

CERCEAMENTO DE DEFESA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. RELEGADA À SEGUNDA FASE. A ASSOCIAÇÃO FIRMOU CONVENIO COM O MUNICÍPIO E POR INTERMÉDIO DESTA RECEBEU VERBAS PÚBLICAS, SENDO DEVER PRESTAR CONTAS DOS VALORES RECEBIDOS. APELAÇÃO DESPROVIDA. (grifo nosso)

Diante do exposto, resta claro que o dever de prestar contas é uma obrigação constitucional e com amparo na jurisprudência pátria, de quem trabalha com recursos públicos, na sua mais lata acepção, assim entendidos os que provêm do erário ou pela sua natureza têm origem a tanto equiparada, como ocorre com as obrigações para fiscais.

Desse modo, a referida entidade recebeu recursos públicos no valor de recebeu recursos públicos no valor de R\$ R\$ 120.600,00 (cento e vinte mil e seiscentos reais), referente aos convênios nº 007/2011 com a FUNPAPA e R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), por meio do convênio nº037/2011 – SEMEC e, por conseguinte, tem o dever de prestar contas à Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações Privadas, Associações de Interesse Social.

2.2 Da Legitimidade Ativa do Ministério Público

Rege a Constituição Federal, em seu artigo 127, caput, que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Pará, por força da Resolução nº 006/2016-CPJ, de 30 de junho de 2016, cabe à Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações Privadas e Associações de Interesse Social a fiscalização e velamento das fundações e demais entidades de interesse social.

Sabidamente, entidades de interesse social são todas aquelas fundações ou associações sem fins lucrativos que apresentam em suas finalidades estatutárias objetivos de natureza social e assistencial.

As entidades de interesse social são constituídas visando a atender aos interesses e necessidades de pessoas indeterminadas ou à sociedade em geral, por exemplo, nas áreas de educação, saúde, assistência social e cultura.

Para uma associação ser caracterizada como de interesse social, faz-se mister que ela exerça, por meios de seus objetivos, missão de relevância como um todo.

Destarte, havendo interesse social nos objetivos da entidade, terá ela o acompanhamento e a fiscalização do Ministério Público por meio de sua Promotoria competente.

Na seara infraconstitucional, o Decreto-Lei n. 41, de 18.11.1966, dispondo sobre a dissolução de sociedades de fins assistenciais, conferiu ao Ministério Público importante papel na fiscalização e no acompanhamento dessas entidades.

Diz-nos o referido decreto que:

Art. 1º. Toda sociedade civil de fins assistenciais que receba auxílio ou subvenção do Poder Público ou que se mantenha, no todo ou em parte, com contribuições periódicas de populares, fica sujeita à dissolução nos casos e forma previstos neste decreto-lei.

Art. 2º. A sociedade civil será dissolvida se:

I- deixar de desempenhar efetivamente as atividades assistenciais a que se destina;

II- aplicar as importâncias representadas pelos auxílios subvenções ou contribuições populares em fins diversos dos previstos nos seus atos constitutivos ou nos estatutos sociais;

III- ficar sem efetiva administração, por abandono ou omissão continuada nos seus órgãos diretores.

Art. 3. °Verificada a ocorrência de alguma das hipóteses do artigo anterior, o Ministério Público, de ofício ou por provocação de qualquer interessado, requererá ao juízo competente a dissolução da sociedade.

Parágrafo único. O processo de dissolução e da liquidação reger-se-á pelos arts. 655 e seguintes do Código de Processo Civil. (grifo nosso)

Assim, o Decreto Lei n. 41/1966, conforme testifica José Eduardo Sabo Paes, in Fundações e Entidades de Interesse Social, 5ª. Edição, Ed. Brasília Jurídica, p.g. 440, “ao destinar ao Ministério Público, a qualidade (legitimatio ad causam) para promover a extinção das pessoas jurídicas referidas pelo Decreto-Lei nº 41/66 (art. 3º), que recebem subvenções ou auxílio do poder público ou que se mantenha, no todo ou em parte, com contzpara o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (CF, art.70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) não é de qualquer forma restringido pelo art. 4º, caput, da Lei nº 9.637/98, porquanto dirigido à estruturação interna da organização social, e pelo art. 10 do mesmo diploma, na medida em que trata apenas do dever de representação dos responsáveis pela fiscalização, sem mitigar a atuação de ofício dos órgãos constitucionais.

