

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2ª PROVEDORIA DE FUNDAÇÕES DA CAPITAL

Referência: Procedimento Administrativo MPRJ nº 2011.00681981

PRESCRIÇÃO QUINQUENAL PARA EXAME DE CONTAS FUNDACIONAIS. Prestação de contas por fundação de direito privado sob velamento do Ministério Público. Dúvida quanto ao prazo prescricional da pretensão sancionatória ministerial diante do silêncio das normas de regência. Adoção de prazo quinquenal seja em aplicação analógica *in bonam partem* de norma constitucional estadual para exame de contas de fundações públicas pela Corte de Contas, seja por incidência direta de lei local, ressalvada a imprescritibilidade de dano ao erário decorrente de transgressão de direito administrativo

DECISÃO MINISTERIAL

Trata-se de procedimento administrativo instaurado para análise de contas do exercício de 2009 pela FUNDAÇÃO FLORA DE APOIO À BOTÂNICA, deflagrado em 28.06.2011 (*vide* fl. 02).

Documentos relacionados às demonstrações contábeis financeiras da Fundação no exercício de 2009 – fls. 19/59.

Informação da Contadoria do MPRJ indicando os documentos faltantes, necessários para análise das contas da Fundação – fls. 62/63.

Manifestação da entidade fundacional com documentos – fl. 71/90.

Parecer Contábil nº 0266/08/2016-PJF da Contadoria do MPRJ, ofertado em 23 de outubro de 2014, no sentido da não aprovação das prestações de contas do exercício financeiro de 2009 da Fundação Flora de Apoio à Botânica – fls. 94/99.

Promoção ministerial determinando a notificação da Fundação para apresentação de manifestação sobre o parecer contábil retro – fl. 101.

Nova informação da Assessoria Contábil do MPRJ, datada de 28 de setembro de 2016, mantendo a não aprovação das contas da Fundação – fls. 116/118.

Ata de reunião realizada entre o Ministério Público e os Representantes da Fundação em 20 de novembro de 2016, para tratar de assuntos relacionados às demonstrações contábeis do exercício de 2009 – fl. 121.

Ofício da Fundação remetendo documentos pertinentes à demonstração contábil, com novos esclarecimentos – fls. 126/199.

Promoção ministerial determinando a remessa dos autos à Contadoria para elaboração de nova informação – fl. 197/198.

Parecer Contábil nº 0101/03/2017-PJF da Contadoria do MPRJ, datado de 08 de dezembro de 2016, mantendo a orientação acerca da não aprovação das prestações de contas do exercício financeiro de 2009 da Fundação Flora de Apoio à Botânica – fls. 202/205.

Decisão ministerial, de lavra da Exma. Dra. Daniela Abritta C. R. de Freitas, datado de 07 de abril de 2017, de não aprovação das contas da Fundação no exercício de 2009, com determinação de expedição dos ofícios de praxe – fls. 207/209.

Ata de reunião, realizada entre o Ministério Público e a Fundação no dia 06 de julho de 2017, para tratar de assuntos relacionados à não aprovação das contas referentes ao exercício de 2009 – fl. 230.

Demonstrativos financeiros e outros documentos contábeis da Fundação – fls. 231/265.

Promoção ministerial de fls. 263-verso mantendo a desaprovação das contas referente ao exercício financeiro de 2009.

Nova promoção ministerial reconsiderando a manutenção da desaprovação de contas de fls. 263-verso, com remessa do procedimento à Contadoria do MPRJ – fl. 171.

Informação Contábil nº 071/07/2019-PJF da Contadoria do MPRJ, datado de 29 de janeiro de 2019, concluindo pela não aprovação das demonstrações contábeis e das atividades sociais desenvolvidas pela Fundação do exercício financeiro de 2009 – fls. 275/285.

Ofício da Fundação Flora solicitando dilação de prazo para remessa de novos documentos – fls. 290 e 295.

Decisão de sobrestamento – fls. 299/301.

