

MINISTÉRIO PÚBLICO E AS ENTIDADES FILANTRÓPICAS: NOVAS ATRIBUIÇÕES*

LINCOLN ANTÔNIO DE CASTRO**

Introdução

A proliferação de entidades filantrópicas revela-se significativa e alvissareira, eis que traduz preocupação da iniciativa privada em prestar à comunidade serviços de relevância social, sem qualquer conotação lucrativa ou especulativa. Tal tipo de instituição privada ocupa peculiar espaço, justamente nos vácuos deixados pelo Poder Público no campo dos direitos sociais.

Nova ordem social, tendo como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais, há de ser implantada na sociedade brasileira, mediante execução de ações para efetivação dos direitos sociais. Em tal mister, certamente, as comunidades e a sociedade em geral, ao lado do Poder Público, valer-se-ão das entidades de direito privado que, por suas características estruturais e funcionais, propiciem captação e aplicação de recursos financeiros na exata consecução de fins eminentemente filantrópicos.

Conforme artigo 6º da Carta Magna, são direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Como instrumentos jurídicos para efetivação dos aludidos direitos sociais, no texto constitucional, em várias oportunidades se faz referência a entidades beneficentes ou filantrópicas. Vejamos:

A seguridade social será financiada, de forma direta e indireta, por toda a sociedade, estando isentas da contribuição as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências fixadas em lei (art. 194, § 7º). A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa da sociedade e dos Poderes Públicos, destinadas a garantir os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Nesse setor, a Carta Magna assim contempla as instituições filantrópicas: estas, bem assim as entidades sem fins lucrativos, terão preferência na participação complementar do sistema estatal de saúde (art. 199, § 1º); o Poder Público pode destinar recursos para auxílios ou subvenções às entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos que atuam na área de saúde (art. 199, § 2º); na área da previdência social veda-se subvenção ou auxílio do Poder Público apenas às entidades privadas com fins lucrativos (art. 201, § 8º); em razão da descentralização das ações governamentais no campo da assistência social, conferir-se-á a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social (art. 204, inciso I).

Relativamente à educação, considerada direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, confessional ou filantrópica, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

Reserva-se às entidades sem fins lucrativos, ainda, especial espaço na execução de programas e projetos, inclusive com incentivo governamental, pertinentes à cultura, ciência, tecnologia, meio ambiente e assistência social a crianças, adolescentes e idosos.

Destaque especial merece o artigo 227 da Carta Magna, segundo o qual: “É dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

No momento em que o Estado abre espaços aos membros da sociedade para promover a efetivação dos direitos sociais, certamente as entidades filantrópicas passam a constituir eficiente instrumento para a canalização de recursos e esforços, com intensa e fecunda participação comunitária, na direção da exata consecução de objetivos relacionados com a promoção do bem comum.

Em relação às fundações de direito privado, excluídas as instituídas e mantidas pelo Poder Público e aquelas enquadradas como entidades fechadas de previdência privada, o Ministério Público exerce provedoria. Vela pelas fundações, no dizer do artigo 26 do Código Civil, independentemente de serem ou não destinatárias de verbas públicas. Certamente, o prestígio das fundações privadas, com acesso amplo ao apoio financeiro do Poder Público e da própria iniciativa privada, resulta da eficiente provedoria exercida pelo Ministério Público.

Todavia, várias entidades filantrópicas, sem estrutura fundacional, são destinatárias de apoio público e privado, escapando da provedoria consubstanciada em assegurar, preventivamente, a preservação dos interesses difusos, coletivos e individuais, envolvidos em suas atividades fins.

Este estudo versa sobre a provedoria do Ministério Público em relação às entidades filantrópicas, que se revela imprescindível implantar, face às atribuições dos Tribunais de Contas e à pertinência de se firmar naquela instituição a administração pública de interesses privados, inerentes à efetivação dos direitos sociais.

Tribunais de Contas

O Congresso Nacional exerce, mediante controle externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da

administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Tal controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União no desempenho das atribuições previstas no artigo 71 da Carta Magna. De igual modo, o aludido controle externo será exercido a nível dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme artigo 75 da Constituição Federal. Submetem-se ao controle externo as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Junto aos Tribunais de Contas, funcionarão membros do Ministério Público (art. 130 da Carta Magna).