Prosseguindo sob esta lógica, o voto do Ministro Luiz Fux corrobora com exposto acima, uma vez que enfatiza o caráter da fiscalização do Ministério Público, não estando restrito somente ao âmbito estabelecido pela Lei do Marco Legal das Organizações Sociais. Isto porque, O Parquet, possui atribuições constitucionais que o legitimam com o escopo de fiscalizar

as O.Ss, independentemente de provocação, conforme se vislumbra:

Ao contrário do que aduzem os autores, também não há afastamento do controle do Tribunal de Contas pela Lei impugnada acerca da aplicação de recursos públicos. O termo “privativo”, ao tratar, no art. 4º da Lei, das competências do Conselho de Administração, diz respeito apenas à estrutura interna da organização social, sem afastar, como sequer poderia, o âmbito de competência delimitado constitucionalmente para a atuação do Tribunal de Contas (CF, art. 70, 71 e 74). Além disso, as Organizações Sociais estão inequivocamente submetidas ao sancionamento por improbidade administrativa, caso façam mau uso dos recursos públicos. A própria Lei nº 9.637/98 faz menção a diversas formas de controle e de fiscalização, conforme se infere da redação dos arts. 2º, I, f, 4º, IX e X, 8º, §§ 1º, 2º e 3º, art. 9, e art. 10. De outro lado, não há igualmente restrição à atuação do Ministério Público, já que o art. 10 só menciona um dever de representação pelos responsáveis pela fiscalização, o que não impede, evidentemente, a atuação de ofício do parquet no controle da moralidade administrativa à luz dos arts. 127 e seguintes da Constituição Federal.

Ora, se o Ministério Público tem legitimidade para apurar, mediante inquérito civil público, irregularidades nas associações e sociedades civis sem fins lucrativos, mormente naquelas que recebem recursos públicos ou que têm fins assistenciais. Despiciendo seria dizer que imperioso é exigir a prestação de contas da entidade, visto que de outra forma, tais recursos poderiam ser consumidos sob o manto da frágil alegação de que há, no caso, apenas direitos disponíveis.

Destarte, quando essas entidades manejam recursos públicos, além da obrigatoriedade de prestar contas aos órgãos de controle externos da Administração Pública (TCM, TCE e TCU), são também obrigadas a apresentar suas contas ao Ministério Público nos moldes exigidos pelo “parquet”.

Além disso, é importante destacar que, no caso em tela, além da obrigação de prestar contas do recurso público que manejou, a entidade também deve apresentar toda a sua movimentação financeira e contábil ao Ministério Público, uma vez que este tem legitimidade para exigir as prestações de todas as contas da entidade.

Aliás, o Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, por meio de Parecer (em anexo), reconheceu a legitimidade da Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações Privadas e Associações de Interesse Social para exigir prestação de contas, que foi questionada por uma associação.

Na ocasião, o CNMP afirmou que o membro do Ministério Público possui independência funcional, que garante o exercício das atribuições ministeriais sem influências externas, de modo que só cabe ao CNMP zelar pela sua manutenção, isto é, tendo constatado irregularidade e sendo de sua competência, o membro é livre para exercer sua competência.

Outrossim, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Pará, no âmbito do processo administrativo nº 118/2013, em anexo, reconheceu a legitimidade do Ministério Público para exigir das associações e entidades sem fins lucrativos prestação de contas, a saber:

[...] havendo configurado o interesse social, esta instituição será, tão logo, acompanhada, frequentemente fiscalizada e possivelmente dissolvida pelo Ministério Público e sua Promotoria competente. Implicitamente (teria dos poderes implícitos), pelo já mencionado Decreto-Lei nº 41/66, é imputado ao Ministério Público o ônus de fiscalização da entidade e as associações sem fins lucrativos o dever de prestar contas dos recursos recebidos de entidades públicas.

2.3. Do cabimento de homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público.

De acordo com a Súmula nº 001/2017-MP/CSMP nem toda notícia de fato ou procedimento administrativo enseja a necessidade de homologação pelo Conselho Superior do MP para o seu arquivamento. Isto porque, cabe ao Conselho somente homologar os procedimentos que estejam envolvidos de objeto específico de investigação cível ou que versem sobre apuração de fatos de tutela de interesses individuais indisponíveis, a saber:

O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, no uso da atribuição que lhe é conferida pelo art. 26, inciso XXIII, da Lei Complementar Estadual nº 057, de 6 de julho de 2006, combinado com o art. 4º, inciso XXII, do seu Regimento Interno, que dispõem sobre a competência do órgão de editar súmulas, provimentos, resoluções e outros atos de caráter normativo em matéria de suas atribuições, DECIDE, à unanimidade, que não é atribuição do Conselho Superior homologar promoção de arquivamento de notícia de fato e de procedimentos administrativos de acompanhamento, de fiscalização e de cumprimento de cláusulas de termo de ajustamento de conduta que não tenham como objeto específico investigação cível, instaurados em razão de atividade rotineira do órgão de execução, devendo ser arquivados na Procuradoria ou Promotoria de Justiça de origem, salvo procedimento administrativo instaurado para apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis. (Grifo do MP).

