



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 1.00932/2019-15

- Relator: CONSELHEIRO LUCIANO NUNES MAIA FREIRE
- Requerentes: CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – CONFIES; e FERNANDO OTAVIO DE FREITAS PEREGRINO.
- Requerido: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
- Interessados: ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO;
CLARISA OLIVEIRA DA SILVA;
DANIELA FARIA TAVARES;
FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO EM SAÚDE – FIOTEC;
FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS – COPPETEC;
FUNDAÇÃO DE APOIO A PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DA UFRRJ – FAPUR;
FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA COMPUTAÇÃO CIENTÍFICA – FACC;
FUNDAÇÃO EUCLIDES DA CUNHA DE APOIO INSTITUCIONAL À UFF – FEC;
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV.
- Advogados: RAFAEL MARINELLI DA SILVA – OAB/RJ 161.481;
LOUISE PORTO GUIMARAES E. RODRIGUES – OAB/RJ 161.183;
ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA – OAB/DF 12.500;
JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO – OAB/DF 20.522;
LUCIANA MOURA ALVARENGA SIMIONI – OAB/DF 1878;
MARIANNA CAMARGO SILVA MAGALHAES – OAB/RJ 178.771;
ANDRE FELIPPE TRAJANO DA SILVA – OAB/RJ 199.056;
THIAGO VILARDO LOES MOREIRA – OAB/DF 30.365;
FÁBIO MEDINA OSÓRIO – OAB/RS 64975;
RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH – OAB/DF 26.966.



DECISÃO

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VELAMENTO DAS FUNDAÇÕES DE DIREITO PRIVADO. EXCESSO DE PRAZO NA ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. RECONHECIMENTO PARCIAL DA PRETENSÃO. ARQUIVAMENTO DO FEITO.

1. Pedido de Providências, com pedido de tutela provisória de urgência, instaurado por provocação do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES), em face da 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações do Estado do Rio de Janeiro. O cerne da controvérsia posta em discussão nos autos diz respeito ao excesso de prazo na análise das prestações de contas de fundações de direito privado promovido pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações da Capital do Estado do Rio de Janeiro.

2. Segundo a parte autora, houve manifesto atraso na análise das prestações de contas das fundações, em afronta ao disposto no artigo 38, I, Resolução GPGJ nº 68/79 e artigo 6º, III, Resolução 1887/2013. Na exordial também foram lançadas, em relação às Promotorias de Justiça de Fundações do Rio de Janeiro, alegações de arbitrária aplicação da Resolução GPGJ nº 68/79 e da Resolução GPGJ nº 1887/2013; inobservância do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório nas decisões definitivas; de suposto conflito de interesse entre a atuação de servidora, na qualidade de contadora do MP/RJ, e a prestação de serviços particulares em paralelo à sua atuação funcional; exigência de prévia autorização das Promotorias de Justiça para o registro das deliberações que versem sobre



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

eleição dos Conselhos e Diretorias no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro, em afronta ao disposto nos artigos 41 e 44 da Resolução GPGJ nº 68/79, dentre outras.

3. Deferimento da medida liminar requestada para determinar: 1) a suspensão dos efeitos da Portaria Conjunta 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações; 2) a suspensão dos efeitos das desaprovações de contas e de atividades sociais das fundações quando entre a data da apresentação e a data da expedição do parecer final de desaprovação houver decorrido lapso temporal superior a um ano; 3) às Promotorias de Justiça das Fundações da Capital, do MP/RJ, que se abstenham de desaprovar contas e atividades sociais das fundações, sobretudo quando entre a data da apresentação e a data da expedição do parecer final de desaprovação houver decorrido lapso temporal superior a um ano.

4. Em síntese, a parte requerida deduziu preliminares de ilegitimidade do CONFIES, inexistência de interesse de agir, com fundamento no Enunciado CNMP nº 6 e de conexão e prevenção deste feito ao PCA nº 1.00707/2019-89.

5. No mérito, a parte requerida reconheceu que houve excesso de prazo na análise da prestação de contas nos órgãos de execução requeridos e indicou como causa para tanto o reduzido quadro de pessoal da Promotoria de Fundação.

6. Após regular instrução processual, restou comprovado que a análise das prestações de contas das fundações pelas Promotorias de Justiça de Fundações da Capital do Rio de Janeiro não observa duração razoável e proporcional, prologando-se por anos sem controle de prazos ou andamento de diligências. O quadro sistemático de excesso de prazo dos procedimentos administrativos de prestação de contas no âmbito das Promotorias de Justiça das Fundações do Rio de Janeiro mostra-se em evidente descompasso às diretrizes de resolutividade e racionalidade que devem pautar a atuação ministerial.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

7. A inexistência de prazo normativamente estipulado para que o MP/RJ analise as contas prestadas pelas entidades fiscalizadas não significa que o prazo para análise seja ilimitado. Até porque o procedimento administrativo, instrumento procedimental por meio do qual é veiculada a prestação de contas tem prazo de duração de um ano (artigo 11 da Resolução CNMP nº 174/2017; artigo 35 da Resolução GPGJ nº 2227/2018), prorrogável de forma excepcional, diante da imprescindibilidade de diligências pendentes de realização. Extrai-se dos autos que, em dezembro de 2019, encontravam-se pendentes de análise pela assessoria contábil 710 prestações de contas. 283 desses procedimentos são anteriores a 2014, sendo 1 de 2003, 3 de 2003, 7 de 2004 e 8 de 2005. Portanto, ainda se encontram em tramitação 65 prestações de contas que perduram por mais de 10 anos.

8. A alegação de deficiência estrutural ou a adoção de providências para o cumprimento do contraditório (concessão de prorrogação de prazos às fundações, provocação para apresentação de documentação complementar, audiência para esclarecimento das exigências contábeis etc.) não justificam, por si só, o longo lapso temporal de duração dos procedimentos administrativos de análise da prestação de contas, sobretudo porque a análise da cópia dos procedimentos administrativos não demonstram haver o controle das diligências em andamento com as prorrogações anuais do feito.

9. Os procedimentos administrativos de prestação de contas e das atividades sociais das fundações privadas não são um fim em si. Como promotorias de justiça oficiantes no juízo cível (a seara de improbidade e a criminal são de atribuição de outras promotorias), as Promotorias de Justiça de Fundações da Capital, submetem-se aos prazos prescricionais estipulados pelo Código Civil. Nos termos do artigo 206, § 3º, incisos IV e V do CC, a pretensão de ressarcimento sem causa e de



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

reparação civil prescreve em 3 anos. É também trienal o prazo prescricional para veicular pretensão para os administradores, ou fiscais, contado o prazo da apresentação, aos sócios, do balanço referente ao exercício em que a violação tenha sido praticada, ou da reunião ou assembleia geral que dela deva tomar conhecimento, por violação da lei ou do estatuto, contado o prazo (artigo 206, § 3º, VII, b), regra que pode ser aplicada à responsabilidade civil dos dirigentes das fundações de direito privado.

10. Na espécie dos autos, é patente o prejuízo provocado pela tramitação de procedimentos administrativos por anos a fio, pois, mesmo nas hipóteses em que se verificasse a ocorrência de irregularidades no velamento das fundações, provavelmente as pretensões judiciais já estariam fulminadas pela prescrição.

11. O CNMP possui competência para estimular a atuação resolutiva dos membros do Ministério Público, entendida como aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público (art. 1º, Recomendação CNMP nº 54/2017).

12. O princípio da independência funcional resguarda a convicção formada pelo membro do Ministério Público sobre um caso em que tenha atribuição para atuar, garantia, portanto, plenamente preservada no caso concreto, já que o pedido de providências não pretende aferir o acerto ou o desacerto do convencimento (juízo de mérito) dos pronunciamentos ministeriais pela aprovação ou desaprovação das contas e demais atos que compreendem o velamento das fundações de direito privado do estado do Rio de Janeiro. Em verdade, promove-se o controle da atuação do Ministério Público que desborde os contornos legais e



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

normativos quanto à extensão da atribuição e ao modo de seu exercício em matéria de velamento de fundações.

13. Reconhecimento parcial da pretensão da parte autora.

Vistos.

Trata-se de pedido de providências, com pedido de tutela provisória de urgência, instaurado por provocação do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES), representado por seu Presidente, Sr. FERNANDO PEREGRINO, em face da 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Segundo a parte autora, há manifesto atraso na análise das prestações de contas das fundações, pelo Ministério Público requerido, em afronta ao disposto no artigo 38, inciso I, Resolução GPGJ nº 68/79 e artigo 6º, inciso III, Resolução 1887/2013.

Para demonstrar o alegado neste ponto, juntou aos autos pronunciamento ministerial (fls. 90/93), exarado em 19 de setembro de 2019, no bojo do qual houve a desaprovação das contas referente ao exercício de 2009 de dada fundação.

Ainda acerca do procedimento de prestação de contas, a parte autora sustenta, ainda, que os pronunciamentos ministeriais não têm o caráter pedagógico e não admitem a correção eventualmente necessária em tempo hábil para tanto.

Além disso, sustenta que as Promotorias de Fundações do Rio de Janeiro não consideram os pareceres prestados pelos auditores externos independentes e que desaprovam, além das contas, as atividades finalísticas sociais das fundações com fulcro em pendências exclusivamente contábeis, medida que estaria em manifesta contradição



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

em relação à aprovação da atividade finalística executada pelas fundações de apoio pela respectiva Instituição Apoiada, diretamente tomadora dos serviços, e também pela chancela dos Ministérios supervisores destas.