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade prevista no artigo 74 da Constituição Federal, envolvendo comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

A par de norma semelhante (art. 126), a Carta do Estado do Rio de Janeiro prevê, como função institucional do Ministério Público, “fiscalizar a aplicação de verbas públicas destinadas às instituições assistenciais” (art. 170, inciso X).

Depreende-se, no texto constitucional, que as entidades filantrópicas se sujeitam à fiscalização apenas no tocante à aplicação de recursos públicos que lhes tenham sido aportados. Trata-se, aliás, de controle exercido diante de prestação de contas e, portanto, sem caráter preventivo.

Provedoria do Ministério Público

No âmbito das sociedades comerciais, “o acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender” (art. 116, parágrafo único, da Lei nº 6.404/76). Por sua vez, “o administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa” (art. 154 da Lei nº 6.404/76). Não é demais assinalar, ainda, que as sociedades por ações, em face dos intensos interesses sociais envolvidos em suas atividades econômicas, receberam estatuto legal minucioso. Nele há princípios norteadores da atuação dos administradores, que se aplicam às fundações e às demais entidades filantrópicas, sendo pertinente reivindicar para esta edição de estatuto legal específico, eis que parcas as normas legais sobre a matéria. Na defesa dos interesses difusos e coletivos, por força de preceitos constitucionais, extensa revela-se a atuação do Ministério Público em face das sociedades comerciais e das entidades civis, envolvendo provedoria específica, a saber: consumidor, meio ambiente, patrimônio cultural, interesses das crianças e dos adolescentes, entre outros.

Caracterizando como típica administração pública de interesses privados, o Ministério Público participa dos atos da vida das fundações privadas. O vetusto Código Civil já atribuía, e agora se justifica com maior razão manter, o encargo de velar pelas fundações. E velar, aqui, significa interessar-se grandemente, com zelo vigilante, pela consecução dos objetivos e pela preservação do patrimônio das fundações. Tal interesse

não se restringe a atos de fiscalização. Desde a criação até a extinção, as fundações privadas comportam a tutela ministerial ou provedoria, a fim de que seja efetivamente respeitada a vontade dos respectivos instituidores, traduzida na afetação de bens dotados a determinados e altruísticos objetivos.

As atividades beneficentes ou filantrópicas não constituem monopólio das fundações, embora sejam estas as instituições que melhor se ajustam àquele tipo de atividades. De fato, não se admite nas fundações privadas a figura do sócio ou do associado, sob pena de descaracterizá-la. Girando em torno dos interesses imediatos dos integrantes do quadro social, as sociedades e associações realizam seus objetivos, norteando-se as atividades para uma compensadora remuneração do investimento ou para assegurar benefícios diretos aos próprios associados.

Nas fundações, porém, os participantes concorrem com recursos ou esforços para consecução de fins imediatamente direcionados a terceiros, prestando assim serviços desinteressadamente à coletividade. As atividades altruísticas, inerentes a qualquer fundação privada, denotam a preponderância do interesse social ou comunitário.

A aprovação do ato de instituição da dotação inicial e do estatuto, pelo Ministério Público, é elemento essencial à constituição de uma fundação, integrando-o e funcionando como pressuposto do seu registro. Qualquer reforma estatutária submete-se à aprovação prévia do Ministério Público, não se admitindo alteração que contrarie os fins fundacionais. Cabe-lhe promover a extinção da fundação quando vencer o prazo de sua existência, tornar-se ilícito o seu objeto ou for impossível sua manutenção, zelando pela exata destinação do patrimônio.

Devem ser submetidos à autorização prévia do Ministério Público os negócios fundacionais que exorbitem da gestão ordinária. Prestando contas ao Ministério Público, os administradores apresentam demonstrações financeiras e relatório circunstanciado das atividades, propiciando averiguar a consecução dos fins e a preservação do patrimônio.

