



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Parecer do Ministério Público de Contas 03018/2016-3

Processo: 02521/2016-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

Criação: 08/11/2016 09:06

Origem: GAPC - Luis Henrique - Gabinete do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Alegre e outros

Responsáveis: Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES) e Dalton Perim

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, anui à proposta contida na **Manifestação Técnica 00808/2016-6**, às fls. 191/217.

Vitória, 7 de novembro de 2016.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador de Contas

Manifestação Técnica 00808/2016-6

Processo: 02521/2016-2

Origem: SecexDenuncias - Secretaria de Controle Externo de Denúncias e Representações

Criação: 02/09/2016 17:07

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

Secretaria:	Secretaria de Controle Externo de Denúncias e Representações - SecexDenúncias
Processo TC: 2521/2016	Assunto: Representação
Representante: Ministério Público Especial de Contas	
Representado: DALTON PERIM - Presidente da Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo - AMUNES	
Conselheiro Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun	

1. INTRODUÇÃO

Tratam os presentes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público Especial de Contas, em face da Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES, alegando supostas ilegalidades decorrentes de recebimento de recursos públicos advindos de seus associados, quais sejam, os Municípios do Estado do Espírito Santo.

É importante ressaltar que a representação foi formulada em face de entidade que não está relacionada entre o rol de jurisdicionados desta Corte de Contas, constantes da Portaria Normativa TC nº 097/2015, que trata da relatoria deste Tribunal para o biênio 2016/2017. Desse modo, foi realizado sorteio de relatoria, para distribuição do presente processo, entre todos os conselheiros, na 12ª Sessão Ordinária de 2016 do Plenário, tendo sido sorteado o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

Por meio da Manifestação Técnica 310/2016, esta Secretaria proferiu a seguinte proposta de encaminhamento:

Ante ao exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1 – Conhecer e receber esta representação, na forma dos arts. 177 c/c 181 do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013;

4.2 – Nos termos do art. 307, § 3º do RITCEES, seja indeferida a medida cautelar, conforme fundamentação exposta no item 3 desta manifestação técnica;

4.3 – Determinar que os presentes autos caminhem sob o rito ordinário, face à ausência dos pressupostos constantes do artigo 306 do RITCEES;

Sugere-se que se dê **CIÊNCIA** ao representante do teor da decisão a ser proferida.

Após o eminente Relator haver procedido ao Voto 692/2016, o Plenário desta Corte procedeu à Decisão 01373/2016, no seguinte sentido:

DECIDE o Plenário deste Tribunal de Contas, à unanimidade, em sua 19ª sessão ordinária, nos termos do voto do Relator, Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, que integra esta Decisão:

1. Conhecer como Representação.
2. Indeferir a medida cautelar pretendida pelo Representante.
3. Notificar o Presidente da Associação Dos Municípios Do Estado Do Espírito Santo – AMUNES, Sr. Dalton Perim, para que se manifeste no prazo de 10 (dez) dias improrrogáveis, na forma do art. 07, §3º do RITCEES.
4. Dar ciência desta decisão ao Representante, na forma do art. 307, § 7º do RITCEES.
5. Submeter a tramitação dos autos sob o rito ordinário, tendo em vista a ausência dos pressupostos constantes no artigo 306 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.
6. Remeter os autos à Secretaria Geral de Controle Externo, para a instrução técnica, na forma do art. 309 do RITCEES.

Verifica-se às fls. 107/117 dos autos arrazoados da AMUNES pugnando pela improcedência da representação.

Vieram-nos os autos para instrução, e passamos a fazê-lo.

2. ANÁLISE TÉCNICA

Superada a fase de análise dos pressupostos de admissibilidade e dos requisitos para a concessão de medida cautelar, passamos à análise da representação.

O representante alega que os recursos manipulados pela AMUNES, associação de direito privado, seriam integralmente públicos, enquadrando-a como sujeito passivo a ser responsabilizado, sendo essa associação custeada por intermédio de recursos públicos advindos de seus associados, que são os municípios do Estado do Espírito Santo, não se verificando no sistema processual desta Corte qualquer tipo de prestação de contas anual ou processo de fiscalização dos recursos públicos recepcionados, não realizando a AMUNES qualquer tipo de prestação de procedimento licitatório nas suas contratações ou seleção de pessoal, o que infringiria a Constituição Federal e a Lei 8.666/93.

A verba de contribuição, que seria proposta pela Assembleia Geral da entidade, no qual se descontaria da parcela mensal do Fundo de Participação dos Municípios, traria o dever do responsável prestar contas tanto aos Municípios que contribuem, bem como de forma especial e essencial ao TCEES, o que nunca teria ocorrido, sendo a Constituição Federal expressa em determinar, conforme artigo 70, parágrafo único¹, que a pessoa jurídica de

¹ Art. 70 (...)

Parágrafo único. 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, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

direito privado que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve prestar contas, e que o representado, ao não prestar contas dos recursos públicos, contrariaria dispositivos legais vigentes, culminando por gerar ilegalidades da mais alta gravidade.