Na exordial também foram lançadas, em relação às Promotorias de Justiça de Fundações do Rio de Janeiro, alegações de arbitrária aplicação da Resolução GPGJ nº 68/79 e da Resolução GPGJ nº 1887/2013; inobservância do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório nas decisões definitivas; suposto conflito de interesse entre a atuação de servidora, na qualidade de contadora do MP/RJ, e a prestação de serviços particulares em paralelo à sua atuação funcional; exigência de prévia autorização das Promotorias de Justiça para o registro das deliberações que versem sobre eleição dos Conselhos e Diretorias no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro, exigência que exorbita a Resolução GPGJ nº 68/79 que dispõe sobre a comunicação de qualquer alteração nos dados cadastrais (artigo 44) e que atribui a eficácia das referidas deliberações com a aprovação da respectiva ata de reunião (artigo 41).

Forte nessas razões, alega que a atuação das Fundações de Apoio do Estado do Rio de Janeiro encontra-se inviabilizada em virtude da atuação do Ministério Público requerido e que, por conseguinte, estão ameaçadas de continuidade as atividades de pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico por elas desempenhadas.

Na sequência, noticiou a violação de deveres funcionais previstos no artigo 43, IV e VI da Lei 8625/93 e no artigo 118, IV e VI da Lei Complementar nº 106/2003 e das atribuições estabelecidas na Resolução GPGJ nº 68/79 (artigo 38) e Resolução GPGJ nº 1887/2013 (artigo 6º).

Diante do exposto, requereu a concessão da medida liminar



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

para que fosse determinado às Promotorias de Fundações do Estado do Rio de Janeiro que se abstenham de adotar quaisquer medidas nas decisões das prestações de contas das Fundações de Apoio que estejam atrasadas na análise, assim como que sejam suspensas todas as decisões de desaprovações de contas que não foram analisadas anualmente, até que se julgue definitivamente o presente pedido de providências.

Além disso, postulou que fossem oficiadas as fundações associadas e as demais fundações veladas pelas respectivas Promotorias para prestarem esclarecimentos no bojo do presente pedido de providências, bem como que fosse encaminhada à Corregedoria Nacional cópia de peças do presente pedido de providências.

Por fim, requereu que o CNMP regulamente a atividade na área fundacional com ênfase no controle finalístico, o respeito a anualidade da verificação da prestação de contas e a previsão de instância recursal das decisões dos Promotores.

Na sequência, foram juntados aos autos o Ofício/COPPE/DIR/Nº 158-2019 da Fundação Coppetec (fl. 135), o Ofício nº 23079.1689/19 da Reitoria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (fls. 137/138) e o Ofício nº 1016/2019-PR da Presidência da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) cujo teor reforça os termos da inicial em relação ao receio de perda de financiamento para as atividades fundacionais em virtude da demora na análise de contas prestadas (fls. 146/148). No mesmo sentido, foram encaminhados os Ofícios CBPF/Dir/120 (fls. 207/208) e nº 709/2019/GABR/UFF (fls. 216/217).

Diante das informações até então acostadas aos autos e com fundamento no poder geral de cautela, deferi a medida liminar requestada para determinar: 1) a suspensão dos efeitos da Portaria Conjunta 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações; 2) a suspensão dos efeitos das desaprovações de contas e de atividades sociais das fundações quando



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

entre a data da apresentação e a data da expedição do parecer final de desaprovação houver decorrido lapso temporal superior a um ano; 3) às Promotorias de Justiça das Fundações da Capital, do MP/RJ, que se abstenham de desaprovar contas e atividades sociais das fundações, sobretudo quando entre a data da apresentação e a data da expedição do parecer final de desaprovação houver decorrido lapso temporal superior a um ano (fls. 152/167).

Notificado para prestar informações, o Ministério Público Estado do Rio de Janeiro, por intermédio das 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça das Fundações, defendeu a regularidade de sua atuação, nos termos da legislação e normativas vigentes (fls. 176/263).

Na sequência, deduziu preliminares de ilegitimidade do CONFIES e inexistência de interesse de agir, com fundamento no Enunciado CNMP nº 6.

No mérito, quanto à alegação de excesso de prazo, sustentou que não existe a imposição de que a análise das contas seja finalizada no prazo de um ano pelo Ministério Público e que os órgãos de controle, naturalmente, demoraram alguns anos para analisar as prestações de conta que lhes são submetidas.

Ao final, as 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações do MP/RJ requereram o arquivamento de plano do presente PP.

O MP/RJ opôs embargos de declaração em face da decisão liminar (fls. 226/233), em relação aos quais o embargado apresentou manifestação às fls. 278/355. O recurso foi rejeitado em decisão encartada aos autos às fls. 356/371.

Em virtude da publicação de edital de notificação para interessados (fl. 353), foram habilitadas no presente pedido de providências a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – FIOTEC (fl. 372), a Fundação Euclides da Cunha



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de Apoio Institucional à Universidade Federal Fluminense – FEC (fl. 376), a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica – FACC (fl. 438), a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ – FAPUR (fls. 528//531), e a Fundação Getúlio Vargas – FGV (fls. 540/546).

As fundações prestaram informações no sentido de confirmar a alegação de atraso excessivo na análise e no processamento das prestações de contas, o que se verifica da manifestação da FIOTEC (fls. 381/438), da FACC (fls. 446/448), da UFF-FEC (fls. 449/526), da FAPUR (fls. 535/540), da FGV (fls. 440/1483) e da COPPETEC (fls. 2160/2171).

Na sequência, as 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações (fls. 1485/2156) vieram aos autos para arguir, preliminarmente, 1) a conexão e prevenção deste feito ao PCA nº 1.00707/2019-89; 2) certificação sobre procedimentos acerca do velamento de fundações que tramitam no CNMP; 3) ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; 4) de inexistência de interesse de agir, diante do aniquilamento da atividade de velamento – enunciado CNMP nº 6; 5) o chamamento ao feito de todos os Ministérios Públicos dos Estados da Federação e do Distrito Federal; 6) os limites subjetivos da presente demanda digam respeito apenas aos requerentes originais; 7) a falsidade de documentos juntados pelo CONFIES nos Anexos IV e VII da petição inicial, diante do que reputam ser a “ocultação de trechos relevantes à sua compreensão”.

No mérito, dentre outras teses, reconhecem que houve um acúmulo de procedimentos de prestação de contas, o que atribuem ao reduzido quadro de pessoal das Promotorias e atestam ainda que não exigem o dever de análise de contas anual pelo MP, mas sim o dever de as fundações prestarem contas anualmente.

Diante do exposto, o Ministério Público do Estado do Rio de



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Janeiro pugnou: pelo acolhimento das preliminares; para que sejam certificados nestes autos todos os procedimentos de qualquer natureza que ora tramitam no CNMP versando sobre o velamento das fundações de direito privado sem fins lucrativos realizado pelo MP; para que seja reconsiderada a expedição de edital para convocação das fundações interessadas; para que sejam declarados falsos os documentos juntados pelo CONFIES nos Anexos IV e VII da inicial, bem assim determinada sua extração dos autos; sejam intimados todos os MP estaduais e o MPDFT para se manifestar nos presentes autos; seja apreciado o mérito do pedido de providências, julgando-se improcedentes todos os pedidos formulados.

Mídia juntada aos autos pelo MP/RJ, conforme certificado à fl. 2175.

Na sequência, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, representado pelas 1^a, 2^a e 3^a Promotorias de Justiça de Fundações da Capital, interpôs recurso interno em desfavor da decisão que rejeitou os embargos de declaração (fls. 2181), oportunidade em que arguiu as teses de preliminar de prevenção por conexão, nulidade da decisão recorrida em virtude da violação ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo administrativo, nulidade da decisão recorrida em virtude da ausência de fundamentação, ilegitimidade ativa e grave violação à autonomia funcional e administrativa do MP/RJ e ao princípio da unidade do Ministério Público, substituição da atividade jurisdicional, *periculum in mora* reverso.

Assim sendo, postulou pelo conhecimento e provimento do recurso interno a fim de cassar a decisão recorrida; subsidiariamente, pelo provimento do recurso a fim de reformar a decisão recorrida, indeferindo-se o pedido de tutela provisória de urgência; pelo acolhimento da preliminar de conexão.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Certidão de acatamento de mídia digital à fl. 2239.

Admitidas as fundações que apresentaram tempestivas manifestações (fls. 2177/2178), determinou-se, em homenagem ao contraditório, a notificação do MP/RJ para, querendo, complementar as informações até então prestadas, o que foi feito às fls. 2535/2539.

Em nova petição intermediária, o MP/RJ demonstrou que cientificou os 100 ofícios do RCPJ destinatários da Portaria Conjunta nº 01/2016 (fls. 2541/2723).

Por intermédio do Ofício GPGJ nº 0183, datado de 27 de fevereiro de 2020, a Procuradoria-Geral de Justiça do MP/RJ também prestou informações e requereu a improcedência do presente pedido de providências, com o consequente arquivamento do feito, seja em razão “da insindicabilidade da matéria de fundo pelo CNMP, seja pela própria injuridicidade que contamina os demais pleitos formulados pela requerente e pelas entidades intervenientes”.

Em 17 de março de 2020, aportou aos autos manifestação da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (AMPERJ), representada por seus advogados Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA e Dra. JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁSCIO, no bojo da qual requereu sua admissão como interessada.

