

# Fundações de Direito Público.

*José Cretella Júnior*

Livre-Docente de Direito Administrativo da  
Faculdade de Direito de São Paulo.

SUMÁRIO: 1. Conceito de fundação. 2. Fundação pública. 3. Doutrina estrangeira. 4. Doutrina brasileira. 5. Construção doutrinária. 6. Exemplos no direito estrangeiro. 7. Exemplos no direito nacional. 8. A fundação de direito público é uma realidade inquestionável. 9. Nossa conceituação do instituto. 10. Conclusões.

1. Não cabe, especificamente, a nenhum ramo do direito, quer público, quer privado, reivindicar para seu campo a prioridade do instituto da *fundação* e, muito menos, a estruturar-lhe o conceito, que deve ser amplo, de molde a pairar bem acima de qualquer implicação individuada e dum determinado sistema de direito positivo.

O conceito dos institutos jurídicos, *in genere*, compete à *teoria geral do direito* que, abstraindo e generalizando, ou seja, eliminando os traços típicos que os fixam no campo público ou privado, procura chegar a uma noção comum aos dois campos, sem compromisso com nenhum deles.

Sendo o direito privado ramo tradicional e milenarmente trabalhado através dos séculos, é claro que a mentalidade privatista ainda predomina<sup>1</sup> e os cultores do direito

---

1. "Ainda nos achamos dominados por idéias civilistas, das quais ainda não nos conseguimos emancipar, infelizmente, para criar um sistema de direito público, cuja aplicação na esfera administrativa se imponha diante das modernas instituições jurídicas, decorrentes da maior intervenção do Estado no plano de relações até bem pouco consideradas

lutam a todo instante contra a rotina, não aceitando a colocação dos que pretendem transpor para o campo mais nôvo as teorias consagradas há séculos, com graves prejuízos para a evolução da ciência jurídica.

Indispensável, pois, é que se analisem com objetividade, na prática, as *fundações*, quer *particulares*, quer *públicas*, para que, separadas as notas típicas e inconfundíveis, que as distinguem, possa chegar-se à categoria *fundação* que, como gênero, não se confunde com as modalidades bifurcadas, já flexionadas às exigências do Direito Civil ou do Direito Administrativo, pois a ambos os campos transcende, nada obstando, porém, que seja aproveitada por civilistas e administrativistas.

Três notas típicas devem estar presentes em qualquer conceito que se pretenda estruturar da *fundação*, a saber, “universidade de bens”, “personalização” e “finalidade”<sup>2</sup>. *Patrimônio personalizado dirigido a um fim* — eis a *fundação*.

---

puramente privadas” (BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, I, 61). MIGUEL REALE esclarece: “Tão forte e natural é a tendência para resolver-se a questão da natureza jurídica de tais entes à luz do direito privado, que as soluções de cunho civilista têm encontrado guarida até mesmo entre cultores do direito constitucional e administrativo” (*Parecer*, em RDA, LXXII/409-410).

2. CLÓVIS BEVILAQUA esclarece o *conceito de fundação* mostrando que “consistem em complexos de bens (*universitates bonorum*), dedicados à consecução de certos fins e, para êsse efeito, dotados de personalidade” (*Teoria geral do Direito Civil*, 3.<sup>a</sup> ed., 1946, p. 158-159) ou, de modo mais resumido, “universidade de bens personalizada, em atenção ao fim, que lhe dá unidade” (*Código Civil Comentado*, 7.<sup>a</sup> ed., 1944, I/251). Ou ainda: “patrimônio transfigurado pela idéia, que o põe ao serviço de um fim determinado” (*idem*, *ibidem*). VICENTE RÁO assinala que a fundação consiste em “*um ente jurídico de existência real, objetivado pela organização que se destina, mediante a utilização de um patrimônio próprio, a realizar os fins que lhe foram impostos por seu instituidor*” (*O Direito e a Vida dos Direitos*, 3.<sup>o</sup> tomo, p. 270). GUIDO ZANOBINI define a fundação como a “massa de bens destinada à consecução dos fins próprios de uma pluralidade indeterminada de pessoas” — (*Corso di Diritto Amministrativo*, 1950, I/97). MARCELLO

Com esta tríplice faceta a fundação ingressa no mundo jurídico, desvinculada de qualquer ramo, ultrapassando os diversos sistemas de direito, porque é uma categoria, *nunc et semper*, matizada em seus elementos acessórios pelas exigências locais do direito positivo, no setor público ou privado, nunca, porém, afetada em sua substância, porque, modificada esta, estaria desfigurado o instituto.

