



## Acórdão 00600/2022-9 - Plenário

**Processo:** 00710/2022-1

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UGs:** CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Interessado:** WEYDSON FERREIRA DO NASCIMENTO, LUCIANO CEOTTO, DARLAN SILVEIRA CAMPOS

**Representante:** Ministério Público de Contas

**Responsável:** VICTOR DA SILVA COELHO, ASSOCIACAO DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO - AMUNES

**Procurador:** LUCIANO CEOTTO (OAB: 9183-ES)

### **REPRESENTAÇÃO – DIREITO PROCESSUAL – ADMISSIBILIDADE.**

1. Quando não preenchidos todos os requisitos de admissibilidade da representação, previstos no artigo 176 do Regimento Interno, o Colegiado Pleno decidirá pelo não conhecimento, conforme se extrai do § 3º do artigo 177 da Resolução TC nº 261/2013 - Regimento Interno.

### **O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

#### **1. DO RELATÓRIO:**

Tratam os autos de **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, formulada por Vereador em face da Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES), Victor da Silva Coelho (Presidente da Amunes), Weydson Ferreira do Nascimento (Diretor administrativo e

Comercial da CESAN), Luciano Ceotto, República Marketing Político e Comunicação Estratégica e Darlan Silveira Campos.

Alega o representante, em síntese, irregularidade de contratação de marketing eleitoral e da assessoria jurídica.

Por fim, requer:

*1. Sejam propostas as medidas cabíveis pelo duto Ministério Público Especial de Contas do ES, no sentido de pugnar que a nobre Corte de Contas Estadual, em sede liminar:*

*A. Determine a suspensão imediata dos contratos de marketing político e consultoria jurídica, ATÉ QUE A AMUNES, POR MEIO DE SEU PRESIDENTE, COMPROVE O CUMPRIMENTO INTEGRAL DO REGULAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DA ENTIDADE, vez que seu site não revela absolutamente nenhuma informação sobre tais contratos, já evidenciando a primeira contradição com os comandos de transparência e publicidade do referido Regulamento (artigo 5º, caput), ressaltando-se ainda que eventual suspensão não resultará em prejuízo porque a AMUNES, além de sempre ter funcionado satisfatoriamente sem tais terceirizações inéditas, tem somente um processo judicial de valor irrisório em curso (bem menor que o contrato de assessoria jurídica da entidade firmado com o advogado particular do Presidente), bem como o serviço de marketing eleitoral resta desprovido de urgência, quiçá dispensável;*

*B. Determine que a AMUNES e seu Presidente VICTOR COELHO, ambos Representados, se abstenham de contratar diretamente e de forma subjetiva empresas e escritórios de advocacia para todo e qualquer serviço terceirizado na entidade, observando, a partir da decisão liminar, o Regulamento de Compras Contratações da entidade ou, subsidiariamente, a lei de licitações (como entende a área técnica do TCE-ES), sob pena de multa pessoal;*

*C. Determine o bloqueio de dinheiro, bens móveis e imóveis dos Representados, no montante do contrato terceirizado de marketing político firmado com a AMUNES, impondo-se desde já o bloqueio cautelar no valor total do contrato vazado de marketing político de R\$ 140.587,20 (cento e quarenta mil e quinhentos e oitenta e sete reais e vinte centavos), referentes a doze parcelas mensais de R\$ 11.715,60 (onze mil e setecentos e quinze reais e sessenta centavos), prorrogáveis por igual período de doze meses (o que ainda não ocorreu), como consta expressamente em seu conteúdo;*

*D. Determine o bloqueio de dinheiro, bens móveis e imóveis dos Representados no montante do contrato terceirizado de consultoria jurídico-administrativa com escritórios de advocacia, firmados com a AMUNES, impondo-se desde já o bloqueio cautelar no valor total dos contratos, após o juízo ter ciência de seus conteúdos, em ordem a se apurar o quantum de beatut;*

*E. Determine, com base no artigo 5º, caput, do Regulamento de Compras e Contratações da AMUNES, a imediata publicação no site da entidade (<https://www.amunes.org.br/contato>) de todos os contratos terceirizados da AMUNES, valores já pagos, serviços efetivamente prestados, bem como dos procedimentos internos de contratação, sobretudo dos dois contratos ora questionados (marketing eleitoral e advogado particular do Prefeito presidente da entidade), constantes nos referidos atalhos existentes ("PUBLICAÇÕES" e "TRANSPARÊNCIA").*

*VII. 2. Determine a nulidade de todos os contratos terceirizados firmados com empresas e escritórios de advocacia, tendo como objeto publicidade, marketing político, serviços jurídicos e de consultoria administrativa, a exemplo dos dois em comento;*

*VII. 3. Determine a responsabilização das partes ora Representadas, no sentido de condená-las ao ressarcimento das quantias provenientes dos contratos ora combatidos, à luz das razões exaustivamente apresentadas.*

Através da Decisão Monocrática 0066/2022 procedi a oitiva das autoridades competentes para ciência da representação e possibilidade de manifestação sobre as irregularidades apontadas, na forma do artigo 125, § 3º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e art. 307, § 1º do RITCEES, sendo apresentada a Defesa/Justificativa 00117/2022 e Peças Complementares (peças 14-34).

