



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NUCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

Consulta nº 001/2017 – Área: EIS- Entidades de Interesse Social sem fins lucrativos

Objeto: Procedimento Administrativo voltado à apuração de irregularidades em associação de finalidade sem fins lucrativos, inativa há mais de 1 ano – legitimidade do MP para pleitear a extinção da entidade.

Interessada: Dra. Sintia Quintanilha Bibas Maradei. Promotora de Justiça em atuação na Promotoria de Justiça da 5ª Promotoria de Justiça Cível, Defesa Comunitária e Cidadania de Icoaraci.

Origem : Supervisor Administrativo dos CAOs.

Resumo: Associação – Inatividade – Extinção

Belém, 13 de julho de 2017.

Senhor Supervisor,

1- Em leitura do procedimento administrativo remetido a este Núcleo do Terceiro Setor/Cao/Cível, verifica-se que o feito foi instaurado através da Portaria nº 279/2013-PAPCF/PJTFEISFRJE, com o fito de se proceder a apuração finalística das contas da entidade de interesse Social [REDACTED], relativo ao ano calendário 2012.

2- Ao manejo do referido procedimento, verifica-se que foram promovidas diligências no sentido de notificar os dirigentes da entidade (fl. 02), resultando na declaração de fls 06, assinada pelo presidente da [REDACTED] onde afirma e junta documentos de INATIVIDADE da agremiação no ano de 2012.



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NUCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

Compulsando os autos verifica-se ainda, o parecer contábil de fl.10 – 11, donde se concluiu pela INATIVIDADE da Entidade do ano de 2012.

3- Em virtude do declínio de atribuição interna, os autos foram remetidos à 5ª Promotoria de Justiça de Icoaraci (fls. 19-21), onde foi expedido Ofício 114/2016- MP/5ª PJCível- Icoaraci, requisitando que a [REDACTED] apresentasse informações acerca da atual constituição de seus órgão e regularidade dos documentos, sem, contudo, houvesse qualquer manifestação dos dirigentes da entidade à requisição feita pelo Órgão Ministerial.

4- Encaminhado os autos ao **GATI/ MP**, para que emitisse parecer conclusivo, este o remeteu ao Núcleo do Terceiro Setor, conforme despacho de fls 24, protocolo nº 23120/2017, onde se encaminhou ao apoio Contábil, que emitiu *análise técnica*, pela **inatividade** da entidade, corroborando o anterior juntado às fls. 10 a 11 destes autos.

Deste modo, tecem-se as seguintes considerações:

4.1- Da análise perfunctória dos autos, pode-se alçar alguma premissas: i) os elementos contidos nos autos demonstram-se suficientes para o manejo de ação de extinção da [REDACTED]; ii) Ainda é possível impedir a sua extinção, considerando a relevância social de uma associação de moradores.

Em síntese, **passa-se à manifestação.**

No caso em comento, três questões devem ser trazidas a lume: i) a possibilidade de saneamento das irregularidades a fim de que a Associação prossiga com suas finalidades



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NUCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

estatutárias; ii) a dissolução da associação por inatividade e abandono de seus órgãos; iii) a legitimidade do Ministério Público para pleiteia-la.

Em que pese o princípio do livre associativismo, esculpido no artigo 5º, incisos XVII e XVIII da Carta Constitucional, linha mestra de garantia da Sociedade Civil se organizar livremente sem a interferência estatal, não se deve ignorar que tais entidades são revestidas de *múnus públicos*, na medida em que colaboram com o Estado para a consecução de um *serviço público de natureza social*, além de gozarem por imposição constitucional de imunidade tributária.

A respeito dos chamados *serviços públicos sociais*, o eminente ministro Luiz Fux no julgamento da ADIN 1923, refere-se à doutrina administrativa em especial à Marçal Justin Filho¹

14. Referidos setores de atuação do Poder Público são denominados, na teoria do direito administrativo econômico, *serviços públicos sociais*¹, em contraposição aos típicos serviços públicos industriais, como se passa com o fornecimento de energia elétrica ou com os serviços de telecomunicações. Por força das disposições constitucionais antes mencionadas, o regime jurídico de tal gênero de atividades, quanto à titularidade, configura o que a doutrina contemporânea tem denominado de serviços públicos *compartidos*², serviços públicos *não privativos*³, ou serviços públicos *não exclusivos*⁴: poder público e iniciativa privada podem, simultaneamente, exercê-las por direito próprio, porquanto de titularidade de ambos. Em outras palavras, e ao contrário do que ocorre com os serviços públicos privativos, pode o particular exercer tais atividades independentemente de qualquer ato negocial de delegação pelo Poder Público,

¹ JUSTIN FILHO, Marçal. *Curso de Direito administrativo*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 210, p. 711



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NUCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

de que seriam exemplos os instrumentos da concessão e da permissão, mencionados no art. 175, *caput*, da CF.