Não obstante, revela-se fundamental a provedoria preventiva. Através de auditorias, valendo-se de profissionais especializados, cabe ao Ministério Público identificar as medidas a serem adotadas pela fundação para melhor preservação e aplicação do patrimônio, e ainda para lograr mais perfeita consecução dos fins com menores ônus e maiores benefícios para destinatários da entidade fundacional.

Constata-se, portanto, que a provedoria é mais ampla que a simples fiscalização ou controle formal dos atos de gestão. O elementar reside em comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, quanto à eficácia e eficiência. Programar e otimizar os recursos e serviços, através de auditorias, envolvem intervenção ministerial respaldada em parâmetros técnicos, que supera a mera fiscalização quanto a fatos passados.

Sendo significativa a missão do Ministério Público quanto às fundações privadas, desafiadora será sua provedoria em relação às demais entidades filantrópicas, demandando preparo profissional específico e adoção de estrutura moderna de funcionamento.

No contexto constitucional, é nítida a preocupação quanto à tutela de interesses sociais e individuais indisponíveis. A defesa dos interesses difusos e coletivos insere-se entre as funções institucionais do Ministério Público. A par de ser instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, o Ministério Público ostenta incomparável missão, extrajudicialmente, na efetivação dos direitos sociais.

A experiência sedimentada, no tocante às fundações privadas, autoriza o Ministério Público a estender sua provedoria relativamente às entidades filantrópicas em geral. Não se trata de intervir para eliminar iniciativas privadas sérias no campo da ordem social; mas, sim, de um engajamento na preservação de patrimônios sociais direcionados para consecução de objetivos comprometidos com o bem-estar e a justiça social.

Conclusão

Em sede constitucional, há de se manter a previsão quanto ao controle externo, exercido com o auxílio dos Tribunais ou Conselhos de Contas, relativamente aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, às sociedades controladas ou com participação estatal e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Entre as funções institucionais do Ministério Público, postula-se prever o encargo de velar pelas fundações privadas e demais entidades privadas de natureza filantrópica ou beneficente, não só por serem destinatárias eventualmente de verbas públicas, mas principalmente por envolverem suas atividades interesses sociais relevantes.

A par da disciplina própria na Lei Orgânica do Ministério Público, cabe sugerir a edição de estatuto legal para as entidades privadas de natureza filantrópica, normatizando: a) - as características e formas de instituição; b) - dotação inicial e formas de acréscimo patrimonial; c) - direitos e deveres dos participantes; d) - órgãos estatutários; e) - deveres e responsabilidades dos administradores; f) - demonstrações financeiras; g) - dissolução, liquidação e extinção; h) - transformação, incorporação, fusão e cisão; i) - provedoria do Ministério Público.

No tocante à provedoria do Ministério Público, releva destacar as seguintes atribuições: a) - aprovação de ato de instituição, dotação patrimonial e estatuto, além das respectivas alterações; b) - autorização prévia para prática de atos de gestão que exorbitem da administração ordinária; c) - exame das contas prestadas anualmente, envolvendo averiguar a preservação patrimonial e a exata consecução dos objetivos; d) - realização de auditorias, perícias, estudos atuariais e técnicos; e) - destituição de administradores nos casos de gestão irregular ou ruínosa e nomeação de quem os substitua; f) - aplicação de multas a administradores; g) - legitimidade para propor ações e para intervir como fiscal da lei nos feitos de interesse das entidades.

Com a presente contribuição singela, resultante porém da constatação de preocupante dispersão de recursos financeiros na área social, pretende-se debater o papel do Ministério Público na proteção dos interesses sociais, presentes nas atividades

das instituições filantrópicas. Acreditamos que as medidas preventivas, mediante provedoria, superam em eficiência as tradicionais ações fiscalizadoras. Finalmente, a intervenção do Ministério Público, na ordem social, há de ser marcada pela preservação das iniciativas privadas na efetivação dos direitos sociais, conforme aliás preconiza a Carta Magna.

* Tese aprovada no 2º Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em setembro de 1992, na cidade de Salvador - Bahia.

** LINCOLN ANTÔNIO DE CASTRO é Promotor de Justiça no Estado do Rio de Janeiro.
