



## Acórdão 01791/2019-1 - 2ª Câmara

**Processo:** 00174/2018-6

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Ordenador

**Exercício:** 2015

**UG:** CDSVC - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região Dos Vales e do Café

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Interessado:** FLAVIA ROBERTA CYSNE DE NOVAES LEITE, CARLOS ROBERTO CASTEGLIONE DIAS, HUMBERTO ALVES DE SOUSA, JULIANO DE SOUZA CARDOSO, GILSON LOURENCO ROSA, PEDRO MATTEINI

**Responsável:** LIONDA LIMA MARELLI

**Procuradores:** PETRONIO ZAMBROTTI FRANCA RODRIGUES (OAB: 12199-ES), BENICIO HELMER (OAB: 17060-ES), MAURO ESTEVAM (OAB: 17341-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE  
ORDENADORES – EXERCÍCIO DE 2017 –  
JURISDICIONADO: CDSVC - CONSÓRCIO DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO  
DOS VALES E DO CAFÉ – DEIXAR DE ACOLHER  
CONEXÃO - ACOLHER A PRELIMINAR DE  
INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA E AUSÊNCIA DE  
LEGITIMIDADE OU DE INTERESSE PROCESSUAL -  
EXCLUIR O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DOS VALES E DO  
CAFÉ DO ROL DE JURISDICIONADOS DESTA  
CORTE DE CONTAS – DETERMINAR O  
ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO –  
DAR CIÊNCIA À SEGEX E AO MINISTÉRIO**

**PÚBLICO DE CONTAS - CIENCIA AOS  
INTERESSADOS - ARQUIVAR.****O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:****RELATÓRIO E FUNDAMENTAÇÃO**

Cuidam os autos da Prestação de Contas Anual (PCA) do **Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Vales e do Café**, referente ao **exercício de 2015**, que reflete os atos de gestão administrativo-contábil, econômico-patrimonial e orçamentário-financeiro do senhor **Lionda Lima Marelli**.

A prestação de contas anual foi encaminhada ao TCEES através do Protocolo 18383/2017-2 (Petição Inicial 00414/2017-9, Peça 10) e protocolada somente em 22/11/2017, **não observando, portanto**, o prazo fixado pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/13.

Após análise técnica, foi elaborado o Relatório Técnico Contábil RTC 00147/2019-1, no qual se opinou pelo chamamento, por meio de citação, do Sr **Lionda Lima Marelli** a prestar esclarecimentos às questões suscitadas.

Elaborada a Instrução Técnica Inicial ITI 0096/2019-2, sugerindo a citação do gestor responsável pelos itens de irregularidade a seguir enumerados:

<b>Item/Descrição do achado</b>	<b>Responsável</b>
2.1.1 DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL Base Legal: artigo 135, IV e VII da Lei Complementar Estadual nº 621/2012	Lionda Lima Marelli
3.1.1 AUSÊNCIA DE APROVAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (CONTAS) PELO ÓRGÃO INTERNO COMPETENTE. Base Legal: Artigo 6º, 7º, 8º e 9º do Estatuto Social c/c Tabela "J" do ANEXO I da IN TC nº 34/2015.	Lionda Lima Marelli Juliano Souza Cardoso Gilson Lourenço Rosa Pedro Mattein Humberto Alves de Souza Carlos Roberto Castegione

	Dias Flávia Roberta Cysne de Novaes Leite
3.2.2.1 NÃO COMPROVAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES EM CONTA MOVIMENTO MEDIANTE APRESENTAÇÃO DO EXTRATO BANCÁRIO DAS CONTAS. Base Legal: Instrução Normativa TC nº 34/2015.	Lionda Lima Marelli
3.2.1.1 - APRESENTAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS EM DESACORDO COM AS NORMAS APLICÁVEIS. Base Legal: artigos 176 a 205 da Lei Federal nº 6.404/76 e NBC - ITG 2002 (R1) – ENTIDADE SEM FINALIDADE DE LUCRO, itens 22 até 25.	Lionda Lima Marelli
3.2.2.1 NÃO COMPROVAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES EM CONTA MOVIMENTO MEDIANTE APRESENTAÇÃO DO EXTRATO BANCÁRIO DAS CONTAS. Base Legal: Instrução Normativa TC nº 34/2015.	Lionda Lima Marelli
3.6.1.1 RECONHECIMENTO E RECOLHIMENTO A MAIOR DE OBRIGAÇÕES SOCIAIS AO INSS. Base Legal: Art. 183 e incisos da Lei 6404/76 c/c Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 (no que couber) e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991.	Lionda Lima Marelli

Por meio da Decisão SEGEX 00251/2019-1, o Secretário-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, promoveu a citação Srs. **Juliano Souza Cardoso, Lionda Lima Marelli, Gilson Lourenço Rosa, Pedro Mattein, Humberto Alves de Souza, Carlos Roberto Casteglione Dias e Flávia Roberta Cysne de Novaes Leite**, em relação ao item 1, daquela ITI, conforme Termos de Citação 426/2019 a 432/2019 (peças 37 a 43).

fEm atenção à citação foram apresentadas justificativas (peças 57, 58 e 60) pelos Srs. **Lionda Lima Marelli, Carlos Roberto Casteglione Dias e Flávia Roberta Cysne de Novaes Leite**, sendo os demais citados declarados revéis, conforme Despacho 33.170/2019-9 (peça 66).

Após os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia que manifestou-se por meio da Manifestação Técnica 10972/2019-2, que conclui com a seguinte proposta de encaminhamento:

## **CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante de todo o exposto, conclui-se opinando no sentido de que seja sugerido ao Relator o reconhecimento da conexão entre os processos TC 174/2018, TC 7.574/2017, TC 5.568/2018 e TC 14.296/2019, e assim, que seja providenciado o apensamento a este processo (TC 174/2018) dos demais, visto que a decisão aqui tomada, se aplicará a todos, por versarem acerca da mesma matéria em exercícios subsequentes, observados os artigos 277, 278, 279 e 280 do RITCEES.

Após retornar os autos a esta unidade técnica para a instrução conclusiva.

O Ministério Público Especial de Contas em Manifestação 00395/2019-6 (evento 72), oficiou pelo acolhimento da proposta contida na Manifestação Técnica 10972/2019-2

Após, vieram os autos a este Magistrado de Contas.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **DA PRELIMINAR DA CONEXÃO**

A defesa suscitou preliminar de incompetência absoluta e ausência de legitimidade ou de interesse processual, tendo como fundamento o art. 337, II E XI DO CPC), pois em seu entendimento o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Vales e do Café NÃO está sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Verifico que o Corpo Técnico, por meio da Manifestação Técnica 10972/2019-2, propõe que antes de decidir a preliminar suscitada pelos partes seja reconhecida a conexão entre os processos TC 174/2018, TC 7.574/2017, TC 5.568/2018 e TC 14.296/2019, e assim, que seja providenciado o apensamento a este processo (TC

174/2018) dos demais, visto que a decisão aqui tomada, se aplicará a todos, por versarem acerca da mesma matéria em exercícios subsequentes, observados os artigos 277, 278, 279 e 280 do RITCEES, no que foi acompanhado pelo Ministério Público.

Pois bem.

Com todas as vênias, dirirjo desta providencia processual proposta pelo corpo técnico por entender que estes autos já estão aptos ao julgamento.

Primeiro porque, a meu convencimento, a Manifestação Técnica 10972/2019-2 já contém avaliação técnica acerca da preliminar de incompetência absoluta e ausência de legitimidade ou de interesse processual, suscitada pela defesa, na medida que expressa que a tendência “é de se reconhecer que, ao sair da associação, os municípios acordaram que não dariam seguimento à formalização de consórcio público e a associação continuou suas atividades na forma de instituição privada sem fins lucrativos não ligada à administração indireta dos municípios que a integravam” e que:

[...]

Não resta dúvidas de que existe conexão entre os processos, pois **o acolhimento do pedido preliminar aqui formulado pode afetar a todos, extinguindo-os sem solução de mérito,** vez que se questiona a exclusão da entidade do rol de jurisdicionados desta Corte de Contas a partir de 2015.

Ademais, a conexão no processo dá-se em favor da jurisdição de modo a facilitar a colheita da prova, evitar decisões contraditórias e permitir cognição mais profunda e exauriente da matéria posta a julgamento, *in casu* a conexão estenderia o rito processual, sem nenhum ganho em matéria probatória ou na cognição mais aprofundada quanto a sujeição desta entidade à jurisdição ou não deste Tribunal de Contas.

O reconhecimento da conexão estenderia o rito processual na medida que requereria 1) o apensamento de todos os processos que têm como jurisdicionado Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Vales e do Café em

tramitação seguido de sorteio de relatoria, vez que há conflito nas relatorias e 3) reenvio dos autos à área técnica para nova instrução.

De fato, o que foi arguido é a jurisdição deste Tribunal sobre a entidade em questão. Portanto, a matéria debatida é a existência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (inciso IV do art. 485 do Código de Processo Civil). Trata-se, portanto, de matéria de ordem pública.

Ressalto a possibilidade de se processar esta avaliação neste momento processual, haja vista a regra de que matéria de ordem pública não se submete a preclusão, podendo ser arguida e analisada a qualquer tempo, em qualquer grau de jurisdição, a requerimento ou de ofício, nos termos do § 3º do mesmo art. 485 do CPC.

Assim, ancorado no princípio da celeridade processual, esculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, que exige que os processos, judiciais e administrativos, devam chegar à satisfação em tempo razoável, com garantia de celeridade em sua tramitação, entendo que é imperioso enfrentar desde já a preliminar arguida pela defesa.

Quanto a afetação dos demais processos, a solução da preliminar de incompetência absoluta e ausência de legitimidade ou de interesse processual, certamente produzirá os efeitos cabíveis sobre os mesmos, independentemente de estarem apensados a este. E neste sentido solucionar a questão desde já é mais benéfico às partes.

Por todas essas razões, deixo de acolher o pedido para reconhecer a conexão entres os processos TC 174/2018, TC 7.574/2017, TC 5.568/2018 e TC 14.296/2019 e passo a apreciação da preliminar incompetência absoluta e ausência de legitimidade ou de interesse processual.

## **DA PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA E AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE OU DE INTERESSE PROCESSUAL**

Conforme narrado na Manifestação Técnica 10972/2019-2, em suas justificativas o Sr. Lionda Lima Marelli (Protocolo 8.432/2019 peças 60 - Defesa/Justificativa 719/2019-6) alegou preliminarmente incompetência absoluta e ausência de legitimidade ou de interesse processual, sob o argumento de que a entidade Vales e Café Convention & Visitors Bureau - VCC&VB pela sua composição no quadro associativo, não permite enquadrar-se como "Consórcio Público" nos moldes da lei federal da Lei 11.107/2005, ou mesmo no entendimento doutrinário existente com um "Consórcio Administrativo

Aduz não sujeitar-se referida entidade à aplicação do direito administrativo e demais normas aplicáveis a administração pública, regendo-se pela legislação civilista, e que não está obrigada a realizar a prestação de contas ao TCES por essa razão ou um "Consortio Público" e ao final o defendente pede:

- a) "que esta Corte de Contas caminhe no entendimento de que a entidade VCC&VB não integra o rol de entes jurisdicionados desse ilibado Tribunal, sendo decidido pelo arquivamento do processo das contas, sem resolução de mérito" e que
- b) reconhecendo essa matéria de restritiva extintiva do processo por conta da natureza jurídica da personalidade da entidade VCC&VB da qual é presidente, pleiteia-se que os processos de prestação de contas anual referente a entidade em questão, sejam suspensos até o julgamento da preliminar. Conforme a discussão no tópico anterior.

Estas alegações foram replicadas, embora de forma resumida, pelos demais agentes que compareceram aos autos trazendo suas justificativas.

Compulsando os autos verifico que a defesa apresenta um histórico da situação jurídica da Entidade, apresentando-a como *sui generis*.

Segundo alega, a mesma foi constituída juridicamente em 2001, mediante o registro do Estatuto no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, com o objetivo principal de fortalecer o turismo na região abrangida pelos municípios que firmaram o ato constitutivo.

Afirma ainda que a partir de decisão da Assembleia Geral Ordinária realizada em 15 de dezembro de 2014 e registrada em Ata, cuja cópia foi anexada aos autos (Peça XXX). os municípios deixaram de compor o quadro de associados e passaram a figurar apenas como colaboradores. Afirma, também, que

“com essa decisão o VCC&VB passou a se denominar VALES E CAFÉ CONVENTION & VISITOURS BUREAU - com a sigla VCC&VB, tendo sido adotadas todas as providências jurídicas necessárias para levar a efeito a referida decisão de alteração do Estatuto Social e do quadro de associados, registrando em cartório a ata da reunião, e, bem como, promovendo as devidas alterações junto a Receita Federal, conforme se comprova em anexo que integra esta defesa”.

Aduz que o agora VCC&B, é regido pela legislação Civilista e destaca que desde dez/2014 existe no quadro de associados da entidade pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado (empreendedores, empresários e empresas), todos do segmento do turismo, e não mais municípios.

Defende que tendo em mente a conjectura histórica desde logo, deve-se deixar de confundir a atual entidade denominada desde 2014 VCC&VB com um "Consórcio Administrativo" ou um "Consórcio Público", interpretação considerada pela defesa como errônea e segue argumentando como reproduzido a seguir:

Quando da citação do presidente do VCC&VB para apresentar as Contas ao TCES, imagina-se, que estaria enquadrado tal entidade no rol de jurisdicionados a esse Tribunal de Contas, o que, à luz da legislação vigente, é um equívoco.

Entretanto, tais esclarecimentos quanto à personalidade jurídica e composição dos associados da entidade, desde dez/2014, ainda não haviam sido realizados, o que ao nosso ver deu azo a tal situação.

Aprofundando o tema, por mais que se tente caracterizar tal entidade como um "Consórcio Administrativo", ou um "Consórcio Público" tal não é possível, pois o VCC&VB, conforme argumentos articulados anteriormente, pela sua composição no quadro associativo, não permite enquadrar-se como "Consórcio Público" nos moldes da lei federal da Lei 11.107/2005, ou mesmo no entendimento doutrinário existente do que vem a ser um "Consórcio Administrativo".