2. De tal modo foi a *fundação* delineada pelos cultores do Direito Privado que ainda em nossos dias há os que não admitem a existência das chamadas *fundações públicas*<sup>3</sup>, realidade aceita por autoridades incontestes, nacionais e estrangeiras.

Sem ter feito pesquisa de profundidade e, ao mesmo tempo, de índole genérica, até as próprias matrizes do Direito, para atingir as categorias, neste caso a categoria *fundação* — patrimônio, dirigido a fim específico e com personalidade inequívoca —, sem assinalar as notas essenciais que separam *corporação* e *fundação*, cada um girando em torno dum traço fundamental (“*personae*”, no primeiro caso, “*bona*”, no segundo), é impossível chegar à natureza jurídica da fundação de direito público, realidade inequívoca do Direito Administrativo.

---

CAETANO que, aliás, considera a fundação como ente de direito privado, escreve: “Na fundação, a diferença é nítida: há um fim a atingir, uma idéia a realizar, meios materiais idôneos para tal e os indivíduos são chamados a cooperar sucessivamente na realização da idéia mediante o emprêgo desses meios capitalizados e postos ao seu serviço” (*Manual de Direito Administrativo*, 6.<sup>a</sup> ed., Lisboa, 1963, p. 126).

3. MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO sustenta que não há fundação de Direito Público, afirmando: “Não podemos criar confusão onde não há confusão: *uma fundação não pode ser de direito público!* As fundações serão de direito privado, como pessoas jurídicas de direito privado, *ou não são fundações*” (*Revista de Direito Administrativo*, xxv/392). Mais adiante: “Uma fundação não é uma autarquia — nem poderá jamais ser uma autarquia. Quando muito, poderá envolver serviço de utilidade pública, *mas nunca envolver serviço público*” (Idem, *ibidem*, págs. 393-394).

3. A doutrina estrangeira admite as *fundações de direito público*, embora sem a amplitude que seria de desejar.

Autorizados tratadistas belgas, italianos e alemães ressaltam os contornos do instituto extremando-o, de outras figuras que poderiam equiparar-se-lhe.

“A fundação pública”, escreve moderno professor de Bruxelas, “nada mais é do que a afetação por uma pessoa pública dum patrimônio a um serviço público personalizado ou, em outros termos, é a criação por uma pessoa pública de um estabelecimento — que é um serviço público — ao qual ela confere a personalidade jurídica, isto é, a capacidade de possuir patrimônio próprio e de praticar todos os atos jurídicos de afetação dêste patrimônio ao fim objetivado, como ela o poderia fazer, caso fôsse pessoa física”<sup>4</sup>.

CINO VITTA que normalmente aceita a *fundação de direito público* ou *fundação pública*, partindo do conceito genérico de fundação — patrimônio destinado a um determinado fim, administrado por pessoas diversas das dos interessados<sup>5</sup> —, assinala inúmeros exemplos práticos da instituição na Itália, apenas ressaltando que o patrimônio não é elemento indispensável, no instante de nascimento da fundação, podendo constituir-se a seguir<sup>6</sup>.

OTTO MAYER ensina que a expressão fundação pública (*öffentliche Stiftung*) é também usada para pessoas morais, relativamente a quem é assinalado, como base (*Substrat*), certo patrimônio, diferentemente da *corporação* e da *associação* que contam, ao mesmo tempo, atrás de si com um grupo de pessoas naturais<sup>7</sup>. Ao mesmo tempo, critica os

---

4. ANDRÉ BUTTGENBACH, *Principes généraux*, Bruxelles, 1954, p. 33.

5. CINO VITTA, *Diritto Amministrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., Torino, 1949, vol. I, p. 145.

6. CINO VITTA, *Diritto Amministrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., Torino, 1949, vol. I, p. 145.

7. *Derecho Administrativo Alemán*, trad. esp., B. Aires, 1954, IV/263.

autores que só querem admitir a palavra *fundação* para o direito civil, concluindo: “o uso idiomático opõe-se a tal restrição”<sup>8</sup>.