Neste caminho, o presente procedimento de aprovação de contas encontra-se na exceção à regra contida na Súmula, uma vez que consiste em decisão sobre aprovação ou desaprovação tem como natureza a investigação cível de entidade que recebeu e manejou recursos públicos, tendo estes, caráter de direitos indisponíveis, a exemplo de convênio/contratos firmados na área da saúde, assistência social, dentre outros. Portanto, necessita-se da homologação do Conselho para dar necessária validade ao procedimento e conforme os parâmetros legais estabelecidos pela súmula.

Neste viés, de um modo geral, entende-se ser direito indisponível aquele que se refere ao interesse público. Isto implica que são direitos indisponíveis os relacionados à ausência de poder de disposição pelos seus titulares, pois nascem, desenvolvem-se, extinguem-se independentemente da vontade dos titulares. Em face disso, são irrenunciáveis e em regra intransmissíveis. Isto quer dizer, é dever do Parquet zelar por todo interesse indisponível, quer relacionado à coletividade em geral, quer vinculado a um indivíduo determinado.

Corroborando o entendimento acima exposto, na 14ª Sessão Extraordinária do Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, por meio do voto do Conselheiro Relator – Procurador de Justiça Raimundo Mendonça Ribeiro Alves ao tratar de procedimento administrativo preliminar instaurado pela Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações Privadas, Associações de Interesse Social, Falência e Recuperação Judicial e Extrajudicial, decidiu-se:

Como é sabido, de acordo com o artigo 66, do Código Civil vigente, cabe ao Ministério Público o papel de velar pelas fundações situadas no Estado em que atue. Por sua vez, o Decreto Lei nº 41/66 também confere ao Parquet o papel de fiscalizador das entidades de fins assistenciais, podendo o Ministério Público, inclusive requer a dissolução dessas sociedades civis assistenciais , bem como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei nº 9.790/1999).

Como é sabido, o órgão de Execução do MP, ao exercer seu mister precisa proceder na forma da lei para averiguar a existência de irregularidade que demande apuração com objeto específico, pode fazê-la por meio de procedimento preparatório ou inquérito civil. Nesse caso, em vindo a se proceder ao arquivamento do procedimento instaurado, legítimo e necessário é o encaminhamento dos autos a este Eg. CSMP, para fins de revisão ou homologação.

No caso concreto, é indubitável ser cabível ao MPE o papel de fiscalizador das contas das fundações, e, em particular, da AOSNSPS, pois, apesar de ser entidade de direito privado sem fins lucrativos, nessa condição, pode receber recursos públicos ou privados mediante a celebração de convênios, além do que o estatuto da fundação deverá ser submetido à aprovação do Ministério Público, conforme preceitua o parágrafo único do art. 65 da Lei nº 10.406/02. Assim, pode-se concluir que desta obrigação legal das fundações faz surgir ao Órgão fiscal da Lei uma importante atribuição relativa a tais institutos, qual seja a atribuição fiscalizatória originária das fundações e organismos assistencialistas instituídas e disciplinadas segundo as disposições civis, no que diz respeito aos seus aspectos finalísticos e contábeis. (Grifo do MP).

Percebe-se, portanto, que a relação entre o Poder Público e as entidades de interesse social, incluídas no conceito de terceiro setor é regida pelos princípios gerais da Administração Pública, expressos no art. 37, da CRFB/88, e reafirmados no art. 5º, da Lei 13.019/14, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Com base no exposto acima, é evidente a necessidade de procedimentos de aprovação de contas passarem pela homologação do Conselho Superior, pois estão ligados à atividade fiscalizatória de entidades que manejam recursos públicos. Portanto, entende-se que esta ratificação ou revisão faz-se necessária.

2.4 Da atribuição da Promotoria De Justiça De Direitos Constitucionais Fundamentais e dos Direitos Humanos - PJDCFDH .

Conforme acima dito, na ata de visita de inspeção (fls.173/178), constatou-se a deficiência na qualidade da merenda escolar fornecida pela associação.

Dessa maneira, faz-se necessário remeter, para conhecimento, a presente decisão à 1ª Promotoria De Justiça De Direitos Constitucionais Fundamentais e dos Direitos Humanos – PJDCFDH, promotoria com atribuições legais para velar pela a garantia do direito fundamental à educação, nos termos do art. 24, I, da Resolução nº 020/2013 – CPJ de 24 e outubro de 2013. Da conclusão:

No presente caso, o Ministério Público, que além de fazer a fiscalização propriamente dita das contas da entidade, verifica se as finalidades estatutárias estão condizentes com os objetivos de natureza social e assistencial e o interesse público que se comprometeu a cumprir, sugere a aprovação das contas objeto deste procedimento, conforme parecer nº 19/2017 – MP/ACPJ incluso aos autos.