Ato contínuo, no dia 9 de setembro de 2020, a AMPERJ apresentou petição intermediária, no bojo da qual alegou que “as fundações vêm acionando o Poder Judiciário, pois estão tendo as suas contas bloqueadas, já que, para a regularidade do exercício de suas atividades, é pré-condição a análise também da regularidade das atas da eleição de seus dirigentes pelas Promotorias de Fundações, o que a decisão liminar acabou por proibir. Algumas já alegam experimentar prejuízos financeiros pela atuação que imputam ao Ministério Público do Rio de



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Janeiro”. Diante do exposto, requereu a inclusão do feito em pauta para a deliberação de mérito.

Às fls. 2803/2814, em 24 de setembro de 2020, foi admitido o ingresso da AMPERJ nos autos. Naquela ocasião, foi proferida decisão para, com fundamento no poder geral de cautela e em complemento à decisão liminar já deferida neste feito, determinar às Promotorias de Justiça de Fundações do Rio de Janeiro/RJ que apreciem, com a necessária urgência, as atas de eleições das fundações e outras que eventualmente forem encaminhadas à sua análise pelos ofícios do Registro Civil de Pessoas Jurídicas, quando a exigência de aprovação guardar como fundamento o Provimento CG-TJRJ nº 28/2018 (art. 871 da Consolidação Normativa – parte extrajudicial da Corregedoria-Geral do TJRJ).

Na sequência, a fim de privilegiar a composição amigável entre as partes como forma pacificadora da solução da controvérsia, foi designada audiência de conciliação, efetivamente realizada no dia 9 de dezembro de 2020 (fls. 2841/2843 e 2890/2893), com participação remota e presencial de representantes das fundações, da AMPERJ, do MP/RJ e seus respectivos advogados.

Na audiência designada, não houve solução consensual.

Cópia de informações prestadas ao Supremo Tribunal Federal na ACO nº 3456 constam de fls. 2952/3006, 3013/3536 e fls. 51/77 (v. 2).

Por fim, sobreveio ao conhecimento acordo celebrado, em 17 de junho de 2021, entre o MPRJ, apresentado pela 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capita e pela 1ª Promotoria de Justiça das Fundações, e a Fundação Getúlio Vargas, com o objetivo de “serem adequados os procedimentos internos da FGV, de forma a atender aos termos legais e aos recíprocos interesses, em especial no que diz respeito à atribuição especial do Ministério Público de velamento das fundações e observância das regras de conformidade nas relações



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

mantidas com o Poder Público, assim como assentar as premissas das contrapartidas que serão oferecidas pela FGV, em atuação cooperativa para um ambiente institucional mais produtivo, diligente e eficiente, envolvendo todos os fatos narrados no processo judicial supra e nos inquéritos civis e procedimentos administrativos mencionados”.

É o relatório. **Decido.**

1) DAS PRELIMINARES E DEMAIS REQUERIMENTOS FORMULADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO REQUERIDO

Nas petições intermediárias nº 01.006550/2019 e nº 01.00528/2020(fl. 1485/2156), o Ministério Público requerido, por meio das Promotorias de Justiça das Fundações da Capital do Rio de Janeiro, preliminarmente, deduz e/ou requer **1.1)** a ilegitimidade do CONFIES para formular o presente pedido de providências; **1.2)** a inexistência de interesse de agir, com fundamento no Enunciado CNMP nº 6; **1.3)** a conexão e prevenção deste feito ao PCA nº 1.00707/2019-89 com fulcro nos artigos 55, 58 e 59 do CPC e 40, incisos I e III do RI/CNMP; **1.4)** a certificação de procedimentos sobre o velamento de fundações em tramitação no CNMP; **1.5)** ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo e de inexistência de interesse de agir, diante do aniquilamento da atividade de velamento – enunciado CNMP nº 6; **1.6)** o chamamento ao feito de todos os Ministérios Públicos dos Estados da Federação e do Distrito Federal, já que a atividade-fim de velamento das fundações de direito privado sem fins lucrativos é questão de interesse de todos os ramos do MP; **1.7)** que os limites subjetivos da presente demanda digam respeito apenas aos requerentes originais; **1.8)** a falsidade de documentos juntados pelo CONFIES nos Anexos IV e VII da petição inicial, diante do que reputam



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ser a “ocultação de trechos relevantes à sua compreensão”, razão pela qual requerem a respectiva declaração de falsidade sem prejuízo de que os documentos sejam extraídos dos autos.

1.1) Da alegada ilegitimidade do CONFIES

Impõe-se a rejeição da preliminar a respeito da ilegitimidade do CONFIES e de seu Presidente, FERNANDO PEREGRINO, para figurar no polo ativo do presente pedido de providências.

A CONFIES, como associação de fundações de direito privado, detêm legitimidade para figurar no polo ativo do presente pedido de providência, seja porque detém dentre suas afiliadas fundações de apoio cuja prestação de contas encontra-se individual e diretamente abrangida pelo objeto deste feito (fls. 333/346), seja porque se comporta como associação representativa dos interesses coletivos dessas entidades jurídicas, nos termos do artigo 9º da Lei nº 9.784/99, aplicável aos processos administrativos deste Conselho Nacional por força do disposto no artigo 165, RI/CNMP.

Em que pesem as alegações da parte requerida, na seara administrativa, não se impõe a exigência de autorização estatutária expressa, porquanto as teses de repercussão geral resultado do julgamento do RE 612.043/PR e do RE 573.232/SC tem seu alcance expressamente restrito às ações coletivas de rito ordinário, as quais tratam de interesses meramente individuais, sem índole coletiva, nas quais o autor se limita a representar os titulares do direito controvertido, atuando na defesa de interesses alheios e em nome alheio. Por todos, REsp 1649087/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, 3ª Turma, julgado em 02/10/2018, DJe 04/10/2018.

Destarte, os princípios e as regras incidentes sobre o processo judicial são diversos dos que se aplicam ao processo administrativo, no



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

bojo do qual há uma atenuação nos elementos caracterizadores da legitimação e do interesse.

Nessa toada e, “levando-se em conta o que dispõe o art. 9º da lei, legitimado acaba sendo aquele que tiver interesse na providência que constitui objeto do processo administrativo”¹.

Por oportuno, cumpre esclarecer que, na hipótese, também se encontram satisfeitos os requisitos regimentais de representação processual (artigo 36, RI/CNMP² - fls. 29/44, 49, 211/214, 333/347), de sorte que não óbice ao conhecimento do objeto do processo em epígrafe, sob pena de vulnerar as atribuições constitucionalmente delineadas a este órgão de controle.

Por último, relevante destacar que, como órgão de controle administrativo, especialmente destinado a zelar pelo respeito ao artigo 37 da Constituição Federal, este Conselho Nacional pode agir, inclusive, de ofício.

Diante do exposto, refuto a preliminar de não conhecimento derivada da alegação de ausência de legitimidade da CONFIES para provocar a instauração do pedido de providências em epígrafe.

1.2) Da alegada inexistência de interesse de agir fundada no Enunciado CNMP nº 06

Outra preliminar arguida pelas Promotorias de Justiça de Fundações da Capital do Rio de Janeiro/RJ diz respeito à incidência do Enunciado CNMP nº 6 no caso em epígrafe, sob pena de se promover o

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal – Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999*. 2013, Atlas: São Paulo, p. 107.

² § 1º As petições, representações ou notícias deverão ser acompanhadas da qualificação do autor, mediante a informação de seu nome completo e a apresentação de cópia dos documentos de identidade, inscrição no Cadastro das Pessoas Físicas – CPF ou no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas – CNPJ e comprovante de endereço, sob pena de não serem conhecidas pelo Relator.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“aniquilamento da atividade de velamento das fundações”, circunstância que impediria o conhecimento e o julgamento da controvérsia em questão pelo CNMP.

Dispõe o Enunciado CNMP nº 6 que:

Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.

O enunciado em questão veicula o entendimento consolidado deste Conselho Nacional no sentido que a atuação finalística dos membros do Ministério Público encontra-se alheia ao controle deste CNMP, na medida em que representa a materialização da independência funcional, princípio institucional do Ministério Público por imposição constitucional (art.127, § 1º).

De fato, a independência funcional revela-se de fundamental importância para o livre e legítimo exercício das relevantes funções incumbidas pelo texto constitucional aos membros do Ministério Público, pois visa evitar que “fatores exógenos, estranhos ou não à instituição, influam no desempenho de seu *munus*”³.

Não obstante, convém lembrar que, no sistema constitucional brasileiro, inexistem direitos e garantias que se revistam de caráter absoluto.

Nesse contexto, o princípio da independência funcional não é

³ GARCIA, Emerson. 2015, p. 145.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

uma prerrogativa que se incorpora à pessoa do representante do Parquet quando toma posse do cargo. “Trata-se de mero instrumento disponibilizado aos agentes ministeriais com vistas à consecução de um fim: a satisfação do interesse público, sendo esta a razão de ser do Ministério Público, a exemplo do que se verifica em relação a qualquer órgão estatal”⁴.

Na esteira desse raciocínio, o que se destaca é que a garantia da independência funcional e o seu consectário - a insindicabilidade da atuação finalística do membro do MP perante o CNMP - encontram limite na compatibilidade dos atos praticados pelos agentes ministeriais com os fins inerentes às funções do Ministério Público e, por conseguinte, com o próprio ordenamento jurídico posto.

Nesse contexto, impõe-se a competência deste Conselho Nacional para atuar no presente caso com o fim de zelar pela **juridicidade dos atos dos órgãos o Ministério Público**, nos termos do art. 130-A, §2º, inciso II, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 130-A [...]

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

(...)

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; (g.n.)

Na espécie dos autos, busca-se analisar o **velamento de fundações de direito privado promovido pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de**

⁴ GARCIA, Emerson. 2015. p. 146.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Justiça de Fundações da Capital do Rio de Janeiro/RJ à luz dos princípios da legalidade, celeridade, duração razoável, razoabilidade e eficiência.

Nesse ponto, destaque-se que o princípio da independência funcional resguarda, em última análise, a convicção formada pelo membro do Ministério Público sobre um caso em que tenha atribuição para atuar, garantia, portanto, plenamente preservada, já que **o pedido de providências em epígrafe não pretende aferir o acerto ou o desacerto do convencimento (juízo de mérito) dos pronunciamentos ministeriais pela aprovação ou desaprovação das contas e demais atos que compreendem o velamento das fundações de direito privado do estado do Rio de Janeiro.**

Em verdade, promove-se o controle da atuação do Ministério Público que desborde os contornos legais e normativos quanto à extensão da atribuição e ao modo de seu exercício em matéria de velamento de fundações⁵.

Com essas considerações, rejeito a preliminar arguida pela parte requerida consistente na ausência de interesse processual para a instauração do presente pedido de providências com fulcro no Enunciado CNMP nº 6.

1.3) Da alegada conexão e prevenção com o Procedimento de Controle Administrativo nº 1.00707/2019-89

Além do obstáculo da preclusão temporal e da nítida distinção de objeto e parte entre os procedimentos ⁶, salta aos olhos que o procedimento de controle administrativo nº 1.00707/2019-89 já se encontra

⁵ Controle de natureza similar já realizado por este CNMP na Revisão de Processo Disciplinar nº 1.00974/2018-10, Rel. Conselheiro LUCIANO NUNES MAIA FREIRE, DJ 10 dez. 2019.

⁶ O procedimento de controle administrativo nº 1.00707/2019-89 foi instaurado no dia 10 de outubro de 2019 pela FUNPAR - Fundação da Universidade Federal do Paraná - em desfavor da desaprovação de suas contas nos exercícios de 2004 a 2007 pela Promotoria de Justiça das Fundações e do Terceiro Setor de Curitiba.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

arquivado, com o trânsito certificado nos autos em 2 de setembro de 2020.

Assim sendo, também pelas evidentes singularidades de ordem fática e jurídica que permeiam o PCA nº 1.00707/2019-89 e o presente PP, refuto a preliminar de prevenção e conexão do presente procedimento.

1.4) Da postulação para certificação de procedimentos em tramitação no CNMP sobre o velamento das fundações de direito privado sem fins lucrativos realizado pelo Ministério Público em quaisquer unidades da Federação

A postulação não merece acolhimento.

O pedido não encontra respaldo regimental e não se mostra como providência necessária e útil para a solução da presente demanda, diante das singularidades de ordem fática e jurídica que permeiam o objeto do presente pedido de providências.

1.5) Da postulação para o chamamento ao feito de todos os Ministérios Públicos dos Estados da Federação e do Distrito Federal

A postulação não merece acolhimento.

O pedido não encontra respaldo regimental e não se mostra como providência necessária e útil para a solução da presente demanda, sobretudo tendo em mente a circunstância de que, atualmente, o velamento das fundações é objeto de normativa própria das leis orgânicas e atos internos de cada MP.

Além disso, o pedido de providências em epígrafe tem por objetivo avaliar situações concretas relacionadas à atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, fato em relação ao qual os demais ramos e unidades do *parquet* não detêm ingerência.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1.6) Da postulação para que os limites subjetivos da presente demanda digam respeito apenas aos requerentes originais

O requerimento não merece provimento.

Para além da autorização regimental para notificação de interessados (artigo 126, RI/CNMP), a legitimação das fundações habilitadas no curso do feito possui respaldo na disciplina dos processos administrativos federais em geral – artigo 9º, II, Lei nº 9.784/99 - que, por razões de interesse público, não restringe os limites subjetivos dos processos administrativos às partes originalmente provocadoras da instauração do feito.

Por oportuno, refuto também a alegação de ilegitimidade de Clarissa de Oliveira da Silva para representar a FAPUR, diante da demonstração de que a postulante ocupa o cargo de vice-presidente e integra a diretoria da respectiva instituição (fls. 527/531), atributos suficientes para autorizar sua atuação no feito em epígrafe.

Tratando-se de processo do Conselho Nacional do Ministério Público, cabe a adição de uma consideração: o parâmetro de controle são os atos praticados pelos órgãos do Ministério Público, os quais podem ser controlados, inclusive de ofício. A extensão da representação originalmente recebida por este órgão de controle não vincula ou limita o conhecimento da matéria pelo CNMP.

1.7) Da alegação de falsidade de documentos juntados pelo CONFIES nos Anexos IV e VII da petição inicial

Os pareceres ministeriais juntados aos autos com a oposição de tarja em relação ao nome da fundação fiscalizada e do representante ministerial responsável pelo pronunciamento que, portanto, não podem ser identificados (fls. 80/93), a toda evidência, não tem o condão de torná-



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

la falsa, justamente porque não houve a alteração do conteúdo do pronunciamento, mas apenas a desidentificação da fundação fiscalizada e do representante ministerial atuante no feito.

Se não bastasse, foram colacionadas aos autos os respectivos pronunciamentos ministeriais sem o riscamento às fls. 1529/1543.

Além disso, as manifestações juntadas às fls. 80/93 não tem o condão de “induzir este Conselheiro a erro”, como arguido pelas requeridas, já que não foram analisadas de *per si*, mas sim cotejadas com a farta documentação juntada aos autos que contam com mais de 3000 páginas e 3 cd’s e 1 pen-drive anexos, no bojo dos quais são disponibilizados diversos pronunciamentos exarados pelas Promotorias de Justiça de Fundações do Rio de Janeiro.

2) DAS MANIFESTAÇÕES DAS FUNDAÇÕES HABILITADAS COMO INTERESSADAS

As fundações habilitadas como interessadas prestaram informações relativamente ao objeto do pedido de providências em epígrafe, com a juntada da documentação respectiva.

No geral, as entidades requereram a confirmação da liminar e o provimento do presente pedido de providências, nos termos do requestado na petição inicial do CONFIES.

No entanto, houve também a adição de postulações para que fosse realizada a remoção dos responsáveis pela 1^a, 2^a e 3^a Promotorias de Fundações ou que, alternativamente, fosse determinada a avocação do velamento da FGV à Procuradoria-Geral de Justiça, com a designação de promotor especial, postulações que não merecem conhecimento no âmbito do presente Pedido de Providências.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nos termos do artigo 142 do RI/CNMP⁷, a deflagração de pedido de remoção no curso de pedido de providências com objeto próprio e estabelecido, sem autorização do Plenário, não se mostra regimentalmente cabível.

Se não bastasse, importante ressaltar que a remoção é medida extraordinária que se justifica para preservação do interesse público, posto que excepciona a inamovibilidade, garantida constitucionalmente aos membros do Ministério Público (artigo 128, § 5º, I, b, CF e artigo 38, II, da Lei nº 8.625/1993). A medida se impõe para “evitar qualquer subterfúgio que coloque em risco a atuação funcional da Instituição, comprometendo a sua independência e dedicação⁸”, pressupostos que não se encontram presentes no caso.

Assim sendo, por ausência de adequação regimental e por inexistência de substrato material consistente na preservação do interesse público, denega-se o conhecimento do pedido de remoção.

De igual sorte, o pedido de avocação não merece processamento, à luz da garantia do promotor natural que visa afastar os agentes de exceção, do disposto na Lei nº 8.625/1993 (artigos 24⁹ e 10, IX, g¹⁰) e da jurisprudência predominante dos Tribunais Superiores que apenas excepciona a garantia do promotor natural, quando as designações de representantes do Ministério Público são amparadas em critérios objetivos previamente fixados em lei ou ato normativo.

Com essas considerações, refuto também o pedido alternativo para avocação de feitos e designação de promotor especial.

⁷ A remoção por interesse público, quando não decorrente de sanção disciplinar, somente poderá ser iniciada ou avocada por decisão do Plenário, mediante provocação de qualquer autoridade e cidadão.

⁸GARCIA, Emerson. *Ministério Público – Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. p. 648.

⁹ As funções afetas a um órgão somente poderão ser exercidas por outro no caso de concordância do titular.

¹⁰Em razão de designação do Procurador-Geral, por meio de ato excepcional e fundamentado, que deve ser previamente submetido à apreciação do Conselho Superior



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

De outro lado, houve também o requerimento das Promotorias de Justiça para que seja repreendida a conduta da fundação que afirmou que “possui um poder político extraordinário, que jamais foi utilizado partidariamente e que, em mãos erradas, pode gerar uma agressão sem precedentes para a democracia do País”.

No ponto, refuto também a alegação das requeridas, haja vista que o escopo do presente processo é promover o controle de legalidade de atos do Ministério Público.

3) DO MÉRITO

Em síntese, o mérito do presente Pedido de Providências tem como fundamento as seguintes alegações: 3.1) atraso na análise das prestações contas submetidas ao controle das Promotorias de Justiça das Fundações do Rio de Janeiro; 3.2) irregular exigência de prévia autorização do Ministério Público para o registro das deliberações que versem sobre eleição dos Conselhos e Diretorias no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro; 3.3) arbitrária aplicação da Resolução GPGJ nº 68/79 e da Resolução GPGJ nº 1887/2013; 3.4) inobservância do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório; 3.5) conflito de interesse em relação à atuação de ELAINE CRISTINA SAMPAIO PAIXÃO; 3.6) desconsideração do parecer da auditoria externa e quanto ao juízo de desaprovação sem a verificação de irregularidade grave; 3.7) violação de deveres funcionais por membros do Ministério Público requerido.

Da detida análise dos autos, depreende-se, todavia, que o ponto central do mérito deste feito diz respeito ao significativo atraso na análise das prestações contas de fundações de direito privado submetidas ao controle das Promotorias de Justiça das Fundações do Ministério



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Público do Estado do Rio de Janeiro.

Passa-se à análise individualizada de cada insurgência, iniciando-se pelo argumento central.

3.1) Da alegação de atraso na análise das prestações contas submetidas ao controle das Promotorias de Justiça das Fundações do Rio de Janeiro

Conforme relatado na exordial e reiterado, à unanimidade, pelas fundações habilitadas como interessadas neste procedimento, o longo período da análise das prestações de contas é desproporcional e excede o prazo anual estipulado na normativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sendo que, em alguns casos, o prazo entre a entrega das contas e o parecer final das Promotorias de Justiça de Fundações da Capital do Rio de Janeiro chega a exceder 10 anos.

Com efeito, as próprias Promotorias de Justiça de Fundações da Capital, muito embora argumentem que o prazo anual é para a prestação de contas pelas fundações – e não para análise pelo MP, reconhecem o longo prazo de duração do procedimento adotado, não obstante tentem atribuir o excesso de prazo à deficiência estrutural e à incompletude e/ou insuficiência das informações prestadas pelas fundações.

Em análise perfunctória dos autos, deferi liminar para tornar sem efeito os pronunciamentos de desaprovação de contas que tenham sido expedidos em prazo superior a ano da apresentação das contas.

Após ampla análise do feito, reitero minha compreensão pelo reconhecimento do atraso na análise das prestações contas submetidas ao controle das Promotorias de Justiça das Fundações do Rio de Janeiro, porém, com alguns temperamentos ao aludido em decisão liminar.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Inicialmente, impende esclarecer que as fundações são obrigadas a prestar anualmente as contas ao Ministério Público, prestação de contas que deve ser apresentada dentro do prazo de 6 meses seguintes ao término de seu exercício financeiro, nos termos do artigo 6º, III da Resolução GPGJ nº 1887/2013 e dos artigos 38, I e 63 da Resolução GPGJ nº 68/79.

Não há, porém, prazo estipulado para que o Ministério Público encerre a prestação de contas na atual normativa do MP/RJ, tema que, entretanto, pode vir a ser disciplinado, inclusive pelo CNMP ou por resolução do Procurador-Geral de Justiça, como inclusive o fez o Ministério Público do Estado do Paraná, unidade na qual a análise deve ser efetuada em 90 dias (Resolução nº 2434/2002 – p. 265, EA2015, Anexo I).

A inexistência de prazo normativamente estipulado, contudo, não significa que o prazo para análise seja ilimitado. Até porque o procedimento administrativo, instrumento procedimental por meio do qual é veiculada a prestação de contas, tem prazo de duração de um ano (artigo 11 da Resolução CNMP nº 174/2017¹¹; artigo 35 da Resolução GPGJ nº 2227/2018), prorrogável de forma excepcional, diante da imprescindibilidade de diligências pendentes de realização.

No caso, a despeito da adoção, pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, do procedimento administrativo para o processamento das prestações de contas apresentadas pelas fundações de direito privado, o prazo anual fixado na Resolução CNMP nº 174/2017 e Resolução GPGJ nº 2227/2018, em muitos casos, não vem sendo observado pelas Promotorias de Justiça das Fundações do MPRJ.

Nesse sentido, verifica-se que, no Procedimento

¹¹ “o procedimento administrativo deverá ser concluído no prazo de 1 (um) ano, podendo ser sucessivamente prorrogado pelo mesmo período, desde que haja decisão fundamentada, à vista da imprescindibilidade da realização de outros atos”.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Administrativo MPRJ 201000849612 (PA nº 232/2016), as contas relativas ao exercício de 2009, foram originariamente prestadas pela COPPETEC em 1º/12/2010, no entanto, o parecer final pela desaprovação das contas pelo Ministério Público foi exarado apenas em 19/11/2019, ou seja, aproximadamente 9 (nove) anos após.

Cita-se, ainda, o Procedimento Administrativo nº 01/2015, referente às contas da FAPUR do exercício de 2014. Instaurado em 23/07/2015, a última manifestação registrada no feito foi despacho de remessa dos autos à contadoria do MP/RJ em 23/07/2018.

Com efeito, da análise dos autos, infere-se que, em dezembro de 2019, encontravam-se pendentes de análise pela assessoria contábil 710 prestações de contas. **283 desses procedimentos são anteriores a 2014, sendo 1 de 2003, 3 de 2003, 7 de 2004 e 8 de 2005 (fl. 1517).**

Portanto, ainda se encontram em tramitação 65 prestações de contas que perduram por mais de 10 anos¹².

Nesse cenário, **é imperiosa a conclusão de que a análise das prestações de contas das fundações pelas Promotorias de Justiça de Fundações da Capital do Rio de Janeiro não observa duração razoável e proporcional, prologando-se por anos sem controle de prazos ou andamento de diligências¹³.**

Salta aos olhos que tal fato é incontestável e foi amplamente reconhecido pelas Promotorias de Justiça de Fundações da Capital nas manifestações juntadas neste pedido de providências e na audiência conciliatória levada a efeito neste procedimento.

Houve, portanto, o reconhecimento jurídico do pedido no

¹² Fl. 1517.

¹³ Conforme consideração lavrada no Relatório da Corregedoria Nacional (Março de 2017) referente à Inspeção de 2016: “Existem inúmeros expedientes administrativos na Contadoria, aguardando análise contábil, que, quando de sua instauração, não foram instaurados como procedimentos administrativos, de modo que estes não integram a estatística de procedimentos administrativos”. (fl. 1634, 1642, 1651)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

tocante ao excesso de prazo na análise da prestação de contas, circunstância a reforçar a procedência da pretensão autoral, nos termos do art. 487, III, “a”, do CPC.

Nesse sentido, leciona a doutrina especializada:

“No reconhecimento jurídico do pedido verifica-se a submissão processual, caracterizada sempre que o réu expressamente concorda com a pretensão do autor. Essa concordância é ampla, atingindo tanto a causa de pedir quanto o pedido, de forma que no reconhecimento jurídico do pedido o réu concorda com os fatos e fundamentos jurídicos alegados pelo autor e também com o pedido por ele formulado.

Como se nota com facilidade, o reconhecimento jurídico do pedido é bem mais abrangente que a confissão, que atinge tão somente a matéria fática da demanda. No reconhecimento jurídico do pedido o juiz simplesmente homologa a vontade do réu de que o autor se sagra vitorioso na demanda, nos termos de seu pedido” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil. Volume único. 8ª ed. 2016. P. 757-758).

“Pressupõe que o direito discutido no processo seja disponível, e que o réu tenha poderes para fazê-lo. O juiz acolherá o pedido, proferindo sentença definitiva, já que o reconhecimento versará não sobre matéria processual, mas sobre o direito substancial discutido” (GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. Direito Processual Civil Esquematizado. 11ªed. 2020. p. 449).

Frise-se que a alegação de deficiência estrutural ou a adoção de providências para o cumprimento do contraditório (concessão de prorrogação de prazos às fundações, provocação para apresentação de documentação complementar, audiência para esclarecimento das exigências contábeis etc.) não justificam, por si só, o longo lapso temporal de duração dos procedimentos administrativos de análise da prestação de contas, sobretudo porque a análise da cópia dos procedimentos administrativos não demonstra haver o controle das diligências em andamento com as prorrogações anuais do feito.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em verdade, o quadro sistemático de excesso de prazo dos procedimentos administrativos de prestação de contas no âmbito das Promotorias de Justiça das Fundações do Rio de Janeiro mostra-se em evidente descompasso às diretrizes de resolutividade e racionalidade que devem pautar a atuação ministerial.

Afinal, os procedimentos administrativos de prestação de contas e das atividades sociais das fundações privadas não são um fim em si.

A atuação extrajudicial das Promotorias de Justiça das Fundações do Rio de Janeiro demonstra sua efetividade, na medida em que, constatadas irregularidades na administração das fundações de direitos, possam ser adotadas as providências judiciais necessárias para ressarcir os prejuízos eventualmente verificados e, sempre que possível, para que seja recobrado o funcionamento lícito e regular da instituição.

Como promotorias de justiça oficiantes no juízo cível (a seara de improbidade e a criminal são de atribuição de outras promotorias¹⁴), as Promotorias de Justiça de Fundações da Capital, submetem-se aos prazos prescricionais estipulados pelo Código Civil.

E, nos termos do artigo 206, § 3º, incisos IV e V do CC, a pretensão de ressarcimento sem causa e de reparação civil prescreve em 3 anos. É também trienal o prazo prescricional para veicular pretensão para os administradores, ou fiscais, contado o prazo da apresentação, aos sócios, do balanço referente ao exercício em que a violação tenha sido praticada, ou da reunião ou assembleia geral que dela deva tomar conhecimento, por

¹⁴ Resolução GPGJ nº 1887/2013

Artigo 4º - As Promotorias de Justiça de Fundações possuem atribuições exclusivas para:

I – atuar judicialmente, como parte ou *custos legis*, em processos em curso na Comarca da Capital, bem como ajuizar demandas relativas a matéria fundacional em todo o Estado;

II – atuar extrajudicialmente em matéria fundacional em todo o Estado.

Artigo 11 – Fica mantida a atribuição das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva para a apuração e ajuizamento de ações visando à responsabilização por atos de improbidade que envolvam, enquanto partícipes ou beneficiários, a entidade fundacional ou seus representantes, nesta condição.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

violação da lei ou do estatuto, contado o prazo (artigo 206, § 3º, VII, b), regra que pode ser aplicada à responsabilidade civil dos dirigentes das fundações de direito privado¹⁵.

Diante dessas considerações, é patente o prejuízo provocado pela tramitação de procedimentos administrativos por anos a fio, conclusão também partilhada pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, por ocasião da correição extraordinária realizada em 2013, nas Promotorias de Justiça das Fundações¹⁶.

Isto é, mesmo nas hipóteses em que se verificasse a ocorrência de irregularidades no velamento das fundações, provavelmente as pretensões judiciais já estariam fulminadas pela prescrição.

Saliente-se que a ausência de racionalidade no processamento dos feitos leva ainda que a prestação de contas, além de perder o caráter repressivo em virtude da prescrição das medidas judiciais cabíveis, perca também o caráter pedagógico, isso porque, tal é o congestionamento dos feitos nas promotorias em questão que algumas das prestações de contas mais antigas tramitam em paralelo às apresentadas mais recentemente, sem que as fundações tenham podido se orientar pelas experiências dos casos mais antigos.

Prova disso é que no período de 1º/01/2015 a 18/12/2019 foram expedidos 729 pronunciamentos de aprovação e 409 deliberações

¹⁵ Nesse sentido: PAES, José Eduardo Sabo – *fundações, associações e entidades de interesse social* – p. 552. Esclareça-se, por oportuno, que: i) o STJ já firmou o entendimento de que o prazo quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/1932 não se aplica às pessoas jurídicas de direito privado, mas tão somente àquela de direito público; ii) caso o dever de prestar contas ao MP não tenha sido cumprido, terá o MP o prazo prescricional de 10 anos para agir, nos termos do artigo 205, CC. Nesse sentido também a doutrina de José Eduardo Sabo Paes (p. 552).

¹⁶ “Por ocasião da inspeção realizada por esta Comissão, foi sugerido aos Promotores de Justiça responsáveis pelo velamento que priorizassem a análise das prestações de contas dos últimos três anos e, na medida em que forem superadas essas contas, adentrem nos anos anteriores. Essa medida tem o objetivo de evitar a ocorrência de prescrição da pretensão de eventual reparação civil, que, nos termos do art. 206 do Código Civil, é de três anos” (fl. 1593).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ministeriais pela reprovação das contas prestadas pelas entidades fiscalizadas (Termo de Informação de fl. 1543). Isto é, 35% das contas apresentadas às Promotorias de Justiça de Fundações da Capital, índice elevado que também provoca a reflexão - **sem isentar a responsabilidade das fundações** – acerca da eficiência da atuação ministerial no seu aspecto pedagógico.

Saliente-se que orientação fundamentada nesse raciocínio já foi expedida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, por ocasião da correição extraordinária realizada em 2013, nas Promotorias de Justiça das Fundações, ocasião em que se afirmou:

“Entre os processos em trâmite, há prestações de contas em análise do exercício de 1995 que ainda não passaram por uma análise sequer, evidenciado a fragilidade e até a inutilidade desse importante instrumento de velamento, uma vez que a identificação de irregularidades ou impropriedades relativas a fatos tão distantes no tempo não produzirá qualquer resultado concreta, seja sob o âmbito de eventual responsabilidade, seja o objetivo pedagógico, no sentido de recomendar aperfeiçoamentos nos controles, nos demonstrativos contábeis e nas atividades desempenhadas pelas fundações.

(...) a análise das prestações de contas pelo Ministério Público cumpre uma função pedagógica, qual seja, a de orientar e recomendar aos dirigentes dessas entidades melhorias e aperfeiçoamentos nos controles e procedimentos de gestão, objetivo este que certamente não será atingido se a análise priorizar períodos anteriores muito longos.” (fls. 1586/1593).

(...)

Por fim, na medida em que se efetivar a estruturação da Promotoria de Justiça de Fundações, é necessário que o órgão de velamento crie uma interação maior com as entidades sujeitas ao velamento. Essa proximidade com o parquet local pode ser concretizada, por exemplo, por meio de eventos, seminários ou cursos de capacitação que objetivem levar aos dirigentes o conhecimento da legislação que regula o Terceiro Setor, dos mecanismos de captação e prestação de contas de recursos públicos e privados, da necessidade de se dar transparência da



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

gestão dessas organizações, como forma de possibilitar o controle social”.

De forma similar, foi a orientação da Auditoria-Geral do MP/RJ ao trabalho executado pelas Promotorias de Justiça de Fundações em parecer datado de 21 de setembro de 2016:

“d) Que se estabeleça parceria com o Conselho Regional de Contabilidade do Rio de Janeiro - CRC/RJ, no sentido de promover treinamentos e atualização dos profissionais de contabilidade que atuam nas fundações, como dos profissionais responsáveis pela análise das informações inseridas nesse sistema (fl. 2001).

Em reforço a essas conclusões, cumpre ressaltar, que, recentemente (17/6/2021), o Ministério Público requerido e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) firmaram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que tem como objetivo, entre outros, a adequação dos procedimentos internos da FGV, de forma a atender aos termos legais e aos **recíprocos interesses, em especial no que diz respeito à atribuição especial do Ministério Público de velamento das fundações.**

Na cláusula sexta, parágrafo primeiro, do referido acordo as partes expressamente acordaram em considerar **“prestadas e formalmente aprovadas com ressalvas (pertinentes às indicadas nos pareceres contábeis constantes das prestações sobre mencionadas) as contas [da FGV] dos exercícios financeiros ainda pendentes de apreciação**, ficando dispensada de fazê-lo quanto a estas perante a Provedoria de Fundações do Ministério Público no ano de 2021, em data regulamentar, estando desde logo habilitada a ser contratada pelo Poder Público”.

Sendo assim, o acordo em questão, de certa forma, reconhece a necessidade de garantir meios mais eficientes na fiscalização das contas



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

das fundações pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sobretudo que privilegiem a racionalidade administrativa, a eficiência e a operosidade, para a adequada e justa solução das controvérsias que envolvem essa importante atribuição ministerial.

Com efeito, velar pelas fundações, de acordo com o Supremo Tribunal Federal (RE 44.384-SP), “significa exercer toda atividade fiscalizadora, **de modo efetivo e eficiente**, em ação contínua e constante, a fim de verificar se realizam os seus órgãos dirigentes proveitosa gerência da fundação, de modo a alcançar, da forma mais completa, a vontade do instituidor”.

Diante do contexto ora examinado, consolida-se a constatação quanto à ineficiência das análises das prestações de contas operadas pelas Promotorias de Justiça de Fundações da Capital sob a perspectiva pedagógica, orientativa e preventiva.

De outro giro, é o caso de reconhecer a perda superveniente do objeto deste Pedido de Providências no que respeita às prestações de contas apresentadas pela FGV.

Por fim, pondero que a manifestação da Corregedoria Nacional, na Correição Extraordinária de 2013, em relação ao trabalho de excelência realizado pela contadoria do MP/RJ e a medida de inclusão de elogio nos assentamentos funcionais de uma promotora de justiça titular de umas das Promotorias de Justiça das Fundações da Capital não refuta a homologação do reconhecimento jurídico do pedido.

Isso porque o atraso e a morosidade não são ora atribuídos a este ou aquele setor do MP/RJ e tampouco a este ou aquele servidor ou membro da Instituição. O que se pretende, no presente PP, é identificar formas de solucionar o quadro generalizado de morosidade e operar o controle sobre as formas do exercício das atividades ministeriais que tenham contribuído para esse cenário.

Afinal, não se pode ignorar que a função primordial da



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

atividade de velamento é prevenir a ocorrência de irregularidades e ilícitos e atuar para que as fundações desempenhem com maior eficiência os relevantes fins para os quais foram criadas.

De outro giro, compete a este Conselho Nacional estimular a atuação resolutiva dos membros do Ministério Público, entendida como aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público (artigo 1º, Recomendação CNMP nº 54/2017).

Nessas condições, impõe-se reconhecer a procedência jurídica da alegação de atraso na análise das prestações contas submetidas ao controle das Promotorias de Justiça das Fundações do Rio de Janeiro e, por conseguinte, estimular a adoção de medidas de racionalidade e de resolutividade no âmbito daqueles órgãos ministeriais.

3.2) Da alegação de irregular exigência de prévia autorização do Ministério Público para o registro das deliberações que versem sobre eleição dos Conselhos e Diretorias no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro

Outra alegação formulada pela parte requerente diz respeito à exigência de prévia autorização das Promotorias de Justiça para o registro das deliberações que versem sobre eleição dos Conselhos e Diretorias no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro que, em sua perspectiva, afronta ao disposto nos artigos 41 e 44 da Resolução GPGJ nº 68/79¹⁷, os quais não exigem a prévia autorização do Ministério Público.

¹⁷ “Nenhuma deliberação de órgão colegiado fundacional terá eficácia, antes de aprovada, por seus integrantes, a ata da sessão ou reunião em que foi tomada” (artigo 41). “As fundações deverão comunicar ao Ministério Público, no prazo de 15 (quinze) dias, qualquer alteração de seus dados cadastrais” (artigo 44).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com efeito, a exigência em comento foi veiculada por meio da Portaria Conjunta nº 01, de 21 de março de 2016, expedida pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações para Instauração do Procedimento Administrativo (fls. 88/89).

Do documento, depreende-se que a portaria teve o objetivo de instaurar “procedimento administrativo com a finalidade de cientificar o oficial do Registro Civil de Pessoa Jurídica de que só deverá proceder ao registro dos seguintes documentos afetos às fundações de direito privado mediante a prévia autorização do Ministério Público”.

Verifica-se que a portaria conjunta determinou ao Oficial do Registro Civil de Pessoa Jurídica que observasse o seguinte procedimento: “d) para o registro no RCPJ da ata de eleição de qualquer participante dos órgãos diretivos da fundação de direito privado, o Oficial do Registro deverá exigir o comprovante da autorização da Promotoria de Justiça de Fundações do Estado do Rio de Janeiro para tanto” e apontou como fundamentação jurídica o artigo 34, XII e artigo 35, I, d, da Lei Complementar nº 106/2003, o artigo 66 do Código Civil, artigo 2º da Resolução GPGJ nº 68/79 e artigo 1º da Resolução GPGJ nº 1887/2013.

De se notar, portanto, que o procedimento administrativo foi instaurado para, por meio de sua portaria, expedir determinação ao oficial de registro civil de pessoa jurídica do estado do Rio de Janeiro. Tanto assim que, logo após a notificação dos destinatários da determinação, ordenou-se, no bojo da própria portaria, o arquivamento do procedimento administrativo em questão (item 4).

Como cediço, o procedimento administrativo é instrumento destinado a i) acompanhar o cumprimento de cláusulas de termo de ajustamento de conduta; ii) acompanhar e fiscalizar políticas públicas ou instituições; iii) apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis e iv) embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(artigo 8º, Resolução CNMP nº 174/2017 e artigo 32, Resolução GPGJ nº 2227/2018¹⁸).

A portaria é responsável por delimitar o seu objeto, além de conferir publicidade ao ato de instauração do procedimento administrativo (artigo 9º, Resolução CNMP nº 174/2017).

Feitas essas considerações, é imperioso concluir que a Portaria Conjunta 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações, expedida em 21 de março de 2016, encerra vício de finalidade, eis que a portaria - longe de se destinar à instauração de procedimento administração, com a delimitação de seu respectivo objeto – destinou-se a expedir determinações genéricas, abstratas e cogentes a terceiros.

É cediço que os membros do Ministério Público têm a prerrogativa de expedir recomendação (repita-se: e não portaria) com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou de respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição (Resolução CNMP nº 164/2017 c/c artigo 26, VII da Lei nº 8.625).

No entanto, como advertido pela doutrina especializada (GARCIA, 2015, p. 558), a recomendação deve necessariamente encontrar esteio na norma, quer constitucional, quer infraconstitucional.

E, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a atribuição para expedir a normatização sobre o velamento das fundações recai sobre o Procurador-Geral de Justiça (artigo 34, XII da LOMP/RJ), no entanto, exigência dessa natureza não foi até então prevista nas resoluções GPGJ nº 68/1979 (artigo 38) e 1887/2013 (artigo 6º).

À falta de suporte normativo, não compete aos órgãos de execução ministerial expedir diretrizes sobre a matéria.

¹⁸ Mesmo tratamento conferido por resoluções anteriores, a exemplo da Resolução CNMP nº 23/2007.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ainda que as atribuições das Promotorias de Justiça de Fundações sejam extremamente amplas e diversificadas, a expedição de recomendações (repita-se, e não portarias) pelos órgãos de execução ministerial deve ter suporte em normativa expedida pelo Procurador-Geral de Justiça.

A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro dá suporte para emissão de pronunciamento prévio sobre os pedidos de alienação e de oneração dos bens patrimoniais das fundações (artigo 34, XII, c). No entanto, o estatuto legal dispõe que as outras medidas praticadas no âmbito do velamento da regularidade de atos e atividades relacionados às fundações ficam a cargo da disciplina por resolução do Procurador-Geral de Justiça (artigo 34, XII).

Esse é, inclusive, o regramento adotado pelos Ministérios Públicos do Paraná, de Minas Gerais e de Goiás - Resoluções PGJ nº 2434/2002 (MP/PR), PGJ nº 30/2015 (MP/MG), PGJ/CGMP nº 01/2017 (MP/GO).

Embora a parte requerida tente defender a validade da portaria em questão a partir do Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nº 28, de 17 de setembro de 2018¹⁹, **certo é que as promotorias de Justiça reconhecem que o regramento da matéria competente, no âmbito do MP/RJ, ao Procurador-Geral de Justiça²⁰, o que, por conseguinte, reflete na ausência de juridicidade da Portaria Conjunta nº 01, de 21 de março de 2016, expedida pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações para**

¹⁹ Acrescentou no artigo 871 da Consolidação Normativa – parte Extrajudicial a seguinte previsão: “para o registro das atas de eleição de integrantes dos órgãos diretivos das fundações de direito privado sem fins lucrativos cujas sedes se situam no Estado do Rio de Janeiro, deverá ser exigida a aprovação prévia das 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações desse Estado.

²⁰ Dentre outros momentos processuais, cito a audiência de conciliação e julgamento e o teor da petição intermediária nº 01.007104/2020, no bojo da qual foi aduzido que: “Inicialmente, vale lembrar que existe no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ resolução que disciplina sobre as atribuições e funcionamento das Promotorias de Justiça de Fundações.”



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Instauração do Procedimento Administrativo.

Portanto, reitero que **não compete a este Conselho Nacional do Ministério Público promover o controle de atos normativos expedidos pelo Poder Judiciário. O objeto de controle no presente caso é a Portaria Conjunta das 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações da Capital.**

Ocorre que nem mesmo a normativa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tem o condão de lhe socorrer, porquanto a Portaria Conjunta nº 1 foi expedida em 21 de março de 2016, ao passo que o regramento do tema pela Tribunal de Justiça só foi editado em 17 de setembro de 2018, sendo assim **evidentemente superveniente**.

Diante do exposto, é o caso de tornar sem efeito a Portaria Conjunta nº 01/2016, expedida pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça, acerca da exigência de prévia autorização das Promotorias de Justiça para o registro das deliberações que versem sobre eleição dos Conselhos e Diretorias no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro e recomendo que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, se assim compreender necessário, consolide tal exigência em resolução expedida pelo Procurador-Geral de Justiça.

Mais uma vez, ressalta-se que o CNMP não tem qualquer ingerência sobre o Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nº 28, de 17 de setembro de 2018, que acrescentou no artigo 871 da Consolidação Normativa – parte Extrajudicial a seguinte previsão: “para o registro das atas de eleição de integrantes dos órgãos diretivos das fundações de direito privado sem fins lucrativos cujas sedes se situam no Estado do Rio de Janeiro, deverá ser exigida a aprovação prévia das 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça de Fundações desse Estado”.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3.3) Da alegação de arbitrária aplicação da Resolução GPGJ nº 68/79 e da Resolução GPGJ nº 1887/2013 e do pedido de disciplina do assunto por este CNMP

Julgo improcedente a alegação da parte requerente quanto à arbitrária aplicação da Resolução GPGJ nº 68/79 e da Resolução GPGJ nº 1887/2013.

A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 106/2003) atribuiu aos órgãos de execução a atividade de velar pela regularidade de atos e atividades relacionados às fundações sob sua fiscalização, devendo a) exigir e examinar a prestação de contas por parte dos administradores; b) promover, sempre que necessário, a realização de auditorias, estudos atuariais e técnicos, e perícias; c) emitir pronunciamentos prévio sobre os pedidos de alienação e de oneração dos bens patrimoniais das fundações; d) comparecer, quando necessário, às dependências das fundações e às reuniões dos órgãos destas (artigo 34, XII).

Além disso, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro atribuiu ao Procurador-Geral de Justiça o *múnus* de disciplinar outras medidas relacionadas ao velamento das fundações, por meio de resolução (artigo 34, XII).

Neste contexto, foram expedidas as Resoluções GPGJ nº 68 de 20 de novembro de 1967, e nº 1887, de 26 de dezembro de 2013 que estruturaram o Sistema de Velamento de Fundações no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (fls. 52/75).

Cumprе salientar que, nos termos do artigo 13 da Resolução CPCJ nº 1887, de 26 de dezembro de 2013, permanecem em vigor, naquilo que não conflitam com a Resolução GPGJ nº 1887, as normas da Resolução GPGJ nº 68.

Portanto, a **vigência concomitante das Resoluções GPGJ nº**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

68/1979 e nº 1887/2013 não deriva de comportamento arbitrário das 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça da Capital, mas sim de determinação normativa expressamente prevista pelo artigo 13 da Resolução CPGJ nº 1887²¹.

Portanto, se de um lado a arguição de aplicação arbitrária de atos normativos não merece acolhimento, por outro, salta aos olhos que a manutenção de dois atos normativos em vigência para disciplinar a mesma matéria (velamento das fundações pelo MP/RJ), sendo um deles datado da década de 70, não atende, da melhor forma, aos mandamentos de clareza, transparência e eficiência que devem nortear a atuação ministerial.

Não bastasse a referência a órgãos já extintos e/ou reestruturados (a exemplo da Supervisão da Provedoria de Fundações e do Serviço de Cadastro de Fundações), a Resolução GPGJ nº 68/1979 estabelece a rotina do velamento das fundações de forma burocrática e manual, a partir de autuação de documentos de forma física (não eletrônica).