Afirma o representante que nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 a AMUNES teria recebido repasses dos municípios no valor de R\$ 4.365.284,19 (quatro milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dezenove centavos), e que como nunca houve qualquer prestação de contas, inexistindo portal de transparência no sítio da AMUNES, não se teria conseguido descobrir qual o destino dessa quantia, não se verificando se o Presidente e demais agentes da associação receberiam vencimentos ou qualquer outro tipo de pagamento.

Aduz o representante que, apesar de serem, na essência, constituídas como pessoas jurídicas de direito público, mantidas por contribuições pecuniárias de origem pública, e voltadas para finalidades públicas, o estabelecimento, via estatuto, no sentido de serem pessoas de direito privado, seria ilegal, uma vez que não estaria presente o requisito do inciso V, do art. 41 do Código Civil², isto é, a criação por lei, sendo imprópria a natureza privada da AMUNES.

Após explanar acerca das finalidades do registro público, e destacar que no caso das associação formadas por pessoas jurídicas públicas, os atos constitutivos assinados não teriam a mesma autonomia de vinculação das partes, tal como em um documento particular, e que ainda que o prefeito possa representar o município em assembleias, ele não poderia, sozinho, assumir um compromisso pelo município, as obrigações assumidas só gerariam efeito se agisse por determinação ou ao menos autorizado por lei, conclui no sentido de que de nada adiantaria a assinatura da ata de assembleia

² Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

(...)

V – as demais entidades de caráter público criadas por lei.

e o compromisso de contribuir com mensalidades ou anuidades para a associação, e que se leve o ato a registro em cartório. Questiona então se os municípios que se associaram possuem autorização legislativa para contribuir na forma do estatuto da AMUNES, retirando parcela do Fundo de Participação dos Municípios.

A simples adesão do município a uma associação de direito privado, sem a existência de lei municipal dos municípios, não se mostraria legal.

Quanto ao dever constitucional de prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, o representante invoca, além do artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal, os artigos 5º, incisos I, VI e VII, 81 e 82 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, e, após mencionar que a AMUNES mantém-se por meio de recursos públicos municipais, colaciona a Consulta nº 731.118 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no sentido de que as associações microrregionais mantidas com recursos públicos, além de prestarem contas aos Municípios repassadores, os seus respectivos responsáveis legais teriam o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas.

Em relação ao tema licitações públicas, o representante defende que, por receber e gerenciar recursos públicos, a AMUNES deveria utilizar o procedimento licitatório, sob pena de afronta ao artigo 37, XXI da Constituição Federal, bem como aos artigos 1º, 2º e 3º da Lei 8.666/93, tendo verificado por meio de documentos que instruem o Agravo TC 1355/2016 que a AMUNES pagaria, 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. Entretanto, a AMUNES possuiria a Portaria 003-2011 que regulamenta as compras e contratações de produtos, obras e serviços em evidente violação ao princípio da legalidade e da Lei 8.666/93, na opinião do representante, o que se constituiria em ato de improbidade administrativa, conforme artigo 10, VIII da Lei 8.429/92.

Após citar mais uma vez trecho da Consulta 731.118 do TCEMG, que teria se posicionado no sentido de deverem as entidades associativas municipais se submeter às licitações, afirma se fazer urgente a deflagração de processo fiscalizatório no sentido de auditar todos os contratos e pagamentos efetuados pelo responsável em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Da mesma forma, contesta a não realização de concurso público ou ao menos seleção pública, com expedição de edital e aplicação de provas, como é feito pelos Conselhos de Fiscalização Profissional, BANESTES, entre outros.

Em seu entender, restaria configurada a omissão quanto à prestação de contas, o que se configuraria em ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º da Constituição Federal, e artigo 11, II e VI da Lei 8.429/92).

Arrazoa no sentido de que, como as receitas e despesas efetuadas pela AMUNES seriam públicas, haveria o dever de realizar procedimento licitatório, conforme Lei 8.666/93, e a não realização configuraria ato de improbidade administrativa (artigo 10, VIII da Lei 8.429/92).

Abaixo, transcrevemos trecho do capítulo da representação versando acerca do pedido meritório, conforme abaixo:

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.0 621/2012 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 último 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;

Em resposta, a AMUNES apresentou manifestação às fls. 107/117 dos autos, cujos argumentos encontram-se elencados e resumidos abaixo:

