

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 000454-110/2013
-MP - 000454-110/2013**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ANO-CALENDÁRIO 2012

INTERESSADO: Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - ABRADESA.

DECISÃO FINAL ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO nº 024/2017

Dos Fatos:

A Associação Brasileira do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (ABRADESA), pessoa jurídica de direito privado, CNPJ 08.334.896/0001-57, com sede na Travessa Tupinambás, 461B, Batista Campos, CEP 66.033-815, Belém-PA, foi notificada (fls. 01 a 04) a apresentar suas contas relativas ao ano-calendário de 2012, nos termos dos artigos 3º do Decreto Lei nº 41 de 18/11/66 e 31 da Lei nº 8.742/93, em virtude de possível recebimento de recursos públicos.

Devidamente notificada, por meio da PORTARIA Nº 069/2013-PAPPCF/PJTFFEISFRJE (v. fls. 02-05), a entidade encaminhou os documentos contábeis necessários à Prestação de Contas relativa ao ano-calendário de 2012, consoante fls. 07 a 331, sendo esses documentos recebidos no dia 26 de setembro de 2013 pelo Ministério Público (v. fl. 06).

Conforme fls. 332, esta Promotoria de Justiça remeteu despacho ao Apoio Administrativo para que o mesmo notificasse a pedagoga Danielly Laurentino Damásio, lotada no Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar (GATI), do Centro de Apoio Operacional do Ministério Público do Estado do Pará, para apresentar laudo pedagógico referente à visita realizada no dia 16/09/2016 à Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - ABRADESA, concernente ao ano-calendário de 2012.

Logo às fls. 334 a 356, a Pedagoga Danielly Laurentino Damásio elaborou a Nota Técnica n.º 015/2017, a qual foi endereçada à 1ª Promotoria de Tutela das Fundações Privadas e Associações de Interesse Social pela Supervisão Administrativa dos CAOs (Centros de Apoio Operacional). De acordo com a análise pedagógica, em anexo, constatou-se durante a visita, que a instituição possuía sob sua gerência, os Projetos: Pró-catador; Qualifica Pará; Regularização Fundiária; Projeto de Trabalho Social e Projovem Urbano, cujo objetivo desses projetos é oferecer capacitação profissional em diversas áreas do conhecimento, contribuindo para a formação cidadã dos indivíduos.

Pode-se depreender da nota técnica (v. fl. 355), conforme conclusão da Pedagoga Danielly Damásio, que a ABRADESA desenvolve programas que estão vinculados a sua área finalística de atuação, porém, como se trata de análise pedagógica, uma avaliação mais aprofundada sobre a execução de projetos com base nas atividades finalísticas da pessoa jurídica em alusão, seria melhor realizada através de um estudo feito por equipe de assistência social, uma vez que a maior parte dos projetos desenvolvidos pela Instituição são vinculados à área social.

No que tange aos projetos vinculados à área educacional, a ABRADESA possui convênios para a realização de serviços vinculados ao Programa PROJÓVEM URBANO, tendo sido observado, com base na documentação disponibilizada à pedagoga, que os convênios firmados eram referentes à qualificação profissional dos jovens, assim como também relacionados à formação inicial e continuada dos educadores/formadores, conforme o caso, sendo permitida a oferta de tais serviços mediante celebração de convênio com entidade de direito público ou privado sem fins lucrativos, pela legislação que rege o programa (v. fl. 355).

Já com relação às ações previstas pelo convênio, foi observado que o planejamento e as ações do PROJÓVEM, desenvolvidas nos municípios de Marituba e Ananindeua, tanto de formação inicial e continuada de educadores, quanto de qualificação profissional e cidadã dos alunos, estão de acordo com o que está previsto nas normativas que regem o programa. Ressalta-se, conforme nota técnica pedagógica em anexo, que não houve informações adicionais acerca da execução do programa nos demais municípios, além do Contrato Administrativo, assim como também não foram disponibilizadas informações adicionais a respeito da equipe de profissionais relacionada ao Projovem Ananindeua. Ademais, no que tange à avaliação pedagógica da entidade de interesse social e aos demais programas, estes estavam vinculados à área social e fundiária, verificando-se apenas a parte pedagógica e metodológica, tendo sido organizados de forma apropriada e sem apresentar problemas (v. fl. 356).

Conforme disposição do Estatuto Social da referida entidade[1], a Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia é associação jurídica de direito privado, sem fins econômicos, possuindo como finalidade promover atividades científicas, de assistência e de serviço social, o estudo, a pesquisa, o ensino, a cultura, a educação, a preparação e a qualificação profissional para alcançar o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia; estabelecendo, por vezes, no intuito de alcançar esses objetivos, convênios com o Poder Público, como o tratado na referida prestação de contas.

Em relação ao aspecto contábil da entidade em análise, conforme parecer técnico emitido pelo Setor Contábil desta Promotoria, em anexo, foi verificado através de pesquisa realizada ao SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para os Estados e Municípios), que a entidade em questão NÃO se encontra na planilha elaborada com base nas informações extraídas desse sistema de informação, referente ao exercício de 2012, onde constam as entidades que receberam subvenções, via convênio, da administração direta e/ou indireta dos poderes Executivo e Legislativo do Estado do Pará, fato

este que levou o Apoio Contábil do parquet a crer que a ABRADESA NÃO RECEBEU subvenção pública do Estado do Pará no exercício em análise.

Por fim, conforme consulta anexada ao Parecer Técnico nº 011/2017 do Setor Contábil desta Promotoria de Justiça, através do CNPJ 08.334.896/0001-57 da Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia, no site www.portaltransparencia.gov.br, assegurou-se que a referida entidade não recebeu subvenção pública federal.

