

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 rege-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 A 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:

CONTROLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO (CF, ARTS.70, 71, 74 E 127 E SEQUINTES).

18. O âmbito constitucionalmente definido para 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.

19. 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[5], 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.[6]

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 envoltos 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 maneja 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.[7]

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.

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 08/2017 – MP/ACPJ incluso aos autos.

Ante as razões acima aduzidas, o Ministério Público do Estado do Pará, pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações e Entidades de Interesse Social, houve por bem em:

1) APROVAR as contas do ano-calendário de 2009 da entidade ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMANZÔNIA, com as seguintes recomendações:

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 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. Que doravante a entidade apresente as demonstrações contábeis complementadas por notas explicativas, de acordo com o que determina a ITG 2002, vigente na presente data deste parecer.

2) ARQUIVAR, nos moldes do art. 9º da Lei 7.347/1985, o presente procedimento em face de inexistir fundamento para a propositura de qualquer ação judicial;

3) REGISTRAR esta decisão no banco de dados desta Promotoria de Justiça;

4) PUBLICAR, na imprensa oficial, o Ato de Aprovação e esta decisão administrativa;

5) CIENTIFICAR o presentante legal da entidade.

6) ENCAMINHAR este procedimento à homologação do Conselho Superior do Ministério Público, nos moldes do Procedimento Administrativo Preliminar nº 002647-110/2014-MP/1ªPJFAISR JE, 14ª Sessão Extraordinária do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Pará de 30 de novembro de 2016 e súmula nº 001/2017-MP/CSMP.

Belém (PA), 15 de maio de 2017.

Sávio Rui Brabo de Araújo

1º Promotor de Justiça de Tutela das Fundações Privadas, Associações de Interesse Social, Falência, Recuperação Judicial e Extrajudicial

[1] Art. 1º. A Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – ABRADESA é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, que tem como propósito promover, em todas as áreas do conhecimento humano, as 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.

[2] MS 26969 / DF - DISTRITO FEDERAL; Relator(a): Min. LUIZ FUX; Julgamento: 18/11/2014; Órgão Julgador: Primeira Turma; DJE-244 DIVULG 11-12-2014 PUBLIC 12-12-2014. Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+26969%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+26969%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nkkglvn>. Acesso em 31/10/2016.

[3] Apelação Cível Nº 70055931935, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 30/10/2013

[4] Art. 16. A Promotoria de Justiça das Fundações Privadas, Associações de Interesse Social, Falência e Recuperação Judicial e Extrajudicial compõe-se de dois cargos de Promotor de Justiça, cujos membros possuem atribuições comuns nos processos e procedimentos judiciais e extrajudiciais, inclusive criminais: I - relacionados às Fundações Privadas e Associações de Interesse Social, podendo atuar de forma autônoma ou em conjunto com os demais Promotores de Justiça de Terceira, Segunda e Primeira Entrância

[5] Reclamação Disciplinar CNMP n 0.00.000.0001622/2011-16

Reclamante: Associação Bloco Carnavalesco Chupicopico

Reclamado: Membro do Ministério Público do Estado do Pará

[6] Processo Administrativo 118/2013. Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Pará.

[7] Art. 5º. O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:[...]

Protocolo: 241838