- A AMUNES sempre teria zelado pelo cumprimento da legislação pertinente, inclusive no tocante ao recebimento de recursos públicos e prestação de contas como Associação de Municípios, ressaltando restar estabelecido em seu regimento critérios objetivos para a prestação de contas (Título VIII), sendo que a não apresentação das prestações de contas anuais a esta Corte não significaria inexistência de prestação de contas, mas apenas que nunca houve exigência da AMUNES para apresentação de contas anuais para o Tribunal, e que, inclusive, em inúmeras vezes a AMUNES teria realizado consultas a este Tribunal sendo-lhe indeferido o pedido de consulta sob a justificativa de não integrar o quadro de jurisdicionados desta Corte.
- A sua prestação de contas seria realizada a todos os municípios associados pertinentes a totalidade de suas receitas e despesas do exercício financeiro anterior, sendo a prestação de contas anual previamente submetida à apreciação dos membros do Conselho Fiscal e posteriormente à apreciação da Assembleia Geral, conforme Ordem do Dia constante da convocação realizada, juntando para tanto cópias dos pareceres do Conselho Fiscal e atas de assembleia geral, estando tais prestações de contas à disposição de qualquer cidadão, podendo ser colocadas à disposição deste Tribunal quando assim o for requerido, por não existir nenhum traço de desvio de finalidade.

- Nenhum prefeito ou membro da diretoria da AMUNES receberia qualquer forma de remuneração.
- A AMUNES, à semelhança de outras associações de municípios, adotaria Regulamento de Compras, regulamento esse que visaria dar maior transparência aos gastos realizados, buscando obter sempre o menor preço e a melhor compra ou contratação de serviços, primando pela publicidade e ampla participação de interessados (cópia do regulamento consta dos autos).
- A adesão do município na qualidade de associado seria precedida de lei municipal autorizativa, e não apenas por ato do prefeito municipal, e todos os pagamentos realizados a título de contribuição anual de associado, pelos municípios associados à AMUNES, constariam da respectiva lei orçamentária anual de cada município associado, conforme valores aprovados pela Assembleia Geral da AMUNES, constantes da Tabela Progressiva de Valores de Contribuição Anual.
- Na sua visão, o representante estaria tentando enquadrar uma associação de municípios, constituída nos moldes preconizados pela Constituição Federal para a defesa de interesses coletivos (modelo de associativismo) a uma associação pública (art. 41, IV da Lei 10.406/2002, conforme alteração promovida pela Lei 11.107/2005), pessoa jurídica de suporte de um consórcio público. A associação de municípios constituída nos moldes do associativismo não teria a menor pretensão da execução de competências constitucionais próprias de seus associados, tendo por objetivos e finalidades a defesa coletiva da pauta municipalista em âmbito estadual e federal, lutando pela defesa de interesses de seus associados e não pela execução de ações, programas e projetos que a Constituição asseguraria como competência de seus associados, buscando a AMUNES por meio de articulações, projetos e ações, melhorar a relação dialógica com os governos estadual

e federal, visando garantir recursos para seus associados tenham condições de cumprir com as obrigações constantes na legislação.

- A AMUNES estaria buscando uma relação mais dialógica também com os órgãos de controle, a exemplo do Ministério Público Estadual e esta Corte, a fim de possibilitar que as exigências coletivas impostas aos municípios, muitas vezes por força de regulamentos ou normas internas, ou ainda, acordos, sejam de fato exequíveis.
- De outro modo, uma associação pública criada e constituída sob a égide de consórcio público já teria, desde os primeiros atos de sua constituição a pretensão de exercer competências típicas do ente consorciado/associado, e que pela simples leitura da Lei 11.107/2005, do Decreto Federal 6.017/2007 e da Portaria Conjunta STN/SOF 274/2016, poderia ser percebido que os objetivos e finalidades de uma associação pública constituiria a execução de competências de seus entes consorciados/associados.
- Cita a Lei Federal 13.019/2014 (transcrevendo os artigos 1º, 2º e 3º), que possibilitaria a constituição de associação de pessoas jurídicas de direito privado, formada por pessoas jurídicas de direito público interno, no modelo associativismo, podendo, para tanto, receber o pagamento de contribuição de seus associados, lei que traria a dicotomia legal entre a aplicação dos convênios e instrumentos congêneres (art. 116 da Lei 8.666/93) e demais instrumentos legais de parceria com a Administração Pública (termo de fomento, termo de colaboração, contrato de gestão e termo de parceria).
- Após transcrever o artigo 65 da Lei 4.320/64, que versa sobre o pagamento da despesa, afirma que, não havendo a entrega de recursos públicos, e sim o pagamento da contribuição anual à AMUNES, na forma preconizada na Lei 13.019/2014, não haveria embasamento para exigir uma prestação de contas no modelo convencional, pelo fato jurídico contábil

ocorrido ter sido o pagamento de uma obrigação de associado, e não o repasse, transferência ou entrega de recursos públicos.

- Afirma que a Lei 11.107/2005, em seu art. 8º e combinado com o disposto no art. 13 do Decreto Federal 6.017/2007, impediria associações públicas, pessoas jurídicas de direito público de receberem recursos públicos a título contribuição, visto que o legislador entendeu que seu objeto não é o associativismo para defesa coletiva dos interesses de seus associado na forma preconizada na CFRB, e sim o exercício de competências dos entes públicos que integram o eu quadro de associados.

Continua a explicar, nos seguintes termos:

A AMUNES não se enquadra como associação pública, pessoa jurídica de direito público interno na forma pretendida na Representação;

b) A AMUNES recebe o pagamento de contribuições, e não repasses ou transferência voluntária de recursos públicos;

c) A AMUNES tem em seu quadro de associados pessoas jurídicas de direito público interno, conforme possibilidade jurídica reconhecida pela lei federal 13.019/2014;

d) Somente pode se tornar associado da AMUNES o município que aprovou lei autorizativa e consignou recursos em sua lei orçamentária anual;

e) A AMUNES adota Regulamento de Compras para fins de controle, transparência na realização dos seus gastos, permitindo aos associados e interessados a participação e conhecimento.

Por último registrar que não há na Lei Complementar 621/2012 qualquer dispositivo concernente a obrigação de prestação contas por uma associação de municípios que recebe o pagamento da contribuição anual de seus associados. Estando a presente lei em conformidade com o disposto na Lei federal 13.019/2014, haja vista que a AMUNES e demais entidades de representação federativa enquadram-se juridicamente no conceito de OSC trazida pela supra referida.

Registre-se que toda os recursos públicos recebidos pela AMUNES a título de transferência voluntária e ou repasse, foi formalizado por meio de convênio, do qual, posteriormente a AMUNES prestou contas na forma da legislação aplicável. Tantos recursos públicos municipais, quanto estadual e federal.

Por último, a jurisprudência juntada pelo Ministério Público de Contas, pertinente a Consulta feita ao TCE-MG foi deliberada em 2003, parte do pressuposto do recebimento de recursos públicos a título de transferências voluntárias e não se encontra em conformidade com legislação atualmente vigente. Não se constituindo, portanto, em peça basilar para a manifestação dos Nobres Julgadores.

Caso esse Egrégio Tribunal de Contas, não acolha as justificadas elencadas alhures, e entenda que há sim a obrigação de prestação de contas, realização de procedimento licitatório e concurso público, necessário se faz a alteração da lei complementar nº621/2012, bem como trazer para o bojo do cumprimento das obrigações acima referida todas as demais entidades de representação federativa e demais OSC's que subsistem a custa de recurso públicos.

Conclui sua justificativa pugnano pela improcedência da representação.

Deve-se ressaltar que eventual análise quanto à regularidade dos recursos transferidos à AMUNES encontra-se na dependência da resolução de outras questões a serem tratadas nos presentes autos.

Após o resumo das argumentações trazidas aos autos tanto pelo representante como pelo representado, passamos ao enfrentamento do tema. A Constituição Federal impõe aos gestores públicos o dever de prestar contas, sendo esse dever uma das premissas básicas da Administração Pública. Seu artigo 70, parágrafo único, na seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, clarifica que “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, assumas obrigações de natureza pecuniária”. Pelo princípio da simetria, tal dispositivo pode ser transportado, sem maiores dificuldades, aos âmbitos estadual e municipal.

Em suma, todo aquele que utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiros, bens e valores públicos, possui de forma inerente e inafastável o dever de prestar contas. Tal assertiva não pode, entretanto, levar-nos à conclusão de que todo aquele que possui esse dever será responsável por um

processo de prestação de contas ordinárias a serem julgadas pelo respectivo Tribunal de Contas.

A Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES conforme reza seu estatuto, mais especificamente no seu artigo 1º, seria uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, com autonomia administrativa e financeira, de duração indeterminada, sendo constituída por duas categorias de associados, conforme artigo 5º, sendo eles os natos, que seriam os admitidos sem necessidade de manifestação expressa de admissão, pois a admissão seria automática, quando da existência do município, e os fundadores, que seriam todos os municípios do Estado do Espírito Santo que não se enquadrariam na categoria de associado nato. Em suma, a AMUNES seria uma associação formada unicamente por municípios do Estado do Espírito Santo.

O parágrafo único do artigo 5º do seu estatuto social dispõe que todos os municípios deverão aprovar lei dispendo sobre a associação do município à AMUNES, bem como sobre autorização para repasses dos valores pertinentes à contribuição necessária ao custeio das atividades dessa instituição, sendo dever do município associado, conforme artigo 8º, IV, manter contribuição mensal autorizada por Assembleia Geral, a ser descontada da parcela mensal do FPM (fundo de participação dos municípios).

Conforme seu estatuto social, a AMUNES seria uma pessoa jurídica de direito privado.

Defende o representante que, por ser a AMUNES custeada por meio de recursos públicos advindos de seus associados, que são municípios desse Estado, a entidade deveria ser reconhecida como ente jurisdicionado a esta Corte, com a sujeição ao regime de direito público.

O Código Civil brasileiro, ao tratar das pessoas jurídicas, elenca como pessoa jurídica de direito público interno a União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias (inclusive as associações públicas) e as demais entidades de caráter público criadas por lei. É o que expressa o seu artigo 41.