Manifestações complementares ofertadas pela Fundação Flora relacionadas ao conteúdo da informação contábil nº 071/08/2019 – fls. 305/307.

Volveram os autos. Este, o breve relato. Passa-se à criteriosa análise.

Prefacialmente, cabe ponderar que não mais persiste interesse jurídico *in casu*, nada mais justificando o prosseguimento do presente, impondo-se a BAIXA.

Tenha-se que incumbe ao *Parquet* o velamento de fundações de direito privado, por força na forma do disposto no Novo Código Civil/2002 (artigos 62 e seguintes), no Novo Código de Processo Civil (artigos 764 e 765), pela Lei nº 13.151/2015, pela Lei de Registros Públicos, pela Lei nº 8666/1993 (artigo 29, inciso III), Lei nº 8.958/ 1994, pela Lei nº 12.101/2009 e pela Lei Complementar Estadual nº 106/2003.

Além disso, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro atribuiu ao Procurador-Geral de Justiça o múnus de disciplinar a matéria, por meio de resolução. Neste contexto, foram expedidas as Resoluções GPGJ nº 68, de 20 de novembro de 1979, e nº 1887, de 26 de dezembro de 2013, que estruturaram o Sistema de Velamento de Fundações, estabelecendo e criando órgãos de execução no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Cumpre salientar que,

nos termos do artigo 13 do último ato normativo, permanecem em vigor, naquilo que não conflitem com a Resolução GPGJ nº 1887, as normas da Resolução GPGJ nº 68.

Especificamente quanto à aprovação de contas, tal múnus deve ser compreendido para além de singela revisão contábil, somente encontrando justificativa ontológica à luz do angular papel parquetiano de INCENTIVADOR de desenvolvimento do terceiro setor. Destaca-se a seguinte lição doutrinária acerca do tema:

(...) função de fiscal se dirige ao controle finalístico do que está sendo realizado, dando-se mais importância ao apoio jurídico e incentivador do desenvolvimento das pessoas jurídicas de direito privado. (...)

No aspecto fiscal, o Ministério Público apenas auxilia o controle financeiro da pessoa privada, com a realização de autoria contratada pela mesma, para procedimento de aprovação de contas.

Não devemos confundir atribuições de criação de critérios para maior transparência com obrigação de fiscalização tributária das receitas geridas.

Se houver indícios de desvios na atividade ou mesmo abusos na percepção de remuneração aos profissionais da fundação, cabe ao Ministério Público a comunicação à Receita Federal para as investigações que lhe são próprias.

Não devemos achar que a nossa função é de fiscal das contas das fundações. Nossa finalidade é direcionada, primordialmente, ao seu desenvolvimento, através da produção de dados oficiais que auxiliem o governo e essas pessoas jurídicas de direito privado no crescimento do setor, hoje propulsor da efetividade de direitos da pessoa. (FABIÃO GUASQUE, Luiz. O Estado Liberal, as Fundações e Associações Civas instituídas por particulares e o papel do Ministério Público. *Revista do Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro*, RJ (10), 1999, p. 132-134)

Neste sentido, obviamente há de se compatibilizar o exame contábil com o papel peculiar do *Parquet* na seara fundacional. Vexata quaestio: *qual seria, afinal, o prazo prescricional da pretensão ministerial de rejeição de contas prestadas in casu?*

De plano, há de ser ressalvada a imprescritibilidade de dano ao erário decorrente de transgressão de direito administrativo.

A uma, a imprescritibilidade do dano ao erário independe do agente causador do dano, seja ele servidor público ou não, porquanto a regra da imprescritibilidade existe para proteção do patrimônio público em face de todos, não apenas dos agentes

públicos – fundações de direito privado, portanto, ali incluídas. Nada mais consentâneo com o princípio da isonomia.