A Lei 11.107/2005 (marco legal dos Consórcios Públicos) na



forma disposta em seu Art. 19 não se aplica as pessoas jurídicas constituídas anteriores a sua vigência, as quais eram consideradas como "Consórcios Administrativos", conforme a melhor doutrina. Veja o que estabelece o Art. 19 da Lei 11.107/2005:

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Para, então, se firmar um Consórcio Público há de se concretizar todos os requisitos intrínsecos e extrínsecos contidos na própria Lei 11.107/2005, em especial nos artigos 3º, 4º e seguintes.

Como se percebe, em 2009, após a Lei 11.107 /2005, ao se promover a Alteração e Consolidação da entidade existente, anteriormente composta por municípios como associados, na entidade denominada VCC&VB, não fez no documento, nenhuma menção dos artigos 3º e 4º da Lei 11.107/2005.

Portanto, percebe-se claramente, que o VCC&VB não integra a administração pública direta ou indireta.

Mesmo, se forçosamente pudesse argumentar: se existe município associado ao VCC&VB, então a entidade seria obrigada a prestar contas ao TCES. Vimos que essa argumentação também já foi superada em recentíssima decisão dessa Corte de Contas, quando se foi reconhecido o direito dos Municípios se associarem nos moldes do disposto no Art. 5º incisos XVII a XXI da Constituição Federal, desde que não tenha por objetivo realizar atividades próprias da administração pública dos seus associados (Prejulgado 40).

Na decisão proferida houve o reconhecimento de que tal entidade não integra à administração pública. E, portanto, não sujeita a aplicação do direito administrativo e demais normas aplicáveis a administração pública, regendo-se pela legislação civilista, e não está obrigada a realizar a prestação de contas ao TCES.

[...]

O que significa, na prática, reconhecer que, a associação, mesmo composta exclusivamente por entes da federação, o que diverge do VCC&VB, pois os Municípios não são mais associados, não se confunde com o instituto do "Consórcio Público", regido pelo direito administrativo.

Com a máxima vênia, se uma associação que é composta exclusivamente por entes federados (Municípios) não é jurisdicionada, tratamento isonômico não teria uma outra Associação não tem entes da federação como associados?

Por meio da Manifestação Técnica 10972/2019-2, o corpo técnico deste TCEES debruçou-se sobre as alegações e se posicionou nos termos a seguir reproduzidos:

Os Srs. Carlos Roberto Casteglione Dias e Flávia Roberta Cysne de Novaes Leite, alegam, de forma resumida, os mesmos fatos colacionados, de forma mais abrangente, pelo Sr. Lionda Lima Marelli (Protocolo 8.432/2019 peças 60 - Defesa/Justificativa 719/2019-6), que, resumidamente, alega ter sido a entidade instituída antes da edição da Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), na forma de associação civil sem fins lucrativos com amparo no Código Civil Brasileiro, que não foi exercido nenhum procedimento visando a transformação da associação civil, então criada, em consórcio público, conforme faculta o regulamento da referida Lei (Decreto Federal 6.017/2007), e, ainda, que em 2015, os municípios que a integravam se retiraram, ingressando na associação apenas pessoas jurídicas de direito privado da região, conforme se comprova em Ata de Assembleia e modificação estatutária acostadas. Sendo assim, a partir de então, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo não teria competência para exigir e julgar suas contas.

Cabe ressaltar que a referida instituição prestou contas nos exercícios de 2013 e 2014, autuadas nos Processos TC 8.257/2014 e 5.021/2015, regularmente processadas e julgadas, sendo que naquela ocasião exercia o cargo de presidente a Sra. Flavia Roberta Cysne de Novaes Leite, prefeita municipal de MIMOSO DO SUL, ocasião em que nada se questionou em relação à competência do Tribunal para processar suas contas, contudo, a entidade recebia recursos públicos mediante transferências dos municípios que a integravam de forma exclusiva.

**Do exame preliminar dos documentos acostados e dos fatos narrados, constata-se facilmente o desligamento dos municípios que inicialmente constituíram a associação civil. Também, não se vislumbra nos sítios eletrônicos dos poderes legislativos dos municípios, existência de legislação aprovando o ingresso dos municípios em consórcio com esta finalidade.[g.n.]**

Nas argumentações consta, também, citação ao Prejulgado TC 40, que desobrigou a **Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES** de prestar contas a esse Tribunal uma vez que criada na forma de associação, detém personalidade privada, constituindo-se em pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, **não integrando, assim, a**

**Administração Indireta dos municípios associados**, conforme se destaca:

**PREJULGADO Nº 040**

1. A AMUNES – Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo foi criada sob a forma de associação civil, constituindo-se em pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, **que não faz parte da Administração Direta ou Indireta**, diferenciando-se, portanto, dos consórcios públicos, que foram previstos no artigo 241, da Constituição Federal e regulamentados pela Lei nº 11.107/05;

