



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008 c/c art. 99, § 1º, VI, da Lei Complementar nº. 621/12, oferecer

**REPRESENTAÇÃO**  
com pedido de provimento liminar cautelar  
*inaudita altera parte*

Em razão de graves ilegalidades em face de:

**DALTON PERIM** - Presidente da Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo - AMUNES, com endereço na Avenida Princesa Isabel, 629 - Ed. Vitória Center, Sala 401 - Centro - Vitória/ES - CEP: 29010-904, tels. (27) 3227-3077 | (27) 3222-4537.

**I – LEGITIMIDADE ATIVA, PASSIVA, CABIMENTO E COMPETÊNCIA**

Extreme de dúvidas é a legitimidade ativa do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo em propor a presente representação, à vista do que dispõe o art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008 c/c art. 99, § 1º, VI, da Lei Complementar nº. 621/12.



## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No que concerne à legitimidade passiva, conforme será demonstrado no decorrer da peça inicial, os recursos manipulados pela AMUNES - **utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros** são integralmente públicos, enquadrando, assim, o representado, como sujeito passivo a ser responsabilizado.

No tocante ao cabimento e competência, prescreve o art. 99, *caput*, da LC n.º 621/2012 que “*serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.*” Assim, em caso de ilegalidade ou irregularidades perpetradas em detrimento do patrimônio público, é cabível a representação a essa Corte de Contas para obstá-las.

### II – DOS FATOS

O contexto desta representação se iniciou por meio dos documentos e manifestações que instruem os autos do processo TC-9877/2014, do qual emana, entre outras, irregularidade gravíssima ao conceder à **ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, DORAVANTE AMUNES** - pessoa jurídica de direito privado, desvestida de qualquer personalidade jurídica de direito público, ou melhor, estranha aos quadros do Estado do Espírito Santo, o domínio “**es.gov.br**”.

A partir desse cenário, dos documentos e manifestações do processo retro mencionado, foram propostas a representação TC-13196/2015 e o Agravo TC-1355/2016. Após, aprofundando nas investigações, o Ministério Público de Contas verificou que a AMUNES, associação de direito privado, **é custeada por intermédio de recursos públicos advindos de seus associados, quais sejam, municípios do Estado do Espírito Santo.**

Sob esta ótica, alinhavado no parágrafo único do art. 70 da Carta Republicana, não se verifica no sistema processual dessa Corte de Contas qualquer tipo de prestação de contas anual ou processo de fiscalização dos recursos públicos recepcionados.



## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Nesse passo, buscaram-se informações de como é feita essa “cotização”. De posse do Estatuto da AMUNES, observou-se que a verba de contribuição é proposta pela Assembleia Geral da entidade, no qual se desconta da parcela mensal do Fundo de Participação dos Municípios – FMP, consoante prescrito no art. 8º, inciso IV.

Desse modo, ao utilizar ou guardar verbas públicas e manter-se, por óbvio, com elas, como se deduz do estatuto da associação, é dever do responsável prestar contas tanto aos municípios que contribuem, bem como, de forma especial e essencial, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, o que, pelo que se constata, nunca ocorreu.

A Carta da República é expressa em determinar, na forma do parágrafo único do art. 70, que a **pessoa jurídica de direito privado** que *utilize, arrecade, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos* deve prestar contas.

**Não há dúvidas, portanto, que o representado, ao não prestar contas dos recursos públicos, contraria dispositivos legais vigentes, culminando por gerar ilegalidades da mais alta gravidade.**

### III – DO DIREITO

#### III.1 – DO REPASSE DE RECURSOS DOS MUNICÍPIOS PARA CUSTEAR A AMUNES. RECEITA PÚBLICA PARA MANUTENÇÃO DE ASSOCIAÇÃO PRIVADA.

Como informado acima, o Ministério Público de Contas verificou que a AMUNES é associação de direito privado, gerida por intermédio de recursos públicos advindos de seus associados, quais sejam, municípios do Estado do Espírito Santo.

Antecipando sobre algumas premissas, vale informar não ter sido verificado qualquer tipo de prestação de contas a essa Corte de Contas, nem tampouco, pasmem, qualquer tipo de procedimento licitatório nas suas contratações ou seleção de pessoal para laborar na associação, infringindo, assim, a Constituição Federal e a Lei Federal n.º 8.666/93, que será capitulada no decorrer da peça inicial.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Nesta vertente, visando esclarecer o tema com informações mais concretas, descobriu-se a existência do site [www.amunes.org.br](http://www.amunes.org.br) – em que, no item “downloads” – “publicações” encontra-se o Estatuto da mesma, onde transcrevemos os artigos mais relevantes sobre o tema ora em análise:

**Título I**  
**DA DENOMINAÇÃO, SEDE, OBJETIVOS, FINALIDADES E DURAÇÃO**

**Capítulo I**  
**DA DENOMINAÇÃO, SEDE E DURAÇÃO**

**Art. 1º** - A Amunes - Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo, é associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, com autonomia administrativa e financeira, de duração indeterminada, com sede e foro na cidade de Vitória, Estado do Espírito Santo, e reger-se-á pelo presente Estatuto.

**Parágrafo único:** A Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo poderá usar a denominação simplificada de AMUNES.

**Art. 2º** - A AMUNES é órgão de representação dos municípios capixabas em toda Instância Federativa do território nacional.

[...]

**Título II**  
**DOS ASSOCIADOS**

**Art. 5º** - A AMUNES é constituída de categorias de associados NATOS e de FUNDADORES. Os associados NATOS são todos os municípios cujos representantes, assinaram a ata de assembleia de constituição, e associados FUNDADORES são todos os municípios do Estado do Espírito Santo, que não se enquadram na categoria de associado NATO. Os associados NATOS são admitidos sem necessidade de manifestação expressa de admissão, pois a admissão é automática, quando da existência do município. A admissão de associados está descrito em **a** e **b** e a demissão de associados esta descrito em **c**, como segue:

[...]

**Capítulo II**  
**DOS DEVERES**

**Art. 8º** - São deveres dos municípios associados:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

[...]

**IV- Manter contribuição mensal autorizada por Assembléia Geral, a ser descontada da parcela mensal do FPM.** (grifo nosso)

[...]

**Art. 16** - Compete privativamente à Assembléia (*sic*) Geral deliberar sobre:

[...]

**VII - Aprovação do valor da contribuição mensal dos associados;** (grifo nosso)

[...]

Dos dispositivos supra, buscou-se no sistema processual dessa Corte de Contas os empenhos e transferências alusivos aos repasses para a AMUNES, e os valores não são de menosprezar, conforme tabelas abaixo:

EXERCÍCIO: 2012 ESFERA ADMINISTRATIVA: TODAS CÓDIGO CREDOR/FORNECEDOR: 31699119000128			PERÍODO: Janeiro a Dezembro UNIDADE GESTORA: TODAS NOME CREDOR/FORNECEDOR: AMUNES ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
UNIDADE GESTORA	VALOR EMPENHADO		VALOR LIQUIDADO	VALOR PAGO
...	...	...	...	...
<b>TOTAL</b>	1.129.869,79		1.098.197,79	1.051.463,39

EXERCÍCIO: 2013 ESFERA ADMINISTRATIVA: TODAS CÓDIGO CREDOR/FORNECEDOR: 31699119000128			PERÍODO: Janeiro a Dezembro UNIDADE GESTORA: TODAS NOME CREDOR/FORNECEDOR: AMUNES ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
UNIDADE GESTORA	EMPENHO	REFORÇO	ANULAÇÃO/ CANCELAMENTO	EMPENHO LÍQUIDO
...	...	...	...	...



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

<b>TOTAL</b>	979.308,60	0,00	73.321,50	905.987,10
--------------	------------	------	-----------	------------

EXERCÍCIO: 2014 ESFERA ADMINISTRATIVA: TODAS CÓDIGO CREDOR/FORNECEDOR: 31699119000128			PERÍODO: Janeiro a Dezembro UNIDADE GESTORA: TODAS NOME CREDOR/FORNECEDOR: AMUNES ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
UNIDADE GESTORA	EMPENHO	REFORÇO	ANULAÇÃO/ CANCELAMENTO	EMPENHO LÍQUIDO
...	...	...	...	...
<b>TOTAL</b>	1.352.325,31	0,00	24.153,46	1.328.171,85

EXERCÍCIO: 2015 ESFERA ADMINISTRATIVA: TODAS CÓDIGO CREDOR/FORNECEDOR: 31699119000128			PERÍODO: Janeiro a Dezembro UNIDADE GESTORA: TODAS NOME CREDOR/FORNECEDOR: AMUNES ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
UNIDADE GESTORA	EMPENHO	REFORÇO	ANULAÇÃO/ CANCELAMENTO	EMPENHO LÍQUIDO
...	...	...	...	...
<b>TOTAL</b>	1.125.598,40	0,00	45.936,55	1.079.661,85

**Das tabelas supra, verifica-se que nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 a AMUNES recebeu repasses dos municípios no valor total de R\$ 4.365.284,19 (quatro milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dezenove centavos).**

Como nunca houve qualquer prestação de contas, nem tampouco existe portal de transparência no sítio da AMUNES, não se conseguiu descobrir qual foi o destino dessa quantia. Outrossim, também não se conseguiu verificar se o Presidente e demais agentes da associação recebem vencimentos ou qualquer outro tipo de pagamento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**III.2 – ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS PARA FINS DE INTERESSE PÚBLICO. DA EQUIVOCADA PERSONALIZAÇÃO DE DIREITO PRIVADO DA AMUNES**

Como bem se verifica no art. 1º do Estatuto da AMUNES, esta se constitui como *“pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, com autonomia administrativa e financeira.”*

A natureza jurídica da AMUNES, constituída por municípios, sendo por estes mantida, destinando-se à realização das tarefas constitucionais de seus membros, não se enquadra na categoria de pessoa jurídica de direito privado. Retirando sua capa, há, na realidade, uma nítida associação de direito público. Existe, na espécie, um acordo, uma convergência de vontades entre seus associados, e não uma forma de pessoa jurídica de direito privado.

A par de todas as discussões sobre autonomia municipal – a qual até mesmo se eleva à proteção na forma do art. 34 da Constituição Federal, agasalhado como princípio constitucional sensível –, os municípios, não só os do Estado do Espírito Santo, mas de outros estados da Federação, buscam reunir esforços, dividindo experiências e criando modos de cooperação e, uma destas formas, é a criação de associações municipais.