Nessa linha, também o voto do Ministro Edson Fachin, no julgamento do RE 669.069, quando afirma que “o art. 37, §5º, é cristalino ao estabelecer a prescrição dos atos ilícitos como regra, independentemente da qualidade do agente, quer seja ou não ele agente estatal (servidor público)”.

Sustenta, acertadamente, que o texto constitucional, ao se referir ao termo “agente” de forma lata, genérica, pretendeu não fossem aqueles que praticam atos danosos isentos da ação de ressarcimento, “independentemente da sua qualidade de agente, independentemente da natureza do ilícito que tenham praticado”.

Vale ainda divisar danos decorrentes de ilícitos civis, ainda quando contra a Administração Pública, daqueles decorrentes de violações a direito administrativo.

Com efeito, a questão apreciada no Tema 666, da Repercussão Geral, cujo processo paradigma foi o RE 669.069, teve a tese conclusiva de prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, em sentido estrito. O Tema 666 da Repercussão Geral não abrangeu causas referentes a atos de improbidade administrativa ou cometidos no âmbito de *relações jurídicas de caráter administrativo (estas, objeto do Tema 899)*, mas apenas atos danosos ao erário que violem exclusivamente normas de Direito Privado. Esclarecedoras, neste ponto, foram as palavras do Ministro Teori Zavascki, no exame dos embargos de declaração no recurso extraordinário acima indicado:

3. Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: *não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante.* Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio. Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (b) Tema 899 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de

improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado [DJe 29 jun. 2016 – ênfase acrescida].

Assim, ressalvada a hipótese de imprescritibilidade de dano ao erário decorrente de transgressão de direito administrativo, admitido, pois, o perecimento da pretensão de tomar contas fundacionais ante o decurso do tempo, há de se perquirir qual seria, afinal, tal lapso temporal.

De um lado, há quem vislumbre aqui a incidência do prazo prescricional DECENAL geral do artigo 205 do Novo Código Civil¹, com o entendimento de que não houve, no regramento jurídico, previsão específica.

Contra tal entendimento, hão de ser rememoradas as palavras de advertência do eminente Conselheiro LUCIANO NUNES MAIA FREIRE no âmbito do Pedido de Providências nº 1.00932/2019-15, *in verbis*:

(...) o longo prazo decorrido para a conclusão das prestações de conta não se mostra proporcional e o processo, aparentemente, não se revela eficiente, já que mesmo diante do decurso de anos (quase uma década), os documentos e os esclarecimentos requisitados parecem não satisfazer o órgão ministerial responsável pelo controle.

O trâmite do exame de prestação de contas de fundação por quase uma década não representa uma atuação ministerial lastreada pela resolutividade e razoabilidade, o que, a um só tempo, causa prejuízo e insegurança jurídica para as atividades das fundações e para as próprias Promotorias de Justiça em virtude do “abarroamento de seus serviços auxiliares com procedimentos cujo final nunca é alcançado...”

Pouco ou nada contribui o exame serôdio de contas fundacionais, disto não se extraindo nenhuma utilidade concreta que justifique mesmo a própria atuação ministerial, enquanto incentivador do terceiro setor. A ninguém serve rejeições extemporâneas de contas antigas e, por consequência, de situações fundacionais consolidadas (e quiçá bem absorvidas ou até superadas).

Lado outro, há quem sustente que o prazo seria TRIENAL, com lastro no prazo prescricional ditado pelo § 3º, VI, alínea “b”, do artigo 206 do Novo Código Civil².

¹ Art. 205. A prescrição a lei não ocorre em dez anos, quando lhe haja fixado prazo menor.

² Art. 206. Prescreve: (...) § 3º Em três anos: (...) VII - a pretensão contra as pessoas em seguida indicadas por violação da lei ou do estatuto, contado o prazo: (...) b) para os administradores, ou fiscais, 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;

Incorre-se aí, *suma venia concessa*, no equívoco de confundir administrador com entidade administrada, cada qual com personalidades jurídicas próprias e com regimes prescricionais distintos, incidindo quanto ao primeiro, por expressa determinação legal, prazo trienal, sem, contudo, haver lastro lógico para sua extensão em prol da última. Veja-se, adrede, que o termo *a quo* do prazo prescricional do primeiro (contado da assembleia em que o gestor apresentou suas contas) difere daquele para as fundações (de sua efetiva entrega ao MP ou, se silente, do dia 30 de junho do ano seguinte ao exercício a que se refira, data terminal da prestação).