Dito isto, conforme o Parecer nº 011/2017 - MP/ACPJ, em anexo, exarado pelo apoio contábil desta promotoria com base nos documentos trazidos a este procedimento, concluiu-se pela aprovação da prestação de contas da referida entidade, com ressalvas, evidenciando a correta aplicação dos recursos angariados na consecução de seus objetivos estatutários.

Nesse sentido, a recomendação se refere à entidade observar:

1. Que nos próximos exercícios, a entidade segregue suas informações por área de atuação e, conseqüentemente pelos projetos, estabelecendo um centro de custo para cada projeto que a entidade executa.

2. Que a entidade registre na contabilidade, os bens imóveis, quer seja de sua propriedade ou quer seja de propriedades de terceiros, com autorização de usufruto através de termo de concessão.

3. Que nos próximos exercícios, a entidade apresente a conciliação bancária para justificar as divergências entre o saldo do extrato bancário quando comparado com a escrituração contábil.

4. Que não haja divergência entre os saldos do Balancete Analítico e dos Demonstrativos Contábeis da entidade nos próximos exercícios. A falta de integridade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância.

5. Que doravante a entidade apresente as demonstrações contábeis complementadas por notas explicativas, de acordo com o que determina a ITG 2002, norma vigente atualmente.

6. Que doravante, a entidade em tela justifique a ausência das despesas com água e energia elétrica, as quais devem constar na Demonstração do Superávit ou Déficit do Exercício, através de documentação, tais como: contratos com outras entidades que arquem com as referidas despesas ou notas explicativas.

Essa é a suma dos fatos.

Do Direito

2.1. Do dever de prestar contas

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, parágrafo único, estabelece que: é dever de qualquer pessoa física ou jurídica, que recebendo verba pública, deve prestar contas, conforme texto in verbis:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, arrecade, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária.

Nesse sentido também é o Decreto - Lei 200 de 1967, que em seu art. 93, reforça a obrigação de que aquele que maneje verba pública preste conta do repasse:

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Além disso, corrobora o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que as pessoas jurídicas de direito privado podem vir a ser responsabilizadas perante a Corte de Contas quando gerirem recursos públicos, conforme previsto na Constituição Federal, apesar de não estarem ordinariamente sujeitas à prestação de contas aos Tribunais de Contas.

No Acórdão 2.763/2011-Plenário, o TCU ainda afirma que se destacam as entidades privadas que trabalham com o poder público e que devem prestar contas de toda verba pública que receberem: Merecem destaque as entidades privadas do "setor público não estatal" (organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e fundações privadas), as quais, por intermédio de diversos instrumentos legais, recebem recursos públicos para executar os mais variados projetos e atividades de interesse público ou social.

Nesse sentido ainda, é a jurisprudência pátria, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal[2]:

Ementa: 1. O Tribunal de Contas tem atribuição fiscalizadora acerca de verbas recebidas do Poder Público, sejam públicas ou privadas (MS nº 21.644/DF), máxime porquanto implícito ao sistema constitucional a aferição da escorrita aplicação de recursos oriundos da União, mercê da interpretação extensiva do inciso II do art. 71 da Lei Fundamental. 2. O art. 71, inciso II, da CRFB/88 eclipsa no seu âmbito a fiscalização da Administração Pública e das entidades privadas. 3. É cediço na doutrina pátria que "o alcance do inciso [II do art. 71] é vasto, de forma a alcançar todos os que detenham, de alguma forma, dinheiro público, sem seu sentido amplo. Não há exceção e a interpretação deve ser a mais abrangente possível, diante do princípio republicano, (...)". (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 564).

4. O Decreto nº 200/67, dispõe de há muito que "quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.". 5. O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de sua atuação secundum constitutionem, atua com fundamento infraconstitucional, previsto no art. 8º da Lei Orgânica desse órgão fiscalizatório. 6. As instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do

TCU não inibe a propositura da ação civil pública, tanto mais que, consoante informações prestadas pela autoridade coatora, "na hipótese de ser condenada ao final do processo judicial, bastaria à Impetrante a apresentação dos documentos comprobatórios da quitação do débito na esfera administrativa ou vice-versa.". Assim, não ocorreria duplo ressarcimento em favor da União pelo mesmo fato. 7. Denegação da segurança, sem resolução do mérito, diante da falta de apresentação, nesta ação, de fundamento capaz de afastar a exigibilidade do título constituído pelo TCU em face da Impetrante, ficando ressalvado, ex vi do art. 19 da Lei nº 12.016, o direito de propositura de ação própria, ou mesmo de eventual oposição na execução fiscal ou na ação civil pública para o afastamento da responsabilidade da Impetrante. (grifo do MP)

Segue o mesmo entendimento o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul[3]: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. INÉPCIA DA INICIAL NÃO CONFIGURADA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE REJEITADA. O PRAZO PARA A AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS É O DECENAL, NOS TERMOS DO ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL. AUSÊNCIA DE 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 parafiscais. Desse modo, a referida entidade mesmo não recebendo recursos públicos, tem o dever de prestar contas à Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações Privadas, Associações de Interesse Social, devido ao seu caráter social e assistencial em assumir atividades e funções que, a priori, seriam do Estado.

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.[4]

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, dispõe 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 recebam subvenções ou auxílio do poder público ou que se mantenham, no todo ou em parte, com contribuições periódicas de populares (art. 1º), implicitamente imputa ao parquet o ônus de sua fiscalização e À ENTIDADE O DEVER DE PRESTAR CONTAS DOS RECURSOS RECEBIDOS. E não há competência sem meios para executá-la."

Ainda sobre o tema, importante destacar a ADIN 1923/DF, de relatoria do Ministro Ayres Britto, que ressalta a importância da fiscalização de ofício do Parquet em face das associações de interesse social qualificadas como Organizações Sociais: