de Aquino; REZENDE, André Costa; SILVA, Bianca Monteiro da. *Roteiro do terceiro setor: associações, fundações e organizações religiosas*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- SABOIA, Gilberto Vergne. Apresentação. In: WIESEBRON, Marianne L.; NAGLE, Mariene (Org.). *Rui Barbosa: uma personalidade multifacetada = Rui Barbosa: a multifaceted personality*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 7-9.
- SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de linguística geral*. São Paulo: Cultrix, 2003.
- SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SOARES, Janine Borges; CLOS, Keller Dornelles. O velamento das fundações privadas pelo Ministério Público. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, ano 8, v. 29, p. 369-395, 2021.
- STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
- WIESEBRON, Marianne L. Prefácio. In: WIESEBRON, Marianne L.; NAGLE, Mariene (Org.). *Rui Barbosa: uma personalidade multifacetada = Rui Barbosa: a multifaceted personality*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012a. p. 13-15.
- WIESEBRON, Marianne L. Introdução: Rui Barbosa e suas batalhas. In: WIESEBRON, Marianne L.; NAGLE, Mariene (Org.). *Rui Barbosa: uma personalidade multifacetada = Rui Barbosa: a multifaceted personality*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012b. p. 17-27.