Noutro dobro, em posição intermediária, tem-se prazo prescricional QUINQUENAL, seja em aplicação analógica *in bonam partem* do prazo prescricional ditado pela Constituição Estadual para exame de contas de fundações públicas pela Corte de Contas, seja por incidência direta de norma legal estadual, ressalvado o prazo trienal em favor do administrador da fundação.

Na esteira do entendimento do grande administrativista JORGE ULISSES JACOBY³, na lacuna da lei ministerial e pela maior proximidade para com a atividade pública desempenhada pelo *Parquet*, há de se aplicar analogicamente norma de direito administrativo (e não de direito privado – a afastar o prazo geral decenal do Código Civil).

De se ressaltar que as pretensões anulatória e sancionatória da Administração Pública Estadual observam prazo quinquenal, por força do artigo 74 da Lei Estadual de Procedimento Administrativo (Lei Estadual nº 5427/2009)⁴, cujo artigo 53, §3º,⁵ aduz, inclusive, à sua aplicação a “poderes” e “órgãos com autonomia constitucional”. Nesta esteira, ARIDES LEITE SANTOS, em seu exauriente artigo “O Reconhecimento da Prescrição pelo Tribunal de Contas da União”, assim professor:

Consolidação do prazo de cinco anos na esfera administrativa:

A Lei nº 8.443/1992 não impõe limite temporal para o exercício do direito de imputar débito e multa, o que permite ao TCU vir a exercer tal direito, em tese, a qualquer tempo. O caso Amarante/PI é indicativo dessa realidade. No entanto, o legislador estabeleceu

³ “Dentre as várias normas, a que guarda maior identidade com as situações do controle externo e com a matéria de direito público, notadamente administrativo, é a lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, por regular norma bastante semelhante, pertinente à prescrição da ação punitiva diante do poder de polícia” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003).

⁴ Art. 74. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

⁵ Art. 53. A Administração tem o prazo de cinco anos, a contar da data da publicação da decisão final proferida no processo administrativo, para anular os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis para os administrados, ressalvado o caso de comprovada má-fé. (...) § 3º Os Poderes do Estado e os demais órgãos dotados de autonomia constitucional poderão, no exercício de função administrativa, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, restringir os efeitos da declaração de nulidade de ato administrativo ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de determinado momento que venha a ser fixado.

regras de prescrição e de decadência para o exercício de atividades administrativas específicas, adotando o prazo de cinco anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem/decaem certas pretensões/direitos da Administração exercitáveis contra seus agentes e/ou administrados, conforme pode ser verificado nos seguintes casos, citados a título de exemplo: “ação disciplinar” 13 para a punição de servidor com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão [Lei nº 8.112/1990, artigo 142, I: a]; “ação punitiva” da Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia [Lei nº 9.873/1999, artigo 1º]; sanções administrativas por infrações cometidas no exercício de atividades de abastecimento de combustíveis [Lei nº 9.847/1999, artigo 13, § 1º]; direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário [Lei nº 5.172/1966, artigo 173]; direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários [Lei nº 9.784/99, artigo 54].

Em todos esses casos, exemplificativos, o legislador fixou o prazo de cinco anos para a prescrição/decadência de direitos/pretenções exercitáveis pela Administração na esfera administrativa.⁶

De fato, por perfeita e harmônica simetria entre estas fundações (públicas e privadas) e seus órgãos de controle (TCE e MP), é mesmo intuitivo que mereçam tratamento isonômico. Isto é, se ao Tribunal de Contas cabe examinar em um lustro as contas das fundações públicas, de igual prazo deverá beneficiar-se a fundação privada quando do exame de suas contas pelo Ministério Público.