4. A doutrina brasileira durante muito tempo rejeitou a idéia de *fundação pública*, mas aos poucos os modernos cultores do direito administrativo, não obstante a posição contrária de poucos autores<sup>9</sup>, estão admitindo a *fundação* como ente público, alinhando-se entre êstes, autorizados juristas<sup>10</sup> que, compreendendo a importância da investigação científica, estruturam os institutos jurídicos, conceituando-os sem idéias preconcebidas.

Não basta, porém, afirmar a existência da *fundação de direito público* ou negar-lhe simplesmente a existência, como pretendem alguns, para que a figura se projete ou desapareça do campo do direito administrativo. É necessário, através de construção rigorosamente científica, demonstrar

---

8. *Derecho Administrativo Alemán*, trad. esp., B. Aires, 1954, IV/263.

9. LOPES MEIRELLES: “A expressão *Fundação Pública* contém em si uma *contradictio in terminis*, porque se é *Fundação* está ínsita a sua natureza privada” (*Direito Municipal Brasileiro*, 2.<sup>a</sup> ed., 1964, I/219, nota 57) e OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *Parecer*, em *Revista de Direito Administrativo*, XXV/392 a 394).

10. RUI CIRNE LIMA: “...a fundação é comum ao direito privado e ao direito público” (*Princípios de Direito Administrativo*, 4.<sup>a</sup> ed., Pôrto Alegre, 1964, p. 66). Pontes de Miranda: “As fundações de direito público podem ser criadas por lei, ou por ato administrativo, que a lei permita, ou por decreto que confira a natureza de fundação de direito público para algum patrimônio que seja dotação fundacional de alguém” (*Tratado de Direito Privado*, I, p. 468). MIGUEL REALE é incisivo: “Quando, porém, a lei institucional dá nascimento a uma fundação destinada a fins de interesse manifestamente coletivo, sem lhe emprestar, *de maneira expressa*, a configuração jurídico-civil, deve entender-se que se trata de ente de direito público, não subordinado aos preceitos aplicáveis às fundações civis, quer quanto às formalidades de sua constituição, quer quanto ao processo de sua fiscalização” (RDA, LXXII/412). BRANDÃO CAVALCANTI: “Fundações constituem forma peculiar de órgãos administrativos, mas que se podem organizar dentro do Estado e para o Estado. Na moderna técnica administrativa, podem-

que o mundo jurídico, em seus dois campos, admite o instituto da fundação, diversificado, conforme o caso, em fundação privada e fundação pública.

Qual, entretanto, o critério para identificar um *ente*, em público ou privado? Quais as causas determinantes da *personalidade pública*?

5. A determinação rigorosa do critério que se deve seguir para, dentro da sistemática do direito, identificar a personalidade jurídica de qualquer ente, é trabalho dos mais complexos.

No entanto, esta colocação preliminar se impõe, desde que não se perca de vista a realidade objetiva, sem o que será inconsistente, porque divorciada da prática.

Autores italianos, alemães e franceses<sup>11</sup>, estudando a *personalidade jurídica pública*, têm procurado com grande penetração fixar a nota dominante para distinguir os entes privados dos entes públicos, podendo-se, para facilidade de exposição, agrupar, em esquema, os principais critérios eleitos. Assim:

---

se constituir fundações com peculiaridades de Direito Público” (*Tratado de Direito Administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., vol. II, p. 138).

11. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, 2.<sup>a</sup> ed., Torino, 1923, p. 739; RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, em *Rivista di Diritto Pubblico*, 1916, I/317; FERRARIS, *La classificazione delle persone giuridiche pubbliche*, 1919, I/433; VITTA, *Le persone giuridiche pubbliche in Francia ed in Italia*, Modena, 1928; DE FRANCESCO, *Persone giuridiche pubbliche e private e loro classificazione*, em *Scritti in onore di G. Vacchelli*, Milano, 1938, p. 190; MIELE, *La distinzione fra enti pubblici e privati*, em *Studi in memoria di F. Ferrara*, Milano, 1942, p. 473; WILDECKER, *Ueber den Begriff der Korporationen des offentliche rechtliches*, Berlin, 1913; FRANK, *Die offentlichrechtliche juristische Person*, Kiel, 1924; ROLLAND, *La personification des services publics*, em *Revue de Droit Public*, 1922, p. 480; BLAEVOET, *Personnes privées et personnes publiques*, em *Jurisclassseurs, Périodiques*, 1950, Doctr. 899. Obs. A maior parte destas obras e artigos foram citados de acôrdo com a indicação de ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 6.<sup>a</sup> ed., Milano, 1950, I/98, nota 9 e WALINE, *Droit Administratif*, 9.<sup>a</sup> ed., 1963, p. 287.

Critérios	{	Finalístico	{	ao Estado
		Orgânico		
		Da posição relativa		
		Critério da participação no grupo.		
Do regime jurídico especial.				

Pelo *critério finalístico* ou *teleológico* são públicas as pessoas jurídicas que têm por escopo essencial o da satisfação dos interesses públicos, ou seja, interesses que atualmente ou potencialmente são fins do Estado<sup>12</sup>

Este critério não é conforme a verdade, escreve MARCEL WALINE, porque, segundo a fórmula de A. MESTRE, “o Estado não tem o monopólio do bem público”, e jamais proibiu que as atividades privadas conjuguem seus esforços, espontaneamente, para realizar obras de interesse público. Com efeito, há associações ou fundações, puramente privadas, que são reconhecidas como de utilidade pública<sup>13</sup>.

---

12. FRANCESCO D’ALESSIO, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, 4.<sup>a</sup> ed., 1949, I/253. MARCEL WALINE escreve: “Ficar-se-ia tentado de dizer que a pessoa moral de direito privado persegue fins egoísticos, o interesse dos membros, ao passo que a pessoa moral de direito público, ao contrário, tem por finalidade o interesse público” (*Droit Administratif*, 9.<sup>a</sup> ed., 1963, p. 287). GUIDO ZANOBINI escreve: “A doutrina que acreditamos aceitável é a que atribui importância decisiva à finalidade própria da pessoa jurídica, isto é, ao elemento que é a base essencial da própria personalidade”. (*Corso di Diritto Amministrativo*, 6.<sup>a</sup> ed., Milano, 1950, I/100).

13. *Droit Administratif*, 9.<sup>a</sup> ed., 1963, p. 287. MICHAUD critica este critério, salientando que para saber se uma entidade pertence ao direito público não tem o intérprete de perguntar se o fim que informou sua criação é de interesse geral e se enquadra nos objetivos do Estado: este é um critério subjetivo dos mais incertos. A única coisa que deve interessar ao intérprete é verificar se o Estado a considerou como tal. Cf. *La teoria de la personalità morale*, 3.<sup>a</sup> ed., 1932, I, p. 250, citado por ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, em *Revista de Direito Administrativo*, XIX/182.

Pelo *critério orgânico* ou de *criação pelo Estado* são públicas as pessoas jurídicas que devem sua existência a um ato do Estado <sup>14</sup>, ao passo que as pessoas privadas repousam sobre um ato de fundação ou de constituição oriundo de particulares e, mais tarde, reconhecido pelo Estado.

Também este critério, que tem a seu favor o mérito da máxima simplicidade, não pode considerar-se exato, porque não só muitos entes públicos devem sua origem a um ato de iniciativa privada (fundações com fins de beneficência ou de instrução, sociedades científicas) <sup>15</sup>, como também, por outro lado, nada impede que alguns dos entes criados pelo Estado pertençam à classe das pessoas jurídicas de direito privado, tais como as sociedades comerciais do Estado <sup>16</sup>.