Já o artigo 44 do mesmo código expressa serem pessoas jurídicas de direito privado as associações, sociedades, fundações, organizações religiosas, partidos políticos e empresas individuais de responsabilidade limitada.

Nesse momento, deve-se fazer uma pausa para tratarmos do tema “organizações da sociedade civil”. Em suas justificativas, a representada menciona a Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, que seria no sentido de possibilitar a constituição de associação de pessoas jurídicas de direito privado, formada por pessoas jurídicas de direito público interno, no modelo de associativismo, podendo, para tanto, receber o pagamento de contribuições de seus associados.

A Lei 13.019/2014, em seu artigo 2º, I, de forma didática define quem seria considerada organização da sociedade civil. São elas: “entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva”. Também são enquadradas nessa categoria as sociedades cooperativas e as organizações religiosas.

Para o deslinde das questões postas nos autos é necessária a análise acerca da possibilidade ou não de se constituir uma associação de municípios, por

meio de estatuto social, conferindo-lhe a natureza de direito privado, cuja gênese não advenha de lei. A Lei 13.019/2014 em questão, ao conceituar as organizações da sociedade civil, em momento nenhum dispôs acerca da possibilidade de se constituir associação de entes públicos cuja natureza fosse de direito privado. Na verdade, o próprio artigo 3º, inciso IX, exclui a aplicação dessa lei para em relação aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por pessoas jurídicas de direito público interno ou pessoas jurídicas integrantes da administração pública. Vejamos:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

(...)

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) membros de Poder ou do Ministério Público; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) pessoas jurídicas de direito público interno; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; (Incluída pela Lei nº 13.204, de 2015)

Em suma, o que se depreende da Lei 13.019/2014 é o seguinte:

a) A entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou

por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, pode ser considerada uma organização da sociedade civil.

b) Subentende-se que seria possível a realização de pagamentos a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por pessoas jurídicas de direito público interno ou pessoas jurídicas integrantes da administração pública.

c) Essas situações mencionadas na letra “b” refogem das exigências da Lei 13.019/2014, ou seja, a elas não se aplica essa norma.

Não se pode, a partir dessas premissas, entender que estaria autorizada a constituição de associação de municípios sob a personalidade de direito privado, nos moldes da Lei 13.019/2014. A previsão legal em nosso ordenamento acerca de constituição de pessoa jurídica formada por entes federativos, cuja natureza poderá até ser de direito privado, encontra-se na Lei 11.107/2005, conforme artigo 1º, § 1º.

Feito esse recorte, continuamos a análise.

A argumentação do representante é no sentido de que a AMUNES deveria ter reconhecida a sua natureza jurídica de direito público. Em nosso ordenamento jurídico, a hipótese de constituição de pessoa jurídica formada pela união de entes federativos, é a Lei 11.107/2005. O Código Civil brasileiro, incorporando em seu artigo 41 alteração promovida por essa lei, previu a figura da associação pública como pessoa jurídica de direito público interno. No mesmo artigo, mais especificamente no inciso V, há a previsão de lei criar demais entidades de caráter público. Adentrando no caso concreto, verifica-se que a AMUNES não foi constituída como associação pública, nem mesmo tendo sido criada por lei, não tendo como fundamento genético o artigo 41 do Código Civil.

A AMUNES se intitula, conforme artigo 1º de seu estatuto, da seguinte forma:

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.

Pois bem. Nossa ordem constitucional, ao eleger o Estado federal como sua forma, consagrando o federalismo, e elencar uma série de competências a serem exercitadas de forma concorrente entre os entes federativos, o qualificou como cooperativo. Surge o federalismo cooperativo, no qual cada ente, autônomo e independente, além de uma esfera de competência privativa, compartilha um conjunto atribuições.

José dos Santos Carvalho Filho, em obra jurídica que discorre sobre os consórcios públicos, assim se manifesta:

“Conquanto as idéias primitivas a respeito da federação, nos séculos XVIII e XIX, se fundassem no dualismo, visto como instrumento de separação estanque das esferas da União, de um lado, e dos Estados-membros, de outro, passa o federalismo, após a Primeira Guerra Mundial, a assumir a feição de cooperativo – no qual o desiderato do sistema seria a coordenação e a conjugação de esforços por parte dos integrantes da federação.

(...)

A realidade do regime federativo, entretanto, não pode abdicar do regime de cooperação e parceria entre seus componentes. Não se trata de mera escolha do Constituinte federal, mas de fatos inerente à própria forma federativa e à descentralização do poder que a caracteriza”³.

O artigo 23 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, estatui que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os

³ Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007), José dos Santos Carvalho Filho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Pg. 4.

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”⁴.