Neste sentido, assim discorreu a Corte Suprema:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. PRESCRIÇÃO. 1. É plausível a incidência do prazo prescricional quinquenal às multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União. 2. Medida liminar deferida. [...] A autoridade impetrada sustenta nas informações que não exerce poder de polícia, e sim controle externo previsto constitucionalmente. Assim, entende inaplicável a Lei nº 9.873/99, e, em razão da inexistência de disposição específica acerca de prazo prescricional, defende a incidência do lapso decenal geral, previsto no art. 205 do Código Civil. No entanto, como já defendi em estudo sobre o tema (“A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99”, in: *Temas de direito constitucional*, tomo I, 2ª ed., 2006, p. 495-532), o direito

⁶ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-reconhecimento-da-prescricao-pelo-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>>. Consulta em: 29 abr. 2020.

administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão plausível pela qual se deva suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, e não às de direito administrativo. Como se sabe, o prazo prescricional referencial em matéria de direito administrativo é de cinco anos, seja contra ou a favor da Fazenda Pública, como decorrência de um amplo conjunto de normas: Decreto nº 20.910/32; CTN, arts. 168, 173 e 174; Lei nº 6.838/80, art. 1º; Lei nº 8.112/90, art. 142, I; Lei nº 8.429/92, art. 23; Lei nº 12.529/2011, art. 46; entre outros. (MS 32.201/DF – Relator: Luís Roberto Barroso).

Embora encontre em outro fundamento o lapso quinquenal de prescrição (refutando a incidência da Lei Estadual nº 5427/2009, embora, de forma algo incongruente, admitindo-a para fins de causas interruptivas), confira-se trecho do voto proferido em sessão de 01/09/2016 pela Conselheira MARIANNA M. WILLEMANN nos autos do processo TCE-RJ 210.470-1/02, que sumariza o entendimento da matéria pela Corte de Contas de nosso Estado:

(v) Conclusões: Diante de tudo que foi exposto, entendo pertinente a fixação dos seguintes parâmetros objetivos, que visam a orientar a análise de eventual incidência de prescrição na atuação sancionatória deste Tribunal:

- 1) A pretensão punitiva desta Corte de Contas está sujeita à prescrição;
- 2) A Lei Complementar Estadual nº 63/90 é omissa em relação ao prazo aplicável;
- 3) A Lei Estadual nº 5.427/09 não se aplica à atividade de controle externo deste TCE/RJ, mas apenas à função administrativa;
- 4) Diante da omissão legislativa, torna-se necessário o emprego da analogia com outras normas existentes em nosso ordenamento jurídico;
- 5) A analogia deve ser feita com as normas de direito público, mais próximas das características que envolvem a atividade de controle externo;
- 6) O art. 205 do Código Civil se aplica às lacunas existentes em matéria relacionada ao direito privado;
- 7) *O prazo quinquenal é uma constante em diplomas legislativos de direito administrativo e deverá ser aplicado ao exercício da pretensão punitiva por este Tribunal;*
- 8) *Especificamente nos processos de prestação e tomada de contas, a pretensão punitiva sujeita-se ao prazo assinalado pelo art. 125, XII, da CERJ⁷ para julgamento das*

⁷ “Art. 125 – Compete ao Tribunal de Contas do Estado, além de outras atribuições conferidas por lei: (...) XII - Julgar as prestações ou tomada de contas e registrar os atos de pessoal que a administração não puder anular em até cinco anos contados do término do exercício seguinte àquele em que estas lhe tiverem sido apresentadas. (...) § 5º - A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreverá quando a paralisação da tramitação de feito ultrapassar o prazo de 05 (cinco) anos.”

contas – qual seja: cinco anos desde o término do exercício seguinte àquele em que as contas forem apresentadas, desde que posteriormente à entrada em vigor da EC nº 57/2014;

9) Nas demais hipóteses, o termo *a quo* do prazo prescricional será a data em que o Tribunal tomar conhecimento dos fatos envolvidos;

10) As causas interruptivas e suspensivas deverão observar, de forma analógica, a disciplina prevista no art. 74 da Lei Estadual nº 5.427/09, mais próxima à hipótese em exame;

11) No curso do processo, a prescrição intercorrente encontra-se sujeita ao art. 125, § 5º, da Constituição Estadual, que trata da paralisação do processo, por mais de 5 (cinco) anos, por inércia desta Corte.

Por fim, tenha-se que mesmo prazo é traçado para a ação popular⁸, que muito se identifica com o instituto ora sob análise na medida em que ambos pretendem controle de atos de interesse social (públicos, na ação popular, e privados, na seara fundacional), ambos à luz do primado participativo (lá, relegado aos cidadãos; aqui, confiado ao MP, enquanto defensor da cidadania *lato sensu*⁹).

Feita esta longa, mas necessária digressão, seja por aplicação analógica da norma constitucional estadual, seja por incidência da lei local, ambas acima referidas, firmado o entendimento acerca do PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL da pretensão de exame de contas fundacionais, resta reconhecer, no caso *sub examen*, que esta já se operou em 27/06/2016, fulminando o interesse de eventual impugnação, pontuado que não há indícios mínimos de dano ao erário por transgressão de norma de direito administrativo.

Impende observar que a h. promoção de fl. 171 reconsiderou a precedente desaprovação, ceifando-lhe, assim, quaisquer efeitos, inclusive interruptivos de prescrição.

Outrossim, pontue-se que, em consulta ao acervo do órgão de velamento, foi verificada a existência do Inquérito Civil nº 20/2019 (MPRJ nº 2019.00033116), em que se investiga a regularidade de atuação da Fundação junto ao Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro, materializada pelo convênio 0201.000732/2009-78, sendo certo que a licitude de tal ajuste não está compreendida no objeto de averiguação desta prestação de contas.

A *latere*, é imperioso reconhecer que a necessidade de reorganizar estrategicamente o órgão de execução, otimizando seus recursos operacionais finitos e definindo quais fundações não de merecer aprofundamento de exame contábil, seja por sua classificação de alto risco, por reclamações pontuais, diante de ressalvas pelos órgãos de controle, por rejeições pretéritas, em face de indícios de danos ao erário ou até por simples amostragem (aleatória, mas, aqui, com viés estratégico).

Sobre atuação estratégica e eleição de prioridades, é de se rememorem as lúcidas palavras lançadas pelo Exmo. Promotor de Justiça DANIEL LIMA RIBEIRO

⁸ Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos.

⁹ A acepção ampla de CIDADANIA vai além, como se sabe, à seara eleitoral. Cabe ao *Parquet* não apenas sua defesa no estrito senso eleitoral, mas também em sua mais larga significação. Neste sentido, *vide* por todos HUGO NIGRO MAZZILLI (*in: Regime jurídico do Ministério Público*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 728 p.).

em *leading case* submetido e acolhido *in totum* pelo egrégio Conselho Superior do Ministério Público¹⁰:

4- O problema [...]

- A duração dos procedimentos tende a aumentar – Com um número maior de procedimentos competindo por recurso limitado de tempo de análise (as horas máximas de trabalho por dia), ou se reduz o tempo dedicado à análise de cada fase de procedimento ou, caso mantido o mesmo tempo, aumenta a duração de cada procedimento até sua conclusão. Isso porque, na segunda hipótese, o intervalo entre providências em cada inquérito tende a aumentar, assim como o número de providências por inquérito em um ano tende a diminuir.

- A qualidade das providências adotadas tende a cair – A regra da Corregedoria que impõe limite de 40 (quarenta) dias para procedimentos paralisados tende a controlar o efeito do aumento da duração dos inquéritos causado pelo aumento do acervo, conforme descrito no item anterior. Com isso, tende a predominar o efeito de se reduzir o tempo dedicado a cada análise de fase de procedimento, o que tende a resultar na queda de qualidade das análises. Os inquéritos mais complexos tendem a levar mais tempo até sua conclusão do que os mais simples – normalmente seguindo a mesma escala de significância do problema subjacente;

- Nos dois casos, a qualidade da providência final tende a cair – A demora na conclusão dos inquéritos é indesejável sob diferentes aspectos. Em primeiro lugar, porque com o passar do tempo as evidências do que se investiga tendem se dissipar, prejudicando a solução efetiva do problema. Além disso, a distância no tempo entre fato investigado e providência final faz com que o MPRJ deixe de ser preventivo e deixe de contar com maior apoio da opinião pública. Como também existe a cobrança pela conclusão de procedimentos quando sua duração ultrapassa períodos longos, as providências finais tendem a ser equivocadas. No caso de ajuizamento de ações, isso se mostra por pedidos genéricos e sem base analítica robusta.

- O MPRJ tende a produzir resultados menos prioritários – Os únicos casos com soluções efetivas e rápidas são os menos complexos – os sintomas e não as causas. O direcionamento da atuação passa a gravitar em torno de sintomas de problemas sociais e não de suas causas. Questões estruturais de políticas públicas deixam de ser

¹⁰ Consulte-se IC 2016.003847902, oriundo da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital.

abordadas, assim perpetuando o aparecimento de novos sintomas dos problemas;

- O ciclo se retroalimenta – Ações propostas sem base analítica estruturada tendem a levar mais tempo até sua conclusão. Ainda mais quando o próprio MPRJ, que não investigou como poderia com seu poder de requisição de dados, postula a realização de perícia para a instrução do processo. Com a demora na conclusão de processos, o acervo judicial também tende a crescer. O maior número de ações em andamento compete ainda mais, e com prioridade, pelo tempo disponível para as análises de cada fase dos inquéritos em andamento. Por fim, a falta de solução estrutural e, assim, efetiva para os problemas sociais faz com que seus efeitos causem outros problemas, cujos sintomas chegam ao conhecimento do MPRJ reclamando providências.

[...]

8 - Para isso, é preciso aprender com as melhores práticas de auditorias e consultorias complexas. É preciso eleger prioridades. É preciso aceitar que qualquer equipe – de investigação, auditoria ou consultoria – não pode se dedicar a vários projetos de análise ao mesmo tempo e esperar êxito em todos eles, em um curto espaço de tempo. [...]

A esta última corrente aqui se filia, na esteira do referido precedente deste colendo Colegiado, que, vale a nota, foi confirmado seguidas vezes no âmbito de mais de uma centena de arquivamentos promovidos, com tal viés, pelas 1ª e 3ª Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital ao longo dos anos de 2017 e 2018, sendo, nestas oportunidades, efusivamente aplaudida a iniciativa.

Outrossim, efeito prático do reconhecimento da prescrição da pretensão ministerial *in casu* é a APROVAÇÃO das contas – ainda que em caráter meramente formal –, devendo, no entanto e por criteriosa cautela, ser a emissão do pertinente atestado de regularidade DIFERIDA para após a comunicação revisional pelo egrégio Conselho Superior do Ministério Público.

Em Enunciados aprovados de molde a orientar o julgamento das matérias submetidas ao seu reexame obrigatório, assim cunhou o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, *ipsis litteris*:

ENUNCIADO CSMP Nº 56/2016: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADE MERAMENTE FORMAL QUE NÃO FOI MEIO PARA A PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO COMPROVAÇÃO OU IMPOSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE

DANO AO ERÁRIO. Caberá homologação da decisão de arquivamento do procedimento preparatório ou do inquérito civil, quando for constatada a inexistência ou a incorreção de livros ou controles; contabilidade ou tesouraria deficientes; o inadequado controle de bens, ou da dívida ativa ou passiva, desde que regularizadas; e que não tenham sido meios para a prática de atos de improbidade. Ausente, em qualquer caso, o dano ao erário, ou havendo, já for objeto de persecução pela própria Administração Pública.