Geralmente, a identidade da associação é o critério geográfico, como propriamente se extrai do estatuto em dividir os municípios em microrregiões. Desse modo, os objetivos estabelecidos nos estatutos costumam incluir a capacitação técnica de servidores municipais, compartilhamento de equipamentos e pessoal para redução de custos, transferência de tecnologia e experiências administrativas, bem como assessoramentos técnicos que visam desde a realização de obras públicas até a estruturação de institutos de previdência dos servidores municipais.

Apesar de serem, na essência, constituídas como pessoas jurídicas de direito público, mantidas por contribuições pecuniárias de origem pública, e voltadas para finalidades públicas, estabelecer estatutariamente que são pessoas de direito privado é ilegal, uma vez que não estaria presente o requisito do inciso V, do art. 41 do Código Civil, isto é, a criação por lei.



## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Destarte, no caso, imprópria a natureza privada da AMUNES.

Destaca-se que a finalidade do registro público é dar autenticidade, segurança, certeza e publicidade à existência de um ato particular. Se não for levado a registro, um estatuto ou contrato social só gera obrigações entre as partes, não fazendo surgir a pessoa jurídica para terceiros. O registro é a formalidade que a lei estabelece como suficiente para o surgimento da pessoa jurídica privada. A partir dele o documento particular que só vinculava os signatários passa a valer universalmente.

Entretanto, no caso de associações formadas por pessoas jurídicas públicas, como os municípios, os atos constitutivos assinados não têm a mesma autonomia de vinculação das partes, tal como ocorre num documento particular. Ainda que o prefeito possa representar o município em assembleias, ele não pode, sozinho, assumir um compromisso que deverá ser assumido pelo município. Em regra, as obrigações assumidas pelo prefeito só geram efeitos se este agir por determinação ou, ao menos, autorizado por lei. Sem autorização legal, *verbe gratia*, da Câmara de Vereadores, o prefeito não pode fazer surgir obrigação financeira para a prefeitura.

É o que já foi decidido pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, no processo CONOO/06091881, em que se decidiu que:

.. São legítimas as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações de municípios, ***desde que tais despesas sejam instituídas por lei, estejam previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei do Orçamento***, conforme as normas previstas pela Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2001." (grifo nosso)

Assim, se não houver autorização legislativa autorizando o município a efetuar o gasto, ainda que em lei orçamentária, de nada adianta que os prefeitos assinem a ata de assembleia e se comprometam a contribuir com mensalidades ou anuidades para associação, e que se leve o ato a registro em cartório. Sem lei que permita, não caberá nem mesmo execução judicial da obrigação. E aqui já nasce um questionamento: **Os municípios que se associaram possuem autorização legislativa para contribuir na forma do estatuto da AMUNES, retirando parcela do Fundo de Participação dos Municípios?**





## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Neste contexto, o ato de associar-se gera a obrigação de contribuir para a manutenção da associação, manutenção esta advinda do FPM, o que torna necessária previsão legislativa para que o município possa efetuar tal despesa. Como salientado, a autorização de associação não precisa ser expressa, bastando que haja previsão em legislação orçamentária. Mas isto não muda o fato de que sem a manifestação da câmara de vereadores o compromisso feito pelo prefeito não terá valor jurídico no âmbito territorial do município, que não poderá integrar a associação ainda que seu nome conste nos atos registrados em cartório.

Eis aqui um elemento essencial que distingue o efeito do registro de uma associação pública do efeito do registro das associações de direito privado. Sem a autorização legislativa, ainda que o estatuto e atas de eleição de diretoria sejam registrados em cartório, não surge, de direito, uma pessoa jurídica. Há apenas o registro, inócuo, de um compromisso político. Para a constituição de um estatuto de uma pessoa jurídica de direito privado basta a capacidade plena do associado.

Sua assinatura deve ser meio eficaz e suficiente para expressar sua vontade. Algo completamente diferente do ato de um prefeito, que está sujeito ao princípio da legalidade administrativa. A assinatura do prefeito não é meio suficiente para expressar a vontade do município, pois esta só se expressa através da força vinculante da lei. Sem a lei, o prefeito não goza da capacidade plena que se exige em um contrato ou estatuto. Sem autorização legal o estatuto ou ata assinada por um prefeito não cria obrigações para o município, mesmo que este documento seja registrado em cartório. O registro em cartório se presta a dar eficácia pública a atos privados.

Assim, o caso não pode ser visto como de um município associado a uma associação de direito privado que tratará de temas afetos e de interesse dos municípios, mas, sim, **da decisão do município de associar-se a outros municípios**, reconhecendo-se, destarte, legítimo ato administrativo. Não é uma decisão privada do prefeito, é uma decisão pública do município. E, como qualquer ato administrativo, deve estar vinculada a uma autorização legal.

Sob este enfoque, somente quando a Câmara do segundo município autorizar a contribuição é que surgirá, verdadeiramente, a associação. Portanto, para se criar uma



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

associação formada por municípios está presente a exigência do inciso V, do art. 41 do Código Civil, o que torna a associação assim constituída uma pessoa jurídica de direito público. Ora, não há como se pensar em associação de um único município; é teratológico. A AMUNES deve ser constituída por meio de Lei Municipal dos municípios que convergem dessa vontade, ou seja, da vontade de constituir uma associação pública de municípios, com personalidade jurídica de direito público.