2. Nada impede, no entanto, que a AMUNES seja constituída sob a forma de um consórcio público ou nele transformada, desde que atendidos os objetivos previstos na Lei nº 11.107/2005 e respeitadas todas as formalidades nela exigidas, o que inclui as cláusulas necessárias, o protocolo de intenções e o contrato de rateio (em casos de repasses de recursos financeiros pelos entes consorciados). Nesta situação, poderia ser a mesma constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito público ou privado, e, em ambos os casos, a associação de municípios faria parte da Administração Indireta, com todas as suas implicações, o que inclui a obrigatoriedade de prestar contas perante o Tribunal de Contas;

3. **Não existe qualquer imposição no sentido de que, após o advento da Lei nº 11.107/2005 toda associação de municípios seja constituída sob a forma de consórcio público**, assim, permanece a possibilidade de sua constituição sob a forma de associação civil, pessoa jurídica de direito privado, que não faz parte da Administração Pública, nos termos já explicitados;

4. **As contribuições e mensalidades dos associados da AMUNES não representa recursos públicos e, portanto, não está sujeita as regras do Regime Jurídico de Direito Público de maneira geral**;

5. A AMUNES não sujeita as regras do concurso público (art. 37, II da CF/88), nem aos Princípios Administrativos Constitucionais previstos no art. 37 da CF/88, nem a observâncias dos procedimentos da lei de licitações (artigo 1º, parágrafo único, da

Lei nº 8.666/93) de maneira geral, apenas quando seja responsável pela administração e aplicação de recursos públicos advindos de convênio, ajustes ou outros instrumentos congêneres;

**6.** A AMUNES, por se tratar de pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação civil, não integra a Administração Direta ou Indireta, no que se refere as contribuições e mensalidades dos municípios associados, não estando sujeita a prestação de contas anual perante o Tribunal de Contas, nem mesmo à sua fiscalização ordinária, apenas nos casos em que firme convênio, ajustes ou outros instrumentos congêneres, sendo responsável pela administração e aplicação de recursos públicos.

**Órgão Colegiado:** Plenário

**Processo:** TC-01085/2017-5

**Assunto:** Prejulgado

**Autuação:** 31.01.2017

**Relator:** conselheiro em substituição MARCO ANTONIO DA SILVA

**Decisão:** Acórdão TC-752/2018

**Sessão:** 19ª Sessão Ordinária do Plenário de 19.06.2018

**Publicação:** Acórdão TC-752/2018, disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico do TCEES nº 1197, do dia 27 de agosto de 2018, considerando-se publicado no dia 28 de agosto de 2018, nos termos dos artigos 62 e 66, parágrafo único, ambos da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c art. 5º, da Resolução TC nº 262/2013. (g.n.)

Assim, a **tendência é de se reconhecer** que, ao sair da associação, os municípios acordaram que não dariam seguimento à formalização de consórcio público e **a associação continuou suas atividades na forma de instituição privada sem fins lucrativos não ligada à administração indireta dos municípios que a integravam.**

Alega, também, a defesa que a decisão tomada neste processo afetaria os demais processos autuados nesta Corte de Contas posteriormente, e, caso seja reconhecida a incompetência do TCE-ES para exigir-lhe prestações de contas, restaria prejudicada a análise de mérito no âmbito dos processos abertos para os exercícios posteriores a 2015, vejamos:

Reconhecendo essa matéria de restritiva extintiva do processo por conta da natureza jurídica da personalidade da entidade VCC&VB da qual é presidente o Autor da presente defesa, pleiteia-se que os processos de prestação de contas anual referente a entidade em questão, sejam suspensos até o julgamento da preliminar. Conforme a discussão no tópico anterior. Sendo assim, requer que os processos de prestação de contas dos exercícios financeiros de 2015, 2016 e exercícios financeiros posteriores, sejam suspensas, conforme a conexão dos argumentos trazidos no ponto anterior da presente defesa (preliminar de incompetência e legitimidade passiva), e que, ao final sendo reconhecidos os argumentos articulados, que todos os processos de prestação de contas anuais relacionados a entidade VCC&VB sejam julgados e decididos pelo arquivamento sem julgamento do mérito.