Referência legislativa: Lei nº 8.429/92, arts. 9º e 10. Data da aprovação: 29 de junho de 2016. Data da modificação: 13 de fevereiro de 2020, com vigência após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação. Objeto: Reformulação do Enunciado CSMP nº 56.

Precedentes, informativos e repositórios jurisprudenciais: EREsp. 479.812. AgRg no REsp 1065588. Fonte de publicação: Diário Oficial Eletrônico do MPRJ de 13.02.2020.

ENUNCIADO CSMP Nº 63/2020: APURAÇÃO DE ATO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. INSUFICIÊNCIA OU INEXISTÊNCIA DE PROVAS. NÃO COMPROVAÇÃO OU IMPOSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. Caberá homologação da promoção de arquivamento do procedimento preparatório ou do inquérito civil se, no curso da investigação, ficar comprovada: a prescrição, a insuficiência ou a inexistência de provas da prática de atos de improbidade administrativa e a ausência de dano ao erário ou a impossibilidade de sua demonstração. Referência legislativa: Lei Federal nº 8.429/92, artigos 9º, 10, 11 e 23.

Data da aprovação: 13 de fevereiro de 2020, com vigência após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação. Objeto: Unificação dos Enunciados CSMP nºs 12/2007 e 21/2007. Fonte de publicação: Diário Oficial Eletrônico do MPRJ de 13.02.2020.

Isto posto, nos termos do artigo 12º da Resolução CNMP 174/2017¹¹ e com espeque nos ENUNCIADOS CSMP nºs 56/2016 e 63/2020, determina-se seja comunicado por ofício o arquivamento ao MD. Conselho Superior, com cópia da presente, sem necessidade de remessa dos autos, devidamente instruído na forma da súmula

¹¹ Art. 12. O procedimento administrativo previsto nos incisos I, II e IV do art. 8º deverá ser arquivado no próprio órgão de execução, com comunicação ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva, sem necessidade de remessa dos autos para homologação do arquivamento.

colegiada¹², com cópia da presente e da portaria de instauração do PA. Para fins de publicidade, afixe-se no átrio desta sede cópia da presente, com certidão nos autos. Notifique-se a fundação, inclusive acerca da aprovação formal de suas contas do ano *sub oculis*, sujeita à ulterior ciência ao órgão colegiado revisor.

Aguarde-se, pois, a sobrevinda de manifestação do e. CSMP por até 60 dias, volvendo, após, com ou sem, inclusive para, se não houver ressalvas, a emissão do pertinente atestado de regularidade quanto ao ano respectivo.

Data supra.

JOSÉ MARINHO PAULO JUNIOR

Promotor de Justiça

¹² Súmula CSMP nº 8: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÃO AO CSMP. INSTRUMENTALIDADE. Após o arquivamento do Procedimento Administrativo, é suficiente, para fim de comunicação, a expedição de ofício ao Conselho Superior do Ministério Público, instruído com cópia da respectiva promoção, da portaria que instaurou o procedimento e, se for o caso, do documento que formou a *opinio* do oficante, sem a necessidade de remessa dos autos. Referência legislativa: Lei Federal nº 8.625/1993, art. 27, parágrafo único, II; art. 30; Lei Complementar nº 106/2003, art. 41, II, “a”; Resolução CNMP nº 174/17, art. 8º, I, II e IV; art. 12 e Resolução GPGJ nº 2.227/18, arts. 32, 33, 36 e 37. Data de aprovação: 05 de outubro de 2017. Data da modificação: 13 de fevereiro de 2020, com vigência após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação. Objeto: Reformulação da Súmula CSMP nº 08. Fonte de publicação: Diário Oficial Eletrônico do MPRJ de 13.02.2020.