Colhe-se dos autos que a Auditoria-Geral do MP/RJ, em 14 de março de 2016, já expediu sugestão com objetivo de dar maior fluidez e eficácia ao trabalho do velamento das fundações, no sentido de que haja a “reformulação e atualização da Resolução nº 68/79 e consolidação das normas que tratam das Promotorias de Fundações contemplando as suas atribuições e de seus órgãos auxiliares, inclusive da Contadoria das Fundações, estabelecendo critérios para análise das Prestações de Contas das Fundações” (fl. 599, EA 2015.00719183 – Situação da Contadoria, Anexo I, mídia acautelada).

²¹ Registre-se que as Resoluções GPGJ nº 1630 e nº 1631, ambas de 2010, também se destinavam a organizar os órgãos de execução. No entanto, este CNMP, no julgamento do procedimento de controle administrativo nº 0.00.000.002334/2010-06 tornou insubsistentes os atos normativos que incluía Procuradorias de Justiça (portanto, órgãos do 2º grau do MP/RJ) no Sistema de Velamento das Fundações.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Diante do exposto, **refuto a alegação da parte autora, ao tempo que reconheço a necessidade de recomendar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a atualização e consolidação das normas que instituem o sistema de velamento de Fundações, contemplando as atribuições das Promotorias de Fundações e de seus órgãos auxiliares, inclusive da Contadoria das Fundações, e estabelecendo critérios para análise das Prestações de Contas das Fundações, de forma transparente, proporcional e eficiente.**

De outro giro, **julgo prejudicado o pedido para regulamentação da temática por este CNMP, tendo em vista que, recentemente, foi instituído, no âmbito do CNMP, Grupo de Trabalho (GT) visando a elaborar anteprojeto de regulamentação nacional do regime jurídico das fundações, como norma de aperfeiçoamento do velamento dessas pessoas jurídicas de direito privado, bem como eventual proposta de aprimoramento do tratamento legislativo da matéria²².**

3.4) Da alegação de inobservância do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório

Não conheço da alegação de inobservância, pelas Promotorias de Justiça das Fundações da Capital, do contraditório, do devido processo legal e da ampla defesa nos procedimentos administrativos de prestação de contas das fundações submetidas à fiscalização, por concluir que a matéria se encontra inserida na alegação de excesso de prazo para análise das prestações de conta cujo reconhecimento jurídico do pedido foi constatado neste pronunciamento.

Portanto, em virtude dos fatos constados no curso do feito, reforço a recomendação ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

²² Processo SEI nº 19.00.2021.003470/2021-75 e Portaria CNMP-PRESI nº 108, de 10 de junho de 2021.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

que consolide e atualize a normatização sobre o velamento das fundações de direito privado, com a previsão transparente e proporcional das exigências, condições e requisitos a serem atendidas pelas entidades para a obtenção da aprovação pelo *parquet*.

3.5) Da alegação de conflito de interesse em relação à atuação de ELAINE CRISTINA SAMPAIO PAIXÃO

Não conheço da presente alegação, porquanto a atuação da referida ex-servidora não demonstrou ter impacto no objeto dos presentes autos. Além disso, o *parquet* requerido demonstrou ter adotado as providências cabíveis para solucionar o caso, com a exoneração da servidora.

3.6) Das alegações quanto à não consideração do parecer da auditoria externa e quanto ao juízo de desaprovação sem a verificação de irregularidade grave

Não conheço da alegação acerca da consideração do parecer de auditoria externa contratado pelas fundações e do juízo quanto à desaprovação ou à aprovação com ressalvas, por concluir que a matéria se encontra inserida na alegação de excesso de prazo para análise das prestações de conta cujo reconhecimento jurídico do pedido foi constatado neste pronunciamento.

Portanto, em virtude dos fatos constados no curso do feito, reforça-se a necessidade no sentido de que MPRJ consolide e atualize a normatização sobre o velamento das fundações de direito privado, com a previsão transparente e proporcional das exigências, condições e requisitos a serem atendidas pelas entidades para a obtenção da aprovação pelo *parquet*.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3.7) Da alegação de violação de deveres funcionais por membros do Ministério Público requerido

A apuração de supostas infrações de deveres funcionais de membros do Ministério Público compete à Corregedoria Nacional do Ministério Público, nos termos regimentais.

Ademais, conforme anotado linhas atrás, o atraso e a morosidade descritos na inicial não são ora atribuídos a este ou aquele servidor ou membro do MPRJ, especialmente porque o cerne da controvérsia consiste em identificar formas de solucionar o quadro generalizado de morosidade e operar o controle sobre as formas do exercício das atividades ministeriais que tenham contribuído para esse cenário.

Assim sendo, não conheço das imputações de natureza disciplinar, especialmente porque fogem ao escopo do presente procedimento.

4) DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, quanto às preliminares e pedidos incidentais, decido monocraticamente:

1) Rejeitar as preliminares arguidas pelo Ministério Público requerido e os pedidos formulados pelas Fundações habilitadas como interessadas, seja porque manifestamente improcedentes, seja porque se confundem com o mérito e com ele foram exauridos.

Quanto ao mérito, decido monocraticamente:

1) Julgar manifestamente improcedentes os pedidos alusivos às alegações de arbitrária aplicação da Resolução GPGJ nº 68/79 e da Resolução GPGJ nº 1887/2013; de inobservância do devido processo



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

legal, da ampla defesa e do contraditório; de conflito de interesse em relação à atuação de Elaine Cristina Sampaio Paixão; de desconsideração do parecer da auditoria externa e quanto ao juízo de desaprovação sem a verificação de irregularidade grave; e de violação de deveres funcionais por membros do Ministério Público requerido;

2) Julgar prejudicado o pedido de regulamentação da temática por este CNMP, ante a perda superveniente do seu objeto, tendo em vista a recente criação de grupo de trabalho no âmbito deste Conselho Nacional para tal finalidade, presidido pelo eminente Conselheiro Nacional OTAVIO LUIZ RODRIGUES JUNIOR;

3) Julgar, também, prejudicado o Pedido de Providências no que concerne às prestações de contas da FGV, haja vista a superveniente celebração de TAC com o MPRJ, que terminou por alcançar o objeto do presente processo no que concerne à pretensão da referida fundação;

4) Homologar, com fundamento no art. 487, inciso III, alínea “a”, do CPC, o reconhecimento da procedência das alegações da parte autora no que diz respeito ao excesso de prazo na análise de prestação de contas e na edição da Portaria Conjunta nº 01/2016 pelas Promotorias de Justiça de Fundações da Capital do Rio de Janeiro; bem como no que concerne à irregular exigência de prévia autorização do ministério público para o registro das deliberações que versem sobre eleição dos Conselhos e Diretorias no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro, para, nessa extensão:

4.1) Declarar sem efeito as desaprovações de contas e de atividades sociais das fundações quando entre a data da apresentação e a data da expedição do parecer final de desaprovação houver decorrido lapso temporal superior a 3 (três) anos;

4.2) Recomendar a aprovação formal das prestações de contas que estejam em tramitação há mais de três anos, contados de sua



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

apresentação ao órgão ministerial, inclusive, se for o caso, mediante a celebração de instrumentos consensuais, a exemplo do que foi feito com a FGV;

4.3) Declarar sem efeito a Portaria Conjunta nº 01/2016, expedida pelas 1ª, 2ª e 3ª Promotorias de Justiça, acerca da exigência de prévia autorização das Promotorias de Justiça para o registro das deliberações que versem sobre eleição dos Conselhos e Diretorias no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro, sem prejuízo que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, se assim compreender necessário, consolide tal exigência em resolução expedida pelo Procurador-Geral de Justiça, com a ressalva de que tais providências não têm qualquer ingerência sobre o Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nº 28, de 17 de setembro de 2018;

4.4) Recomendar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que atualize e consolide as normas que instituem o Sistema de Velamento de Fundações, contemplando as atribuições das Promotorias de Fundações e de seus órgãos auxiliares, inclusive da Contadoria das Fundações, e estabelecendo critérios para análise das Prestações de Contas das Fundações, de forma transparente, proporcional e eficiente, observando-se as diretrizes e/ou instruções normativas a serem apresentadas pelo GT instituído pela Portaria CNMP-PRESI nº 108, de 10 de junho de 2021;

4.5) Recomendar que sejam adotadas medidas para automatização do processo de prestação de contas no âmbito das Promotorias de Justiça de Fundações da Capital, com a adoção de procedimentos eletrônicos e informatizados, respeitada a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4.6) Recomendar que sejam adotadas medidas preventivas e pedagógicas pelas Promotorias de Justiça de Fundações da Capital, entendidas como eficientes pelas respectivas unidades, a exemplo de reuniões entre as equipes técnicas da contadoria do MP/RJ e das fundações, a fim de instruir objetiva e previamente as fundações no processo de prestação de contas.

Por fim, fixo o prazo de 2 (dois) anos para o cumprimento e fiscalização, pelo CNMP, das deliberações acima elencadas e situações conexas, de modo que somente após a sua comprovação deverão os autos baixar ao arquivo.

Fica prejudicado o recurso interno interposto em desfavor da decisão monocrática que rejeitou os embargos de declaração opostos contra a decisão liminar.

Publique-se. Intimem-se.

Expedientes necessários.

Brasília/DF, data da assinatura digital.

assinado digitalmente

LUCIANO NUNES MAIA FREIRE

Conselheiro Nacional Relator