E requer que se

Reconheça a conexão das prestações de contas do ano de 2015, 2016 e seguintes da entidade VCC&VB, ou seja, que nenhuma decisão concernente a elas sejam aferidas antes de adentrar no mérito se a entidade VCC&VB faz parte do rol dos jurisdicionados desse ilibado TCES;

Compulsando o sistema constata-se a existência de processos de omissão e de prestações de contas da entidade de exercícios posteriores a 2015, conforme segue:

- 1) **Processo TC 7.574/2017** – Prestação de Contas Anual exercício de 2016 autuado em 27/9/2017, Relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, em fase de instrução conclusiva;
- 2) **Processo TC 5.568/2018** - Prestação de Contas Anual exercício de 2017 autuado em 21/6/2018, Relator Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, em fase de instrução inicial;

- 3) **Processo TC 14.296/2019** – Controle Externo - Fiscalização - Omissão 2017 Autuado para cumprir Decisão 1.063/2019-1, exarado no Processo TC 5.568/2018 (multa por omissão PCA 2017), Relator Domingos Augusto Taufner, em fase inicial;

Consta, também, processo aberto para apuração de omissão na prestação de informações ao sistema Geo-Obras, Processo TC 10.418/2019-1, onde consta o consórcio em questão no polo passivo, juntamente com diversas outras UG's.

Não resta dúvidas de que existe conexão entre os processos, **pois o acolhimento do pedido preliminar aqui formulado pode afetar a todos, extinguindo-os sem solução de mérito, vez que se questiona a exclusão da entidade do rol de jurisdicionados desta Corte de Contas a partir de 2015.**

Nos termos do artigo 277<sup>1</sup> do RITCEES, o apensamento dos processos decorre de continência **ou conexão** e deve ser realizado para evitar decisões conflitantes, sendo assim há que se cuidar para que os processos TC 7.574/2017, 5.568/2018 e 14.296/2019 sejam apensados a este e tramitem conjuntamente, observados os artigos 278, 279 e 280 do RITCEES, até que se decida acerca dos pedidos constantes deste processo, evitando assim decisões conflitantes.

Observa-se que **o entendimento técnico tende,** no presente caso, a reconhecer que após os municípios deixarem de integrar o rol de associados, **a associação continuou suas atividades na forma de instituição privada sem fins lucrativos não ligada à administração indireta dos municípios que a integravam.** Por consequência **entende, também, que o acolhimento do pedido preliminar aqui formulado pode afetar a todos os processos, posteriores a 2015 que encontram-se em tramitação nesta Corte, que tem como jurisdicionado o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Vales e do Café, extinguindo-os sem solução de mérito,** vez que se questiona a exclusão da entidade do rol de jurisdicionados desta Corte de Contas a partir de 2015.

Pois bem.

Os consórcios administrativos são entidades civis sem fins lucrativos instituídas por dois ou mais entes federativos mediante a observância exclusiva dos ritos do Código

---

<sup>1</sup> Art. 277. O apensamento de processos, em caráter definitivo ou temporário, decorrente da conexão ou continência, observará as disposições específicas do Código de Processo Civil.

Civil. Normalmente, os consórcios administrativos têm o formato de associações civis de entes federativos, regidas pelo direito privado. Na verdade, essas associações são entidades privadas de apoio aos municípios e não podem realizar atividades próprias da administração pública municipal ou estadual, notadamente aquelas que exigirem o uso de poderes privativos de estado, tais como atividades de regulação e fiscalização.

Determinadas associações - instituídas antes da vigência da lei dos consórcios - alteraram, posteriormente, seus estatutos para alinharem-se às disposições do mencionado marco legal e outras permaneceram com seu estatuto de associação civil até o tempo presente, porque não havia dispositivo na lei obrigando-as transformar-se em consórcio público de direito público ou privado.

A Lei 11.107, de 2005, ao disciplinar a constituição dos consórcios públicos, introduziu no ordenamento jurídico a figura da associação pública, a qual seria regida pelo direito público. Mas, previu, também, a possibilidade de os entes federativos criarem pessoa jurídica pública de direito privado sem fins lucrativos – portanto, uma associação ou fundação pública.

Já o Decreto 6.017, de 2007, que regulamentou a mencionada lei, em seu art. 41, de fato previu que os consórcios constituídos em desacordo com a lei poderiam ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente consorciado, ou seja, não se fixou na legislação qualquer obrigatoriedade quanto a essa transformação, mas apenas uma possibilidade e neste ponto assiste razão aos argumentos de defesa.

Quanto a constituição da entidade a manifestação técnica registra o que segue:

Do exame preliminar dos documentos acostados e dos fatos narrados, constata-se facilmente o desligamento dos municípios que inicialmente constituíram a associação civil. Também, não se vislumbra nos sítios eletrônicos dos poderes legislativos dos municípios, existência de legislação aprovando o ingresso dos municípios em consórcio com esta finalidade.

Assim, estou convencido de que o **Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Vales e do Café**, constituído em 2001, após a edição da Lei 11.107 de

06 de abril de 2005, não foi transformando, permanecendo em sua existência sob a forma de consórcio administrativo,.

Além disso, em Assembleia Geral Ordinária realizada em 15 de dezembro de 2014, cuja ata encontra-se juntada aos autos (Peça Complementar 13867/2019) decidiu-se pela mudança para uma entidade de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, composta unicamente por empresários, passando os municípios a atuar apenas como apoiadores e que passaria a denominar-se “VALES E CAFÉ CONVENTION & VISITOURS BUREAU - com a sigla VCC&VB”.