Pelo *critério da posição relativa ao Estado*, que serve, aliás, de base para a estruturação de várias doutrinas <sup>17</sup>, tal índice é que determinaria a natureza da pessoa jurídica, se privada, se pública.

Tôdas estas doutrinas consideram antes as conseqüências do que, propriamente, a essência da natureza pública dos entes administrativos.

Pelo *critério da posição relativa a outros entes*, a presença do poder de império, de supremacia, é que serviria de índice básico para qualificar como pública a pessoa jurídica.

---

14. Escreve MARCEL WALINE: "Ficar-se-ia tentado de dizer que a pessoa de Direito público é a que é criada pela lei ou por uma decisão do govêrno, enquanto que a pessoa de direito privado é criada espontaneamente pelos particulares ou por outras pessoas de direito privado" (*Droit Administratif*, 9.<sup>a</sup> ed., 1963, p. 287).

15. GUIDO ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 6.<sup>a</sup> ed., Milano, 1950, I/98.

16. MARCEL WALINE, *Droit Administratif*, 9.<sup>a</sup> ed., 1963, p. 287.

17. GUIDO ZANOBINI expõe e analisa nada menos do que três dessas doutrinas, refutando-as. Cf. *Corso di Diritto Amministrativo*, 6.<sup>a</sup> ed., Milano, 1950, I/98-99.



Tal doutrina, embora sustentada por autorizados mestres, é bastante criticada, sobretudo por causa da existência de alguns entes, como as instituições de beneficência, que não dispõem de *potestas imperii*, apesar de serem designadas como públicas, pela lei.

Pelo *critério da participação ao grupo*, voluntária ou forçada, a pessoa jurídica privada qualificar-se-ia por ser integrada por pessoas físicas que dela fazem parte, *espontaneamente*, ao passo que a pessoa jurídica pública se distinguiria porque seus membros dela fariam parte, *obrigatoriamente*<sup>18</sup>.

Tal critério é certo apenas em parte, visto que, se pode ser aceito no que diz respeito aos entes públicos maiores (Estado, Comuna), de modo algum se aplica aos entes públicos menores (autarquias, partidos políticos). Com efeito, para ingressar como membro de um organismo de direito privado, basta, por exemplo, adquirir ações, inscrever-se como sócio; por outro lado, basta habitar num município para ser munícipe, disso advindo o fato de ser eleitor e... contribuinte.

No entanto, tal critério da adesão voluntária ou forçada, de nada serve para classificar, por exemplo, um partido político, pois os seus membros nêle ingressam livremente, sem que se trate de uma pessoa jurídica de direito privado. Um partido não é uma associação civil. O mesmo acontece com os servidores das autarquias, que nela ingressam não forçadamente. E a autarquia é pessoa jurídica de direito público.

---

18. Escreve MARCEL WALINE: "O critério que permite distinguir as pessoas morais de direito público das pessoas morais de direito privado parece ser, na realidade, de caráter voluntário ou, ao contrário, forçado, da participação no grupo representado por esta pessoa. Adere-se a uma pessoa de direito civil ou adere-se, por exemplo, a uma sociedade pelo simples fato de subscrever ações ou de adquiri-las na bolsa; adere-se a uma associação ou a um sindicato" (*Droit Administratif*, 9.<sup>a</sup> ed., 1963, p. 288).

Pelo *critério do regime jurídico*, finalmente, a pessoa jurídica de direito público é caracterizada por uma situação tôda especial, informada por princípios peculiares ao direito administrativo.

6. As fundações de direito público são realidade aceita no sistema jurídico de diversos países.

No direito público belga, as Comissões de Assistência Pública e a Obra Nacional da Infância são exemplos típicos de fundações de direito público, porque, no dizer do mais autorizado dos autores daquele país, perseguem um fim específico e são detentoras dum poder próprio para concretizar essa finalidade<sup>19</sup>.

No direito público italiano, igualmente, as *fundações públicas* (ou *instituições*, como preferem alguns autores<sup>20</sup>) são realidade incontestável, como a maior parte das instituições de beneficência, os institutos de instrução revestidos de personalidade jurídica, o Instituto Nacional de Exportação, a Obra Nacional de Previdência para os empregados<sup>21</sup>.