Todos estes elementos acima indigitados estão presentes nas associações constituídas unicamente por municípios. O município está adstrito a cumprir o interesse público nos termos de sua competência constitucional. Portanto, uma associação formada, exclusivamente, por municípios, está necessariamente destinada a cumprir estes mesmos fins. E é com desassombro que se afirma que o patrimônio das associações municipais, *rectius* AMUNES - tem origem pública, pois decorre de doações e/ou contribuições feitas pelos municípios associados. E, por depender de patrimônio de origem pública, as associações dependem necessariamente de um ato público que permita ao município se associar a outros. Este ato público não é outro se não uma lei municipal.

Sendo constituídas somente por pessoas públicas e a partir de patrimônio de origem pública (através de contribuições dos municípios com recursos, logicamente, públicos), sendo voltadas para finalidades públicas e dependentes de lei (sem a qual não é possível contribuir para a associação e confirmar a condição de associado), é forçoso concluir que as associações de municípios são, na realidade, associações de direito público interno.

Neste cenário, não se mostra legal a simples adesão do município a uma associação de direito privado, não sendo despiciendo, consoante o ordenamento jurídico vigente, anteparos jurídicos para a efetiva associação, como lei permitindo a contribuição, autorização da câmara de vereadores, registro de atos constitutivos entre outros.

Sobre este deslinde, não paira dúvida sobre outra peculiar situação: se os associados são municípios, pessoas jurídicas de direito público, os quais, para manutenção da associação realizam repasses ou contribuições de recursos públicos, a conclusão final é uma só: dever inequívoco constitucional e legal de prestar contas aos municípios envolvidos e ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Desse modo, mister se faz reconhecer a AMUNES como entidade de caráter público, sujeito ao regime jurídico de direito público.

**IV – DO DEVER CONSTITUCIONAL DE PRESTAR CONTAS AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - DA OMISSÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. VIOLAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTS. 81 E 82 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 621/2012.**

No específico caso dos autos, a Constituição Federal de 1988 indica o dever de prestar contas de forma clara e objetiva, consoante se extrai do parágrafo único do Art. 70; senão vejamos:

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

Da simples leitura, conclui-se que não só as pessoas jurídicas de direito público possuem inexorável dever de prestar contas, mas, também, as pessoas jurídicas de direito privado que *utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos*.

Notadamente, a contribuição dos municípios e o recebimento dessa pela AMUNES a coloca como jurisdicionada dessa Corte de Contas, em conformidade do que se observa, além do preceptivo constitucional mencionado, no Regimento Interno desse Tribunal, *verbis*:

**Art. 5º** A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o art. 1º, inciso IV deste Regimento, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome deles, assumam obrigação de natureza pecuniária (*vide* art. 5º, inciso I da LC 621/2012);



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**VI** - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social (*vide* art. 5º, inciso VI da LC 621/2012);

**VII** - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (*vide* art. 5º, inciso VII da LC 621/2012);

Evidencia-se, como exaustivamente dito, que a AMUNES mantém-se por meio de recursos públicos municipais.

Sobre o tema, o egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já se firmou sobre a imprescindibilidade da prestação de contas, conforme se verifica por meio da Consulta de n.º 731.118; senão vejamos:

#### **MÉRITO**

No mérito, assim me manifesto.

**3ª questão: A transferência voluntária de recursos do Estado e da União para as entidades associativas de Municípios implica prestação de contas da utilização desses recursos?**

A matéria abordada pelo consultante já foi apreciada por este Tribunal quando da resposta à Consulta de n. 679.066, de minha relatoria, aprovada por unanimidade na Sessão Plenária do dia 03/12/2003, **quando se firmou o entendimento da obrigatoriedade de as associações microrregionais prestarem contas a este Tribunal.** (grifo nosso)

Nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, *prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

Por sua vez, o inc. II do art. 71 também da vigente Carta Federal, combinado com o art. 75, prevê a competência dos tribunais de contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

No mesmo sentido, estatui a Lei Complementar n. 33, de 28 de junho de 1994, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no inc. V de seu art. 2º:

*Art. 2º O Tribunal de Contas tem jurisdição em todo o território do Estado, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, e abrange:*

(...)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

*V — os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições ou subvenções do Poder Público estadual ou municipal;*

(...)

**Nesse contexto, sendo as associações microrregionais mantidas com recursos públicos, além de prestarem contas aos Municípios repassadores, os seus respectivos responsáveis legais têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas, nos termos constitucionais e legais citados. (grifo nosso)**

De fato, está o representado obrigado a prestar contas anual ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo consoante dispõem os arts. 81 e 82 da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012<sup>1</sup>.

Ocorre que, iniciado o ano de 2016 e vencido o prazo fatal de 31 de março do corrente ano, bem como dos anos anteriores de 2012, 2013, 2014 e 2015, o representado ficou-se inerte, demonstrando seu profundo desrespeito pelo ordenamento jurídico ao deixar de prestar as contas devidas, descumprindo com seu dever constitucional e legal.

Como é cediço, a Constituição Federal, escudada pela Constituição Estadual (artigo 32), preceitua que:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

O legislador constituinte, no trato da coisa pública, alinhado aos princípios acima explicitados, determinou que os responsáveis por manipulação de recursos públicos, consoante arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e, também, 70, parágrafo

---

<sup>1</sup> Art. 81. Os administradores públicos, os ordenadores de despesas e os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas.

Parágrafo único. O ordenador de despesa e o dirigente de entidade, por ação direta, conivência, negligência ou omissão, são responsáveis solidários por prejuízos causados ao erário ou a terceiros, por agente subordinado, em área de sua competência, nos limites da responsabilidade a ser fixada pelo Tribunal de Contas.