Conforme se verifica na Peça Complementar 13867/2019 o estatuto foi reformulado para atender às deliberações da referida Assembleia Geral Ordinária de 15/12/2014. Inclusive, a consulta ao CNPJ<sup>2</sup> da entidade no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil, confirmam-se as alterações promovidas.

 <b>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b> <b>CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA</b>			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO <b>04.829.617/0001-75</b> MATRIZ	<b>COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL</b>		DATA DE ABERTURA <b>05/12/2001</b>
NOME EMPRESARIAL <b>VALES E CAFE CONVENTION &amp; VISITORS BUREAU</b>			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****			PORTE <b>DEMAIS</b>
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL <b>94.30-8-00 - Atividades de associações de defesa de direitos sociais</b>			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS <b>94.93-6-00 - Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte</b> <b>94.99-5-00 - Atividades associativas não especificadas anteriormente</b>			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA <b>399-9 - Associação Privada</b>			
LOGRADOURO <b>R JOSE FERREIRA RAMOS</b>	NÚMERO <b>20</b>	COMPLEMENTO	
CEP <b>29.490-970</b>	BAIRRO/DISTRITO <b>CENTRO</b>	MUNICÍPIO <b>ATILIO VIVACQUA</b>	UF <b>ES</b>
ENDEREÇO ELETRÔNICO <b>REGIAODOSVALESECAFE@HOTMAIL.COM</b>		TELEFONE <b>(28) 9885-3521 / (28) 2102-1692</b>	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****			
SITUAÇÃO CADASTRAL <b>ATIVA</b>		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL <b>03/11/2005</b>	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Desta forma, o anterior Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos

<sup>2</sup> Emitido no dia 08/08/2019 às 14:03:19 (data e hora de Brasília).



Vales e do Café, sofreu reformulação em 2014, passando a denominar-se VALES E CAFÉ CONVENTION & VISITOURS BUREAU, tem na atualidade sua existência jurídica na forma de associação civil de direito privado sem a participação de entes federados na composição do quadro associativo.

Portanto, aplicável ao caso o Prejulgado TC 40, que desobrigou a Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo –AMUNES de prestar contas a esse Tribunal uma vez que criada na forma de associação, detém personalidade privada, constituindo-se em pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, não integrando, assim, a Administração Indireta:

#### **DO Nº 040**

1. A AMUNES – Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo foi criada sob a forma de associação civil, constituindo-se em pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, **que não faz parte da Administração Direta ou Indireta**, diferenciando-se, portanto, dos consórcios públicos, que foram previstos no artigo 241, da Constituição Federal e regulamentados pela Lei nº 11.107/05;
2. Nada impede, no entanto, que a AMUNES seja constituída sob a forma de um consórcio público ou nele transformada, desde que atendidos os objetivos previstos na Lei nº 11.107/2005 e respeitadas todas as formalidades nela exigidas, o que inclui as cláusulas necessárias, o protocolo de intenções e o contrato de rateio (em casos de repasses de recursos financeiros pelos entes consorciados). Nesta situação, poderia ser a mesma constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito público ou privado, e, em ambos os casos, a associação de municípios faria parte da Administração Indireta, com todas as suas implicações, o que inclui a obrigatoriedade de prestar contas perante o Tribunal de Contas;
3. **Não existe qualquer imposição no sentido de que, após o advento da Lei nº 11.107/2005 toda associação de municípios seja constituída sob a forma de consórcio público**, assim, permanece a possibilidade de sua constituição sob a forma de associação civil, pessoa

jurídica de direito privado, que não faz parte da Administração Pública, nos termos já explicitados;

**4. As contribuições e mensalidades dos associados da AMUNES não representa recursos públicos e, portanto, não está sujeita as regras do Regime Jurídico de Direito Público de maneira geral;**

**5.** A AMUNES não sujeita as regras do concurso público (art. 37, II da CF/88), nem aos Princípios Administrativos Constitucionais previstos no art. 37 da CF/88, nem a observâncias dos procedimentos da lei de licitações (artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93) de maneira geral, apenas quando seja responsável pela administração e aplicação de recursos públicos advindos de convênio, ajustes ou outros instrumentos congêneres;

**6.** A AMUNES, por se tratar de pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação civil, não integra a Administração Direta ou Indireta, no que se refere as contribuições e mensalidades dos municípios associados, não estando sujeita a prestação de contas anual perante o Tribunal de Contas, nem mesmo à sua fiscalização ordinária, apenas nos casos em que firme convênio, ajustes ou outros instrumentos congêneres, sendo responsável pela administração e aplicação de recursos públicos.