Apesar da exigência de lei complementar, surge, na forma de lei ordinária, a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, dispondo, em seu artigo 1º, que aquela lei disporia sobre normas gerais para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, e, conforme parágrafo 1º, tais consórcios poderiam se constituir em associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

A lei em questão não é lei complementar. Surge então duas linhas de raciocínio: ou a lei não encontra sua base de sustentação no artigo 23, parágrafo único da Constituição, ou é inconstitucional. Devemos indagar então qual seria o fundamento de validade da lei dos consórcios. Logo em sua ementa temos um indício da resposta. Reza a ementa que aquela lei “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios e dá outras providências”. O consórcio possui natureza contratual. Reza a Constituição Federal, em seu artigo 22, XXVII, que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Em relação a esse tema, não se exige a expedição de lei complementar, contentando-se a Constituição Federal com o instrumento lei ordinária.

Marcelo Harger, ao tratar do tema, assim expressa:

“O parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, exige a edição de lei complementar para fixar normas de ‘cooperação entre a União, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’. Esse dispositivo tem servido de fundamento para que diversos doutrinadores aleguem a inconstitucionalidade formal da Lei nº 11.107/05, que é lei ordinária. Em que pese o entendimento desses doutrinadores, essa parece não ser a melhor solução para o problema. Faz-se essa afirmação porque o dispositivo em questão não pode ser interpretado fora do contexto no qual se insere. Esse

⁴ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

contexto é o âmbito da competência comum. A norma prevista no parágrafo único do artigo destina-se a solucionar os problemas que surgiriam em decorrência de as três esferas da federação possuírem competência plena para atuar. A lei complementar deverá detalhar quais os limites de cada ente federativo no âmbito da competência comum, evitando, assim, antinomias normativas que dificilmente poderiam ser sanadas⁵.

E continua o autor:

“Mesmo no âmbito da competência comum, contudo, nem sempre será necessária a edição de lei complementar. A edição dessa espécie de lei somente surge quando a cooperação entre os entes federados tiver em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, conforme bem explicita o parágrafo único do já citado art. 23”⁶.

Entendemos, com base em todo o exposto, restar mantida a presunção de constitucionalidade da lei.

É de se recordar uma das premissas básicas que dão os devidos contornos à Administração Pública brasileira: o princípio da legalidade, já mencionado no artigo 37 da Constituição Federal. A legalidade, no âmbito do direito público, significa que os órgãos, entidades e agentes públicos só podem fazer aquilo que a lei expressamente lhes permita. Pois bem. A solução que nosso ordenamento jurídico previu para a realização de objetivos de interesse comum, quando se cria pessoa jurídica distinta dos entes federativos é a contratação de consórcios públicos, conforme expressa a Lei 11.107/2005, em especial, em seu artigo 1º, cuja redação é a seguinte:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

⁵ Consórcios públicos na Lei nº 11.107/05. Marcelo Harger. Belo Horizonte: Fórum, 2007. Pgs. 70/71.

⁶ Consórcios públicos na Lei nº 11.107/05. Marcelo Harger. Belo Horizonte: Fórum, 2007. Pg. 71.

Da leitura do estatuto social da AMUNES, podemos tirar algumas importantes conclusões para o deslinde da presente representação.

A primeira delas é a de que os seus objetivos e finalidades constituem em objetivos de interesse comum. Aliás, pensar de forma diferente levantaria questionamentos até mesmo quanto à legitimidade dos pagamentos realizados pelos associados a título de contribuição. Na verdade, verifica-se que os objetivos da AMUNES são, além de importantes e legítimos, de interesse comum dos seus associados. Abaixo, transcrevemos o artigo 3º do Estatuto Social, onde constam tais finalidades:

Art. 3º - A AMUNES tem por objetivos e finalidades:

I - Formular as diretrizes do movimento municipalista no Espírito Santo, observadas as linhas gerais e autonomia Federativa dos Municípios Brasileiros;

II - Promover de forma cooperativa subsidiária o desenvolvimento da gestão pública municipal em toda a multiplicidade de seus aspectos;

III - Promover estudos e pesquisas voltados à promoção do bem-estar social e progresso das comunidades municipais, tendo como metodologia a solução planificada de seus problemas;

IV - Manter, conforme previsões orçamentárias ou mediante projetos específicos:

a) Logística de suporte administrativo e técnico, inclusive com a apresentação de planos e projetos que interessem a todos os Municípios;

b) Outros tipos de colaboração técnica aprovada pelo Conselho Institucional, de modo a encontrar a solução dos problemas dos municípios associados e na defesa de seus interesses.

V - Participar na forma de representação ou colaboração na Confederação Nacional de Municípios, bem como em outras associações, inclusive Internacionais, visando assegurar o desenvolvimento do municipalismo;

VI - Contribuir para a promoção do desenvolvimento autônomo dos municípios;

VII - Manter intercâmbio com os Municípios, com Associação Brasileira e outras Associações que defendam o municipalismo, de modo a formular com maior segurança a linha de política e prestar

com mais precisão as informações e a assistência que forem solicitadas;

VIII - Publicar e incentivar a mídia escrita ou falada, na divulgação de assuntos de interesse dos municípios e do movimento municipalista;

IX - Promover treinamentos, seminários e congressos de Municípios, com temático conexo aos interesses municipais;

X - Acompanhar a atuação da representação parlamentar estadual, inclusive mediante divulgação das ações em prol da defesa dos interesses municipais, bem como demais atos e procedimentos com edição de informativo das proposições individuais, dos mesmos;

XI - Disponibilizar suporte logístico, técnico e/ou administrativo, aos municípios adimplentes com as obrigações estatutárias, bem como com contribuição mensal autorizada em Assembléia Geral e/ou decisão de Diretoria especializada;

XII – Defender os interesses coletivos dos Associados nas esferas Administrativa e Judicial.