Como representante por excelência do *interesse público*, - princípio que reveste os serviços públicos sociais -, não se pode olvidar que a intervenção deste *órgão constitucional* é correta e necessária. A principiologia do interesse público deve ser a *senda* na qual deve trilhar toda a intervenção do Órgão Ministerial.

As Associações, em especial, de moradores, devem servir de veículo de participação da comunidade, gerindo seus interesses e, são genuinamente, prestadoras de serviços públicos sociais. Representam o interesse público porque se colocam entre a sociedade e o Estado para realizar atividades de interesse social. São, portanto, signatárias da vontade do grupo social que representam ao qual estão *organicamente* vinculadas.

Na melhor doutrina de Celso Antônio Bandeira de Melo, o interesse público primário “ *é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social*”.²

Entretanto, se não cumprem com suas finalidades estatutárias essenciais, oferecem grande risco de se tornarem alvo de interesses escusos e reprováveis, servindo de instrumento para fraudes e tantas outras práticas criminosas, em ofensa irreparável a princípios constitucionais, notadamente o da *legalidade e da moralidade pública*, além de que a entidade “*é letra morta*” em prestação de serviço público social.

² 14. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 90.



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NUCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

Feitas essas considerações, indaga-se: a referida agremiação encontra-se ainda em condições de cumprir com suas finalidades estatutárias? Ora, pelo que se desprende dos autos, nos parece que a resposta é negativa.

Concatenado nos autos, o abandono da entidade, tal conclusão se extrai do Termo de Declaração (fs. 14) prestada ao Órgão Ministerial pelo presidente da Associação, de que esta se encontra inativa já há algum tempo, mas especificamente no ano de 2012, mais que isso, **encontra-se sem direção alguma desde 2013**: “ (...) *que o encerramento de seu mandato deu-se em 2013, mas até a presente data a documentação da entidade encontra-se no seu nome porque a comissão eleitoral ainda não passou o resultado final da eleição (...)*” . Note-se a referida declaração foi dada em março de 2015;

Deste modo, e a tempo, a situação esposada nos autos pode ser analisada à luz do disposto no Decreto Lei 41/1966, em seus artigos 1º e 2º, I e III e 3º:

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 será dissolvida se:

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

II – (...)

III - Ficar sem efetiva administração, por abandono ou omissão continuada dos seus órgãos diretores.

Art 3º Verificada a ocorrência de alguma das hipóteses do artigo anterior, o Ministério Público, de ofício ou por



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NUCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

provocação de qualquer interessado, requererá ao juízo competente a dissolução da sociedade.

Verifica-se nos autos em testilha, farta documentação que comprova a inatividade da [REDACTED], sem administração há mais de 05 (cinco) anos e, chamada a prestar esclarecimento perante o Órgão Ministerial, manteve-se inerte, constituindo elementos de dissolução, por não cumprimento das finalidades estatutárias.

Sobre o assunto, imprescindível trazer à colação o entendimento do Professor José Eduardo Sabo Paes ao ministrar sobre a dissolução de sociedades assistenciais:³

A dissolução poderá ser requerida caso a sociedade deixe de desempenhar efetivamente as atividades assistenciais a que fora destinada, aplique as importâncias representadas pelos auxílios, subvenções ou contribuições populares em fins diversos dos previstos nos seus atos constitutivos ou nos estatutos sociais **e fique sem administração, por abandono ou omissão continuada dos seus órgãos diretores (grifo nosso) (...)** (pg 182).⁴

³ *Conceito de sociedade entendida em sentido amplo, conforme inferência do próprio autor.*

⁴ *PAES, Eduardo Sabo – Fundações Associações e Entidades de Interesse Social - Aspectos Jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários – Forense . 7ª Ed. Rio de Janeiro – 2010*



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NUCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

No caso, se revela o abandono e omissão continuada de seus órgãos diretores, bem como ausência de direção, ensejando em providências para dissolução da entidade pelo Ministério Público.