**Órgão Colegiado:** Plenário

**Processo:** TC-01085/2017-5

**Assunto:** Prejulgado

**Autuação:** 31.01.2017

**Relator:** conselheiro em substituição MARCO ANTONIO DA SILVA

**Decisão:** Acórdão TC-752/2018

**Sessão:** 19ª Sessão Ordinária do Plenário de 19.06.2018

**Publicação:** Acórdão TC-752/2018, disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico do TCEES nº 1197, do dia 27 de agosto de 2018, considerando-se publicado no dia 28 de agosto de 2018, nos termos dos artigos 62 e 66, parágrafo único, ambos da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c art. 5º, da Resolução TC nº 262/2013. (g.n.)

Recordo que o Regimento Interno dispõe que a deliberação em sede de prejudgado soluciona a questão levantada e vincula os demais casos submetidos ao Tribunal (artigo 352, §1º). Outra disposição regimental refere-se ao caráter normativo do prejudgado que será aplicado sempre que invocado no exame processual (artigo 355).

Ante todo o exposto, resta claro que o anterior Consórcio de Desenvolvimento

Sustentável da Região dos Vales e do Café, hoje denominado VALES E CAFÉ CONVENTION & VISITOURS BUREAU- **VCC&VB, por não contar com nenhum ente federado em seu quadro associativo, a partir de janeiro de 2015 não se caracteriza como Consórcio Público, Consórcio Administrativo, ou mesmo como administração direta ou indireta municipal, não integrando, assim, o rol de jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.**

Desta forma, deve ser reconhecida a incompetência do TCE-ES para exigir-lhe prestações de contas a partir de 01/01/2015.

Entretanto, destaco que, conforme delineado no Prejulgado TC nº 040, embora a associação civil seja desobrigada de prestar contas ordinárias ao Tribunal, deverá prestá-las na forma exigível nos casos em que firme convênio, ajustes ou outros instrumentos congêneres que a tornem responsável pela administração e aplicação de recursos públicos.

Por fim e conforme relatado pelo corpo técnico (Manifestação Técnica 10972/2019) compulsando o sistema e-tcees constata-se a existência de processos de omissão e de prestações de contas da entidade de exercícios posteriores a 2015, que podem ser afetados por esta decisão, dado que referem-se a exercícios posteriores a 2015 e foram autuados também em datas posteriores a 01/01/2015, conforme segue:

- 1) **Processo TC 174/2018** – Prestação de Contas Anual exercício de 2015 autuado em 10/01/2018, Relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges;
- 2) **Processo TC 5.568/2018** - Prestação de Contas Anual exercício de 2017 autuado em 21/6/2018, Relator Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha;
- 3) **Processo TC 14.296/2019** – Controle Externo - Fiscalização - Omissão 2017 Autuado para cumprir Decisão 1.063/2019-1, exarado no Processo TC 5.568/2018 (multa por omissão PCA 2017), Relator Domingos Augusto Taufner;

Consta, também, processo aberto para apuração de omissão na prestação de informações ao sistema Geo-Obras, Processo TC 10.418/2019-1, onde consta o consórcio em questão no polo passivo, juntamente com diversas outras UG's.

Ante o exposto, acolhendo parcialmente o entendimento técnico e ministerial, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

**Conselheiro Relator**

**1. ACÓRDÃO**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Segunda Câmara**, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. DEIXAR DE ACOLHER** o pedido para reconhecer **A CONEXÃO** entres os processos TC 174/2018, TC 7.574/2017, TC 5.568/2018 e TC 14.296/2019;

**1.2. ACOLHER A PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA E AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE OU DE INTERESSE PROCESSUAL** suscitada e, com fundamento no PREJULGADO TC 40, para **EXCLUIR o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Vales e do Café do rol de jurisdicionados desta Corte de Contas** a partir de 1/1/2015, considerando que a entidade não se adequou à Lei Federal nº 11.107/2005 (lei dos consórcios) e os entes públicos que integravam a Associação Civil que o suportava se retiraram do quadro de associados;

**1.3. DETERMINAR** o arquivamento dos presentes autos sem resolução de mérito, vez que a instituição em 2017 não era mais alcançada pela competência do TCE-ES para exigir prestações de contas ordinárias;

**1.4. DAR CIÊNCIA DA PRESENTE DECISÃO** à SEGEX e ao Ministério Público Especial de Contas tendo em vista a possível afetação dos Processos TC 7.574/2017, TC 5.568/2018 e TC 14.296/2019, em tramitação neste TCEES, que

tem como jurisdicionado **Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Vales e do Café.**

**1.5. Dar ciência** aos interessados;

**1.6. Arquivar** os autos após os trâmites de estilo.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 11/12/2019 - 43ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Domingos Augusto Taufner e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Em substituição ao procurador-geral**

MICHELA MORALE

**Secretária-adjunta das sessões em substituição**