Art. 82. As contas dos administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos estaduais e municipais, submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, na forma de tomada ou prestação de contas, observarão o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

único, da Constituição Estadual, prestem contas, como forma de transparência, o que faltou ao longo de toda a existência da AMUNES.

Ora, se é certo que o representado está adstrito ao princípio da legalidade, entendido como a prática de atos que a lei manda ou, ao menos, autoriza, está certo que está obrigado a prestar contas dos recursos públicos que recebeu à frente da AMUNES.

HELY LOPES MEIRELLES sintetiza a questão:

*“O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere a bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais.”<sup>2</sup>*

Assim, os arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e 70, parágrafo único, da Constituição Estadual, bem como os atos normativos dessa Corte de Contas, prescrevem o inarredável compromisso da AMUNES em prestar contas dos milhões de reais de recursos públicos **utilizados, arrecadados, guardados, gerenciados e administrados** recebidos dos municípios ao Tribunal, além, é claro, da obrigatoriedade de prestar contas aos municípios repassadores.

Vale enfatizar que a omissão de prestar contas, além de violação de dispositivos constitucionais e legais atinentes à matéria, subsume-se em ato de improbidade administrativa e seus consectários legais.

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 100/101.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**V - SUJEIÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS ÀS NORMAS DE DIREITO PÚBLICO. NECESSIDADE DE DEFLAGRAÇÃO DE PROCEDIMENTO FISCALIZATÓRIO PELO TRIBUNAL DE CONTAS**

**V.1 – PERCEPÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS PARA A MANUTENÇÃO DA AMUNES. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS**

Consoante o raciocínio exposto, no ponto, por receber e gerenciar recursos públicos a AMUNES, imprescindivelmente, deve utilizar procedimento licitatório. A não utilização afronta o inciso XXI, art. 37, da Constituição Federal, bem como os arts. 1º, 2º e 3º da Lei Federal n.º 8.666/63, *verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. **Subordinam-se ao regime desta Lei**, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e **demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.**

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Por meio dos documentos que instruem o agravo TC-1355/2016, verificou que a AMUNES paga, mensalmente, o valor de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil) reais para a manutenção do site para uma entidade de Santa Catarina denominada Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal. E a preocupação tem razão de ser, pois a AMUNES não aplica o procedimento legal previsto na Lei Federal n.º 8.666/93, cujo objeto é buscar a proposta mais vantajosa, econômica e técnica, quando o assunto é despesa de



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

recurso público. A Associação, de forma surpreendente e alheia à Lei Federal n.º 8.666/93, criou um expediente avesso ao mandamento legal. Explica-se.

A Portaria AMUNES N.º 003-2011 regulamenta as compras e contratações de produtos, obras e serviços em evidente violação ao princípio da legalidade e da Lei Federal n.º 8.666/93, subsumindo, de forma antecipada, em indícios da prática de ato de improbidade administrativa, consubstanciada no art. 10, inciso VIII da Lei Federal n.º 8.429/92, *verbis*:

Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

**Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:**

[...]

**VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;** (grifo nosso)

Novamente, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio da Consulta de n.º 731.118, já se firmou sobre o tema; senão vejamos:

**MÉRITO**

No mérito, assim me manifesto.

**1ª questão: *Em caso de repasse de recursos do Estado ou da União para as entidades associativas de Municípios, na forma de convênios, é necessário que as aquisições e contratações a serem feitas pelas entidades com esses recursos sejam precedidas de processo licitatório?***

A matéria em questão já foi examinada por este Plenário nas Consultas n. 683.310, 118.358-3/93, 142.730-0/94 e 111.582-1/93, relatadas nas Sessões de 04/08/04, 22/03/94, 16/03/94 e 23/11/93, cujas respostas, no sentido da exigência de licitação, se encontram disponíveis na internet, por meio do endereço eletrônico <www.tce.mg.gov.br>. Neste mesmo sentido, podemos citar os pareceres em resposta às Consultas n. 434.547 e 703.949, relatadas nas Sessões de 15/04/98 e 21/12/05.

Em síntese, sobre o assunto, o Tribunal firmou seu posicionamento no sentido de que as associações de Municípios, que são entidades de direito privado (controladas e mantidas pelos Municípios) estão sujeitas à licitação para contratar com Municípios, bem como com terceiros.





## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A necessidade de licitação para contratar com terceiros decorre das disposições do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 8.666/93, que assim dispõe:

*subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Município.* (grifei)

**De sorte que, em sendo os recursos públicos, as entidades em tela, em que pese instituídas como pessoas de direito privado, ao aplicá-los, estão obrigadas a observar os princípios básicos constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, incluindo o dever de licitar, que são impostergáveis a todos aqueles que utilizem ou administrem bens e valores públicos.** (grifo nosso)

Quanto à forma pela qual devem se relacionar com os Municípios, entendeu esta Corte que o instrumento mais adequado, em sendo estabelecida relação de cooperação, é a celebração de convênio, observadas as formalidades legais arroladas no art. 116 da Lei n. 8.666/93.