O constituinte de 88 elegeu princípios e valores fundamentais para um Estado Democrático de Direito e confiou ao Ministério Público a guarda desse conjunto de princípios e valores que comprometido está com a principiologia que reveste todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Deste modo, cabe ao Ministério Público, de ofício ou por provocação de qualquer interessado, requerer ao juízo a competente ação de dissolução da sociedade civil sem fins lucrativo que receba recursos públicos, ou que se mantenha em parte ou em todo de contribuições de particulares.

Hodiernamente, consolidou-se o posicionamento quanto à atribuição do Ministério Público no que tange ao velamento e fiscalização de associações de interesse social sem fins lucrativos. A ADIN 1923 pacificou toda qualquer controvérsia acerca desta legitimidade, *in verbis*:

(...) De outro lado, não há igualmente restrição à atuação do Ministério Público, já que o art. 10⁵ só menciona um dever de representação pelos responsáveis pela fiscalização, o que não impede, evidentemente, a atuação de ofício do *parquet* no

⁵ Refere-se ao art. 10 da Lei nº 9.637/98



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NUCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

controle da moralidade administrativa à luz dos arts.
127 e seguintes da Constituição Federal.⁶ (Ítem 64.)

É evidente, pelo posicionamento esposado acima, está entre as atividades fins do PARQUET, o velamento e fiscalização de Entidades de Interesse Social⁷.

5 - Em resumo, **conclui-se que:**

i) A [REDACTED], entidade de interesse social, sem fins lucrativos, encontra-se inativa e sem dirigentes, descumprindo com suas finalidades estatutárias, enquadrando-se, portanto, nos inciso I e III do art. 2º do Decreto Lei nº 41/1966;

ii) Em face do completo abandono por que passa a agremiação em comento, torna-se inviável medidas preventivas com o fito de sanear as irregularidades e contribuir para a concretização de suas finalidades estatutárias, uma vez que, sequer se logrou êxito em localizar seus representantes;

iii) O Ministério Público detém atribuição para pleitear a extinção no juízo competente, da aludida associação nas hipóteses já reveladas acima, ainda mais que, a

⁶ Ação direta de Inconstitucionalidade nº 1.923- Ministro Relator Ayres Brito

⁷ Vale notar que, antes da questão ter sido resolvida pelo Supremo Tribunal Federal a luta implementada pelo Ministério Público do Pará, através deste promotor de justiça, foi intensa e árdua, resultando em representação ao CNMP, à OAB/ Secção Pará, com o fito de embaraçar a fiscalização do Ministério Público às Associações de Interesse Social, como a reclamação nº 0.00.000.0001622/201-16-CNMP e ao processo Disciplinar nº 118/2013, junto à OAB/PA, todos conclusivos em referendar nosso posicionamento sobre o assunto.



ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CIVEL- CAO/CIVEL
COORDENADORIA DO NÚCLEO TERCEIRO SETOR
Avenida Dr. Freitas - nº 2513, Marco - Belém – Pará – 66.095-110
Telefones: (91) 3182-2309 3182-2307 / 2305 / 2318 / 2310
e-mail: nts@mppa.mp.br

dissolução *compulsória* de uma associação só deverá ser feita por vias judiciais, conforme preconiza o inciso XIX do artigo 5º da Constituição de 88⁸.

6. Diante de referidas conclusões, **sugere-se:**

i) O manejo da competente ação de dissolução [REDACTED] com fulcro nos incisos I e III do art. 2º do Decreto Lei nº 41/1966⁹, conforme modelo anexo, nos moldes do Novo Código de Processo Civil.

7. Frente ao que se apresenta nos autos, são essas informações que se entende adequadas, **salvo melhor juízo de Vossa Excelência.**

Persistindo dúvidas ou havendo novos questionamentos, este Núcleo do Terceiro Setor/ CAO/Cível, permanece a disposição.

Atenciosamente,

Sávio Rui Brabo de Araújo

1º Promotor de Justiça de Tutela das Fundações Privadas, Associações
de Interesse Social, Falência e Recuperação Judicial e Extrajudicial
Coordenador do Núcleo do terceiro Setor

⁸ **XIX** - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

⁹ Este Núcleo do Terceiro Setor, coloca-se à disposição, caso Vossa Excelência entenda pela ação de dissolução, em oferecer suporte, com modelo de ação, podendo ser solicitado pelo email: nts@mppa.mp.br