A segunda conclusão advinda do próprio estatuto social é a de que a AMUNES, do ponto de vista de uma prévia formalização, não é consórcio público.

Não resta qualquer dúvida de que o direito brasileiro prevê a figura da associação como pessoa jurídica de direito privado. Mas, qual seria o fundamento legal para que municípios, entes federativos, existindo norma específica que versa acerca da sua união, a saber, Lei 11.107/2005, resolvessem se associar, constituindo assim uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem se utilizar do procedimento dessa lei? A resposta seria a existência de uma outra lei dispondo acerca dessa possibilidade, o que não se encontra demonstrado nos autos. Deve-se ressaltar que a própria lei de consórcios autoriza a sua constituição como pessoa jurídica de direito privado (*vide* artigo 1º, § 1º), mas, é claro, seguidos seus preceitos e formalidades.

Diferentemente do afirmado pela representada, o fato de a AMUNES não se constituir em autarquia não é capaz de afastá-la, simplesmente por tal fato, da

incidência da lei dos consórcios, que prevê a existência do consórcio até mesmo como uma pessoa jurídica de direito privado. Vejamos:

Art. 1º (...)

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Geral, por meio da Consulta 731.118, foi instado a se pronunciar acerca da submissão de uma associação de municípios às normas de direito público relativas a licitação, contrato, convênio e admissão de pessoal. Nesse julgado, entendeu aquela Corte de Contas que as entidades que se tratam de associações microrregionais constituídas por diversos Municípios revestir-se-iam de natureza jurídica similar aos consórcios públicos, indo no sentido de que, por receberem e gerirem dinheiro público, atrairiam a incidência dos princípios constitucionais do artigo 37 da Constituição, mencionando especificamente a contratação de pessoal por meio de concurso público, e as licitações e os contratos administrativos. Abaixo, segue transcrição desse trecho:

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. (grifamos)

Considerando que o artigo 1º da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), em seu inciso X, é claro ao estabelecer a competência desta Corte em fiscalizar atos e contas de consórcios públicos, e considerando que a forma eleita pela legislação brasileira para que os entes federativos se associem para a realização de objetivos de interesse comum foi o consórcio público, seja

como associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado, é razoável e até mesmo decorrência lógica exigir que a AMUNES preste contas a esta Corte, nos moldes preconizados pela Instrução Normativa nº 28, de 26 de novembro de 2013, instrução essa que dispõe sobre a composição e a forma de envio das tomadas e prestações de contas anuais dos Chefes dos Poderes e demais ordenadores de despesas, para fins de apreciação e julgamento pelo TCEES.

Em suma, considerando que a AMUNES agrega entes federativos, utilizando-se de recursos públicos, independentemente da forma como se dá esse recebimento, deve-se exigir-lhe que preste contas a esta Corte.

Entretanto, pelo princípio da eventualidade, caso esse entendimento não prospere, ou seja, caso não se reconheça a natureza pública da AMUNES, é preciso ponderar o seguinte:

A receita auferida pela AMUNES é proveniente de contribuição mensal autorizada por Assembleia Geral, a ser descontada da parcela mensal do FPM. Como decorrência da não prestação de contas perante esta Corte, teríamos uma parcela de recursos públicos eventualmente não sujeitos à fiscalização desta Corte, diante da dificuldade de se visualizar, quando da análise das prestações de contas dos seus municípios associados, a aplicação, pela AMUNES, da parte correspondente ao Município cujas contas são apreciadas.

Considerando que o dever de prestar contas pode ser erigido como um princípio em nossa ordem constitucional, e que a AMUNES manuseia recursos públicos, preferível é exigir-lhe que preste contas a esta Corte, sob pena de, naturalmente, restar dificultada as ações de controle desta Corte, tendo em vista a variedade das fontes dos recursos, a saber, de todos os municípios associados do Estado do Espírito Santo, conforme parágrafo acima.

Quanto ao dever de licitar e ao dever de manusear o instrumento do concurso público para a contratação de pessoal, passamos a comentar.

A licitação e o concurso público despontam em nosso ordenamento jurídico em normas constitucionais, sendo ambos tratados pelo célebre e sempre lembrado artigo 37. O concurso público reside em seu inciso II, e a licitação, em seu inciso XXI, conforme abaixo:

Art. 37 (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

A Lei 8.666/93, conhecida como lei geral de licitações e contratos administrativos, em seu artigo 1º, parágrafo único, reza o seguinte:

Art. 1º (...)