**De outra feita, as associações microrregionais, para que possam estabelecer relação de caráter obrigacional com os Municípios ou terceiros (contrato com obrigações recíprocas — objeto e contraprestação), devem se submeter à licitação.** (grifo nosso)

**Nessa senda, mister se faz, urgentemente, a deflagração de processo fiscalizatório no sentido de auditar todos os contratos e pagamentos efetuados pelo responsável em desconformidade com o ordenamento jurídico. Não se sabe com o que e como se faz as despesas nem ao menos se os valores com o que se gasta encontra-se dentro dos parâmetros da melhor proposta e melhor preço.**

### V.2 – DA AUSÊNCIA DE SELEÇÃO PÚBLICA PARA A INVESTIDURA NO QUADRO DE PESSOAL

Não se logrou êxito em descobrir como é realizada a seleção e investidura de pessoal na entidade.

Como alhures, de certo, os recursos públicos percebidos são os que remuneram o quadro de pessoal da associação, é mister que a seleção do quadro deva ser feita por meio de concurso ou, ao menos, seleção pública, com expedição de edital e aplicação de provas, como é feito pelos Conselhos de Fiscalização Profissional, BANESTES entre outros.

Novamente, traz-se à baila a Consulta de n.º 731.118, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:



## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**2ª questão: Para habilitação das entidades associativas de Municípios a receber recursos do Estado ou da União na forma de convênio, é condição que essas entidades tenham seus quadros de pessoal formados pelas regras do art. 37 da Constituição da República?**

Nos casos de associações de Municípios, consórcios ou entidades intermunicipais, revestidos de personalidade jurídica de direito privado, embora constituídos e mantidos pelas entidades políticas que a compõem, de direito público interno, são regidos por estatutos sociais registrados no cartório de registro de pessoas e obedecem às diretrizes estabelecidas pelas respectivas assembleias gerais e às previsões do seu estatuto social.

Contudo, sobre a obrigatoriedade de concurso público, embora a entidade não esteja expressamente arrolada no *caput* do art. 37 da vigente Constituição da República, entendo que deverá realizar seleção pública, nos moldes de um concurso público, para a admissão de pessoal, se for necessária, pois está compelida a seguir os mesmos vetores propugnados no preceito constitucional por gerir recursos públicos.

A submissão aos princípios constitucionais previstos no *caput* do art. 37 da Carta Magna, bem como o condicionamento à prévia aprovação em concurso público para investidura em cargo e emprego público, previsto em seu inc. II, é regra imposta a toda administração pública, quer seja direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em se tratando de esfera estadual, a Constituição Mineira, em seu art. 14, § 1º, inc. V, elenca como integrante da administração indireta do Estado, além das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, as entidades de direito privado, sob controle direto e indireto do Estado.

A propósito, na Consulta n. 614.186, relatada pelo Exmo. Conselheiro Fued Dib e aprovada por unanimidade na Sessão Plenária do dia 20/10/1999, o Tribunal de Contas firmou o seguinte entendimento:

*Os consórcios intermunicipais, através das associações respectivas, deverão prestar contas de todos os recursos públicos percebidos, devendo esta Corte realizar o controle externo das contas apresentadas em todas as áreas que lhe competem: orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. Nesse sentido, deve este Tribunal exercer a sua competência nos termos dos incisos V e VII do artigo 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas — Lei Complementar n. 33/94, procedendo ao julgamento das contas daquela entidade, **verificando a legalidade das admissões de seu pessoal, dos contratos, convênios e outros ajustes, além dos procedimentos licitatórios respectivos.** (grifei)*

Neste mesmo sentido, a Lei n. 11.107/2005, ao dispor sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, em seu art. 6º, § 2º, prevê, na hipótese do consórcio público se revestir de personalidade jurídica de direito privado, que deverão ser observadas as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, e que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho — CLT.

Verifica-se, portanto, que na vigência da nova lei que disciplina normas gerais de contratação de consórcios públicos por todos os entes federados impera o princípio da impessoalidade, o qual exige no campo da contratação de pessoal a adoção do procedimento do concurso público.

A respeito dos consórcios públicos, José dos Santos Carvalho Filho assim se posiciona:



## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

*O objeto dos consórcios públicos, como já assinalado, se concentra na realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas (art.1º). Cuida-se, em última instância, de profícuo instrumento do federalismo cooperativo, através do qual os entes estatais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservada na Constituição, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais. De fato, há determinados serviços públicos que, por sua natureza ou extensão territorial, demandam a presença de mais de uma pessoa pública para que sejam efetivamente executados. É para tal situação que servem os consórcios públicos. (Contrato administrativo. 15. ed., f. 191)*

**Diante do exposto, em se tratando de associações microrregionais constituídas por diversos Municípios, entendo que tais entidades revestem-se de natureza jurídica similar aos consórcios públicos, tal como exposto nas características acima sublinhadas, razão pela qual não se deve conferir tratamento díspare no tocante à observância às regras relacionadas ao provimento de pessoal.**

**Assim, entendo que, por receber e gerir dinheiro público, não têm as associações microrregionais de Municípios como fugir da incidência dos princípios constitucionais estatuídos no art. 37 da Constituição da República, devendo contratar pessoal por meio de concurso público e reger-se, nas hipóteses de contratações com terceiros, pela lei que regulamenta a licitação e os contratos administrativos, princípios assecuratórios da moralidade administrativa.**

Nesse sentido, mister se faz, urgentemente, deflagrar procedimento fiscalizatório com vistas a elucidar como são realizados os procedimentos de contratação bem como os parâmetros de vencimentos do quadro de pessoal.