7. Não faltam entre nós exemplos irrecusáveis de fundações de direito público. A princípio negados pela doutrina, dominada por idéias privatísticas, foi aos poucos sendo aceita, mormente quando a própria realidade se incumbiu de contrariar as formulações abstratas.

“O problema das fundações, constituídas por fôrça de lei para atendimento de finalidade de caráter público”, acentua MIGUEL REALE, “tem dado lugar, ultimamente, a al-

---

19. ANDRÉ BUTTGENBACH, *Principes généraux*, Bruxelles, 1954, p. 34.

20. “*Instituições* são pessoas jurídicas públicas, nas quais a unidade de fato é constituída por uma organização de pessoas formadas por uma vontade a elas estranha e para a satisfação de um interesse diverso” (FRANCESCO D’ALESSIO, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, Torino, 1949, I/261).

21. GUIDO ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 6.<sup>a</sup> ed., Milano, 1950, I/105.

gumas dúvidas e equívocos que, infelizmente, já repercutiram em decisões do Poder Judiciário”<sup>22</sup>.

No entanto, depois de construções jurídicas alicerçadas em exemplos de nossa vida administrativa, já se principia a admitir entre nós a existência de fundações de direito público.

O mais antigo de nossos institutos de ensino universitário -- a *Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo* — desde os primórdios da vida republicana surge como *fundação de direito público*<sup>23</sup>, como o demonstrou ilustre professor em *Parecer-paradigma*<sup>24</sup>, fonte obrigatória de consulta a quem quer que verse a matéria.

Do mesmo modo a *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de S. Paulo*, criada pela Lei n.º 5.918, de 18 de outubro de 1960 é pessoa jurídica de direito público, natureza jurídica absolutamente incontestável, visto encontrar apoio no direito positivo<sup>25</sup> e em autorizada doutrina<sup>26</sup>.

---

22. *Parecer*, em RDA, LXXII/409.

23. JOÃO MENDES JÚNIOR: “A personalidade jurídica dos institutos de ensino não lhes tira o caráter de fundações, criadas e mantidas pela administração pública e, portanto, não os subordina como as fundações a que se refere a *Ordenação* L. I. tit. 62, ao Juízo da Provedoria ou à verificação judiciária de contas, quer nas jurisdições estaduais, quer na jurisdição federal” (*Revista da Faculdade de Direito de S. Paulo*, XX/335); HONÓRIO MONTEIRO: “Fundação de direito público ou oficial, criada pela União e transferida ao Estado com êsse caráter, tem patrimônio próprio que administra pelo seu diretor e Conselho Técnico Administrativo sob a superintendência do Estado” (*Parecer* n. 49.574, inédito, in *Arquivo* da Faculdade de Direito, janeiro de 1940).

24. HONÓRIO MONTEIRO, *Parecer* citado, nota anterior.

25. Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1947, art. 123: O amparo à pesquisa científica será propiciado pelo Estado, por intermédio de uma fundação, organizada em moldes que forem estabelecidos por lei. Parágrafo único. Anualmente o Estado atribuirá a essa fundação, como renda especial de sua privativa administração, quantia não inferior a meio por cento do total da sua arrecadação ordinária. Lei Orgânica, n.º 5.918, de 18 de outubro de 1960, art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir a Fundação prevista no artigo 123 da Constituição Estadual de 1947 para amparo à pesquisa

Efetivamente, a Constituição Estadual determinou-lhe a criação, uma lei específica autorizou o Poder Executivo a instituí-la. Que maior publicidade, certeza e reconhecimento da existência de uma pessoa jurídica pode existir senão a própria lei, a vontade do Estado<sup>27</sup>?

Outros exemplos de fundações de direito público, entre nós, temos nos *Institutos de Previdência*, nas *Caixas Econômicas*, no *Conselho Nacional de Pesquisas*<sup>28</sup>, na *Universidade de Brasília*<sup>29</sup>.