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.

A AMUNES é controlada pelos seus associados, que são os Municípios contribuintes, surgindo daí o dever de licitar. Aliás, ela é formada unicamente pelos Municípios. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio da Consulta n. 731.118, apesar de ser no sentido de que as associações de

Municípios seriam entidades de direito privado, exarou o entendimento do seu dever de licitar. Vejamos:

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.

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-las, 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.

José Afonso da Silva, em sua clássica obra “Comentário Contextual à Constituição”, ao tratar do princípio da licitação pública, assim se manifesta:

“Licitação’ é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público”⁷.

Já em relação ao concurso público, o grande constitucionalista assim se pronuncia:

“O princípio da acessibilidade aos cargos e empregos públicos visa essencialmente a realizar o princípio do mérito, que se apura mediante investidura por concurso público de provas ou de provas e

⁷ Comentário contextual à Constituição, José Afonso da Silva. 9ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 83, de 5.8.2014. Malheiros Editores, 2014. Pg. 350.

títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II)⁸.

É importante a menção de que o concurso público não é a única forma de provimento de cargos públicos. Nossa ordem constitucional convive com a forma de provimento em comissão. Os cargos comissionados, previstos em lei, possuem legitimidade constitucional, destinando-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, havendo ainda previsão constitucional para as chamadas contratações temporárias por excepcional interesse público.

Em relação a tais assuntos (licitação e concurso público), a Lei 11.107/2005, em seu artigo 6º, § 2º, expressa que “no caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT”.

Salvo as exceções constitucionais e legais, os consórcios públicos, independentemente de sua natureza, possuem o dever de licitar e realizar concurso público quando da contratação de pessoal, apesar da redação legal trazida acima mencionar apenas a personalidade jurídica de direito privado, já que, quando se revestirem de personalidade jurídica de direito público, os consórcios serão associações públicas, tendo natureza autárquica, entidades que já se submetem a tais exigências.

Em suma, o que se pode depreender da lei em questão é que, caso o consórcio público seja de direito público, constitui-se em associação pública, que possui natureza autárquica, conforme demonstra o artigo 41, IV do Código Civil. Nesses casos, é patente a submissão desses consórcios aos princípios da licitação e do concurso público. No caso de possuir o consórcio

⁸ Comentário contextual à Constituição, José Afonso da Silva. 9ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 83, de 5.8.2014. Malheiros Editores, 2014. Pg. 343.

personalidade jurídica de direito privado, seu dever de licitar e realizar concurso público ressalta do artigo § 2º do artigo 6º da Lei 11.107/2005, acima citado. Em ambos os casos tais instrumentos são pressupostos para a contratação de bens, serviços e obras, e para a admissão de pessoal.

Considerando que a AMUNES, apesar de não restar constituída sob a forma de consórcio público, é associação que, sob o aspecto finalístico, é bastante similar aos consórcios públicos da Lei 11.107/2005, e considerando o recebimento de recursos públicos, conforme atesta seu próprio estatuto, caso seja-lhe reconhecida a natureza jurídica de direito público, haverá reflexos em relação a diversos temas que afetam à sua gestão.

Faz-se necessária a menção, a fim de não parecer que a AMUNES não se submete a qualquer regra de contratação, que essa entidade possui regulamento de compras e de contratação de produtos, obras e serviços (fls. 168/179), o que demonstra, no plano abstrato, que suas aquisições são normatizadas, inclusive com a menção, nos artigos 20 e 21 desse regulamento, aos pregões presencial e eletrônico, respectivamente.

3. DO PREJULGADO

Ao analisar os pedidos da exordial, nota-se que muitas providências ali solicitadas são dependentes do deslinde da questão posta acima. Como exemplo, cita-se a deflagração imediata de procedimento fiscalizatório no ano de 2016. Mas, a questão é passível de suscitar controvérsias. Tanto que até a presente data, a AMUNES, que tem exercido um relevante papel para a gestão pública municipal, não se constituiu na forma de consórcio, e, inclusive, contesta tal enquadramento.

A Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013, que aprova o Regimento Interno desta Corte, expressa, em seu artigo 348 que, “reconhecida, preliminarmente, a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de

forma geral, o Plenário poderá pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração”.

Diante desse quadro, sugere-se que o item 6.1 da representação, cuja transcrição segue abaixo, seja submetido à análise desta Corte, para efeitos de formação de prejudgado:

“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”;

Após o deslinde dessa questão, entendemos que a área técnica terá mais subsídios para o enfrentamento da questão meritória, enfrentando os requerimentos da exordial.

4. PROPOSTA ENCAMINHAMENTO

Sugere-se, com base nos arts. 348 a 355 do RITCEES, seja proposto pelo eminente Relator, **INCIDENTE DE PREJULGADO** sobre o tema acima, na forma do item 6.1 da representação.

Vitória, 2 de setembro de 2016.

Gustavo Rubert Rodrigues
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.533