**Outro ponto que merece análise é saber se os diretores, como o representado, que já exerce o mandato de Prefeito de Venda Nova do Imigrante, percebe algum valor, e percebido, qual valor, pelo cargo de diretor da AMUNES, e se esse pagamento possui teto ou subteto constitucional.**

### **VI – DOS INDÍCIOS DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**VI.1 – DA OMISSÃO DE PRESTAR DE CONTAS. VIOLAÇÃO DO ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 81 E 82 DA LC N.º 621/2012 E ART. 11, INCISOS II E VI DA LEI FEDERAL N.º 8.429/92.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Não se poderia deixar de comentar acerca da omissão da prestação de contas por parte do responsável que exsurge, de forma cristalina, fortes indícios de ato de improbidade administrativa.

De toda sorte, é proveitosa a transcrição dos dispositivos da Constituição Federal e da Lei Federal n.º 8.429/92, respectivamente assim redigidos:

**“Art. 37...**

**§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da sanção penal cabível.”**

**“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:**

...

**II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;**

...

**VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;”**

Às escâncaras, há fortes indícios de que o representado ofendeu, violou os princípios da Administração.

Quanto à legalidade, já se expôs acerca de sua obrigação em prestar contas.

A conduta do representado traduz-se, também, em claros indícios de violação ao princípio da impessoalidade, já que administrou não buscando o fim público que lhe era esperado, qual seja, a prestação de contas dos recursos públicos recebidos conforme determinação constitucional e legal.

Outrossim, observa-se indícios de violação da moralidade administrativa. Nas sábias palavras de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da *lealdade* e *boa-fé*, tão oportunamente



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

encarecidos pelo mestre espanhol Jesús Gonzáles Peres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.”<sup>3</sup>

Ora, ao não prestar contas o representado inobserva os deveres de lealdade e boa-fé, dificultando o exercício de direitos constitucionais do cidadão, especialmente o de propor a ***ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, CF, em defesa do patrimônio público.***

No que se refere ao princípio da publicidade, também ficou exposto acima a sua frontal violação, tornando-se desnecessária maior delonga.

Por ser a prestação de contas obrigação eminentemente constitucional e instrumento de transparência dos atos de quem manipula recursos públicos, estes devem se pautar por cumpri-la da melhor forma, seguindo todos os procedimentos, inclusive o cumprimento dos prazos. A prestação de contas tem toda uma regulamentação própria, devendo o responsável atender aos termos e condições da legislação competente conforme se observa da LC 621/2012 e IN n.º 28/2013 e suas alterações dessa Corte de Contas.

Enfim, verificam-se inúmeras ofensas aos princípios regentes do Direito Administrativo, incorrendo em graves violações, ofendendo todo o sistema jurídico-administrativo.

Na lapidar lição do mais uma vez lembrado CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

“Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios

---

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 109.



## ESTADO DO ESPÍRITO SANTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.”<sup>4</sup>

*Mutatis mutandis*, a jurisprudência não deixa margem a dúvidas, mesmo porque o texto legal é absolutamente claro:

85003009 – PROCESSO CIVIL – APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PREFEITO – AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INTELIGÊNCIA DO ART. 11, INCISO VI, DA LEI Nº 8429/92 – I – Pratica ato de improbidade administrativa, o prefeito que deixa de prestar contas. Na mesma conduta incorre o vice-prefeito quando o substitui no exercício do cargo e, também, se mantém omissivo. II – Apelações improvidas. (TJMA – AC 18493-2000 – (34.377/2001) – 3ª C.Cív. – Rel. Des. Cleones Carvalho Cunha – J. 29.03.2001).

### **VI.2 – DISPENSA INDEVIDA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA COMPRA DE BENS E PRODUTOS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º E 3º DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93 E 10, INCISO VIII E 11, CAPUT, E INCISO I DA LEI FEDERAL Nº 8.429/92**

Como já manifestado, as receitas e despesas efetuadas pela AMUNES são públicas, assim, é dever aplicar o procedimento licitatório destacado na Lei Federal n.º 8.666/93, o que não ocorre, pois todas as aquisições e contratações são feitas por meio de expediente próprio, violando os preceptivos constitucionais e legais já destacados, culminando, assim, em frustrar ou dispensar a licitação, violar o princípio da legalidade, bem como praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, consoante se observa da Lei Federal n.º 8.429/92, *verbis*:

---

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 841/842.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

**VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;**

Seção III

**Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições, e notadamente:

**I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;**

Ora, o representado é gestor público, Prefeito de Venda Nova do Imigrante e, conscientemente sabe do dever de prestação de contas, agindo, assim, à margem da Lei ao não prestar contas dos recursos públicos manuseados, não realizar seleção pública de pessoal, bem como deixar de aplicar a Lei 8.666/93 nas compras e serviços pagos com dinheiro público.

O dever constitucional de prestar contas anualmente é de tamanha importância que é alçado a princípio elementar do Estado Republicano cujo cumprimento é obrigatório por qualquer pessoa física ou jurídica, administrador ou responsável que arrecade e utilize recursos públicos.

É de se destacar, também, que o descumprimento dessa obrigação constitucional enseja a intervenção no órgão omissor, bem como responsabilização pessoal do gestor por improbidade administrativa (arts. 10, inciso VIII e 11, inciso I, da Lei Federal n.º 8.429/92), aplicação de multa pecuniária pessoal e a instauração de processo de Tomada de Contas.