8. Não é mais possível, em nossos dias, ficar alheio a uma evidência por demais patente para ser demonstrada.

Se a melhor doutrina, nos mais credenciados centros europeus, admite a existência das fundações, com personalidade jurídica pública, porque ficar ainda prêso aos esquemas privatísticos que ainda se apegam a cânones rígidos, já totalmente superados, mercê das novas conquistas do mundo do direito?

Por que, no direito brasileiro, limitar-se à enumeração civilística do começo do século quando os progressos do direito público alargaram o quadro das pessoas jurídicas, admitindo novos entes, ultrapassando os limites duma exemplificação insuficiente?

---

científica, com a denominação de “Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo”, de duração indeterminada, sede e fôro na Capital do Estado de São Paulo.

26. MIGUEL REALE, *Parecer*, em RDA, LXXII/409-415, GERALDO ATALIBA, *As fundações públicas são imunes a tributos*, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Fundações Públicas*.

27. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Fundações Públicas*, p. 12.

28. GERALDO ATALIBA, *As fundações públicas são imunes a tributos*, p. 5.

29. MIGUEL REALE, *Parecer*, em RDA, LXXII p. 413: “Há casos em que, não obstante haver formalidades civis, a fundação não pode ser rigorosamente considerada uma entidade civil. É a hipótese, por exemplo, da Fundação Universidade de Brasília, cujo Conselho Diretor é nomeado pelo Presidente da República, renovando-se cada dois anos pela metade, mediante escolha presidencial em lista tríplice”.

9. Forçoso é concluir, mostrando nossa posição relativamente às *fundações de direito público* que definimos como um instituto constituído por um *patrimônio personalizado dirigido a um fim público, criado por uma pessoa pública e detentor dum poder próprio para concretizar tal finalidade, submetido a um regime jurídico típico do direito administrativo, informado que é por princípios publicísticos.*

10. Do estudo que fizemos, tiramos as conclusões seguintes:

a) o conceito genérico de *fundação*, investigado e determinado pela *teoria geral do direito*, é aproveitado pelo direito civil e pelo direito administrativo, flexionando-se, em cada caso, às notas típicas dum e doutro ramo;

b) “patrimônio personalizado dirigido a um fim” é a *fundação*, que não se confunde com a *corporação* ou *associação*, “pluralidade de pessoas físicas determinadas que, aplicando os meios próprios, cooperam ativamente para a consecução dos fins da entidade”;

c) a *fundação de direito público*, “afetação por uma pessoa pública dum patrimônio a um serviço público personalizado, criado por pessoa pública, com regime jurídico próprio, informado por princípios de direito público”, é realidade aceita pela melhor doutrina internacional e pela mais autorizada doutrina brasileira.

#### Bibliografia.

- ERNST FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, trad. espanhola sob o título de *Tratado de Direito Administrativo*, Madrid, 1958, p. 258-552-559-609-649;
- GUIDO ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 6a. ed., Milano, 1950, I, p. 105;
- CINO VITTA, *Diritto Amministrativo*, 3a. ed., Torino, 1949, I, p. 154;

- ANDRÉ BUTTGENBACH, *Principes généraux*, Bruxelles, 1954, p. 33 e *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, 1952, p. 305;
- OTTO MAYER, *Derecho Administrativo Alemán*, trad. esp., Buenos Aires, 1954, IV, p. 263;
- PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Rio, 1954, I, p. 468;
- RUI CIRNE LIMA, *Princípios de Direito Administrativo*, 4a. ed., Pôrto Alegre, 1964, p. 66;
- THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, 3a. ed., Rio, 1956, p. 138;
- HONÓRIO MONTEIRO, *Parecer*, no Processo número 49.574 (Arquivo da Faculdade de Direito de S. Paulo, janeiro de 1940);
- MIGUEL REALE, *Parecer*, em *Revista de Direito Administrativo*, LXXII/409-415;
- GERALDO ATALIBA, *As fundações públicas são imunes a tributos*, em *Revista dos Tribunais*, 338/72-84 e *Normas Gerais de Direito Financeiro e regime jurídico das autarquias*, S. Paulo, 1965;
- CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Fundações Públicas*, em *Revista dos Tribunais*, 338/62-72.