## VII - DA NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

O responsável vem realizando contratações com recursos de origem pública sem a devida observância, como de fato nunca observou, da Lei Federal n.º 8.666/93, pois utiliza uma Portaria editada pela associação para isso, ato normativo secundário, reconhecendo-se, assim, a violação de princípios constitucionais, legais e de administração pública.

Consoante demonstrado nesta representação, qualquer tipo de aquisição de bens e serviços que não se observa a Lei 8.666/93, impõe-se o carimbo de mácula por vício grave, pois frustra o caráter competitivo do certame, incidindo em contratações sem amparo jurídico e possivelmente onerosa, sobretudo ante a possibilidade de restrição de certame.

A ausência de licitação e a seleção de pessoal de forma privada, além de caracterizar ato grave de improbidade administrativa, viola princípios de direito, tais como o da legalidade, moralidade, igualdade e eficiência, assim como o da economicidade, capazes de comprometer a lisura das contratações por lhe faltar amparo jurídico (**relevância do fundamento da demanda -“fumus boni juris”**).

Por outro lado, a fim de evitar escolhas menos vantajosas para a associação de municípios, gerando situação fática de difícil irreversibilidade, é de rigor que seja adotado imediatamente (**justificado receio de ineficácia do provimento final - “periculum in mora”**), o procedimento licitatório, abstendo-se de aquisições e contratações à margem da Lei Federal n.º 8.666/93, bem como seleção pública de pessoal, onde todos possam participar de forma isonômica. Ora, são recursos públicos e, assim, deve-se observar o Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos bem como fiel observância do art. 37 e seus incisos na hipótese de seleção e contratação de pessoal.

Ante as irregularidades apresentadas bem como outras que possam surgir pela análise do corpo técnico dessa Corte de Contas, impõe-se em **expedir determinação** no sentido de que o responsável se abstenha de efetuar aquisições e contratações que não observem a lei de licitações, bem como promova seleção pública de pessoal consoante art. 37 da Carta Constitucional.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**VIII - DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

**1** – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12 c/c artigos 176, § 1º, e 264, inciso IV, da Resolução TC nº. 261/13;

**2 – LIMINARMENTE**, com espeque nos arts. 1º, XV e 125, II da LC nº. 621/12, seja **determinado**, *inaudita altera pars*, ao Presidente da AMUNES, **Sr. DALTON PERIM** que se abstenha de:

**2.1** - realizar quaisquer aquisições de bens e/ou contratações de serviços em processos que não observem a Lei Federal n.º 8.666/93, até decisão final de mérito; e,

**2.2** - efetuar investidura de pessoal que não seja por seleção ou concurso público por intermédio de certame, consoante art. 37 e seus incisos da CF/88.

**3** – sejam os autos, em razão de **omissão de prestação de contas anual, ausência de aplicação da Lei Federal n.º 8.666/93 nas aquisições e contratações, ausência de seleção pública de pessoal** entre outras irregularidades, **imposto o procedimento sumário**, dado o caráter de urgência do desfecho, em face da presença dos pressupostos do art. 306 do Regimento Interno<sup>5</sup>, quais sejam fundada lesão ao erário e violação de princípios constitucionais e legais (caso ocorra novas contratações inobservando o estatuto de licitações e contratos) e de direito alheio (ampla participação de interessados em pretenso procedimento licitatório, ausência de seleção pública de pessoal) com vistas a impor determinação temporal para conclusão dos autos e posterior remessa ao Ministério Público de Contas para apreciação;

**4** – a notificação dos representados para apresentar justificativas e esclarecimentos nos termos dos art. 125, § 4º, da LC nº. 621/12;

---

<sup>5</sup> **Art. 306.** Os processos em que houver fundada receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão observarão o rito sumário previsto neste Regimento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

5 – o encaminhamento dos autos para a área técnica responsável no sentido de instruir o processo, bem como a elaboração de Instrução Técnica Inicial sendo, após, o(s) responsável(is) citado(s) com vistas a observar(em) o contraditório e a ampla defesa;

6 – **NO MÉRITO**, seja provida a presente representação para que seja(m):

6.1 - reconhecida a natureza jurídica de direito público da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES - como ente jurisdicionado do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, sujeitando-se, portanto, ao regime de direito público;

6.2 – ante a ausência de prestações de contas anuais de 2012, 2013, 2014 e 2015, convertida a representação em Tomada de Contas, consoante a LC n.º 621/2012 e na forma do Regimento Interno e IN 28/2013, ambos dessa Corte de Contas;

6.3 - em obediência ao princípio da transparência e haja vista a manipulação de recursos públicos que só nos últimos 04 (anos) anos alcançou a cifra de **R\$ 4.365.284,19** (quatro milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dezenove centavos), **a deflagração imediata de procedimento fiscalizatório neste ano de 2016** com o objeto de trazer à lume as despesas efetuadas pela AMUNES com procedimentos de aquisições de bens e contratações de serviços, seleção de pessoal, pagamentos de salários, diárias, entre outros que gravitem na órbita de despesas com recursos públicos;

7 – notificados todos os municípios associados, bem como respectivas Câmaras Municipais do r. Acórdão no sentido de adotar as providências legais e necessárias para regularizar as adesões, repasses de verbas públicas e prestação de contas da AMUNES para os entes associados;

8 - Por derradeiro, com fulcro no inc. III<sup>6</sup> do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como

---

<sup>6</sup> Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

no parágrafo único<sup>7</sup> do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

Termos em que pede deferimento.

Vitória, 08 de abril de 2016.

---

<sup>7</sup> Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.  
Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**