Após, por meio do Despacho 5905/2022 (peça 36), por economia e celeridade processual, remeti os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação quanto a admissibilidade, tendo em vista a aplicação do artigo 176, § 3º, inciso I c/c 182, parágrafo único, ambos do Regimento Interno.

O *Parquet* de Contas, por meio do Parecer 01167/2022 (peça 39), da lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, pugnou pela admissibilidade da representação.

**É o relatório. Passo a fundamentar.**

## **V O T O**

### **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

O tema central da presente análise reside na possibilidade, ou não, de fiscalização da AMUNES por esse egrégio Tribunal de Contas - TCEES.

Da análise dos autos, verifico que o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 01167/2022, em síntese, assim se manifestou:

[...]

Cabe destacar que, em que pese a existência do **Prejulgado 40** neste TCEES, o Ministério Público de Contas anuiu o entendimento dos Auditores de Controle Externo do TCEES no sentido de sua revogação, entendendo pela existência de confronto do citado Prejulgado com as normas constitucionais.

No caso em tela, a **AMUNES – Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo** recebe recursos de **contribuição** e, como definido pelo § 6º do artigo 12 da Lei Federal nº 4.320/64<sup>1</sup>, tais recursos constituem **Transferências de Capital**.

Objetivando a consolidação das contas públicas e uniformização de procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editaram a **Portaria Interministerial nº 163/2001**, onde se depreende do Anexo II:

#### 41 - Contribuições

"Despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente". (alterado conforme inciso III, art. 4º da Portaria Interministerial nº 325, de 27/08/2001."

Logo, as contribuições são consideradas **Transferências** da administração pública objetivando investimento e inversões financeiras às entidades beneficiadas, além de atender às despesas sem contraprestação direta correspondente, seja em bens e/ou serviços ou, ainda, despesas de manutenção, não sendo passíveis de reembolso pelo recebedor, sejam entidades públicas ou privadas.

A concessão de auxílio financeiro a instituições de caráter privado, destinadas a atender despesas de manutenção, é possibilitada desde que haja obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, além dos preceitos elencados na Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000.

Observados os termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a destinação de verbas públicas ao setor privado será autorizada por lei específica, atendendo a condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, constando, para tal finalidade, previsão orçamentária, devendo, as despesas, ocorrer conforme categorias econômicas e elementos tratados no Anexo III, da **Portaria Interministerial nº 163**, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, sendo necessária a prestação de contas das entidades beneficiadas, bem como comprovação de regular funcionamento.

### 3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, **pugna** este Órgão Ministerial no sentido da **admissibilidade** da presente Representação a possibilitar-lhe, assim, regular trâmite processual, haja

<sup>1</sup> Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: [\(Vide Decreto-lei nº 1.805, de 1980\)](#)

[...]

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em 23 mar. 2022.

vista plenamente satisfeitos os requisitos de sua admissão constantes do **artigo 177 do RITCEES**.

Pois bem, no que pese o raciocínio externado pelo Parecer 1167/2022 do Ministério Público de Contas, este assunto já foi tratado em várias oportunidades pelo Plenário desta Corte de Contas. Em todas elas houve o entendimento de que as contribuições e mensalidades dos associados da AMUNES não representam recursos públicos e, portanto, não estão sujeitas as regras do Regime Jurídico de Direito Público de maneira geral.

Após o mencionado Incidente de Prejudicado nº 40, houve a produção do Parecer em Consulta 006/2019 em que também foi fixado que: “A Associação Civil constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, 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”.

O fundamento desse Parecer em Consulta 006/2019 foi o próprio entendimento do Acórdão TC 752/2018 (Processo TC 1085/2017) – Prejudicado nº 40:

Em pesquisa ao sistema etcees, os autos TC 1085/2017 foi julgado gerando o Acórdão TC 752/2018, **transitado em julgado em 05/10/2018**, onde este Plenário, acompanhando o voto do relator Marco Antônio da Silva, divergindo do entendimento técnico, por unanimidade, se posicionou no sentido de que pessoa jurídica de direito privado, constituída sob forma de associação civil, não integra a Administração Direta e Indireta, no que se refere as contribuições e mensalidades dos municípios associados, não estando sujeitas as regras do Direito Público de maneira geral, o que me permito a transcrever parte do entendimento:

*Pelos mesmos motivos, conclui-se que a AMUNES não está sujeita às regras do concurso público para a formação do seu quadro de pessoal, muito menos de seleção pública (art. 37, II da CF/88), sendo a observância dos procedimentos da lei de licitações (Lei de 8.666/93) apenas nos casos em que aplique recursos públicos advindos de convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres, tampouco está sujeita à observância dos princípios da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, de maneira geral, repita-se, apenas está sujeita quando aplicar recursos em razão da celebração de convênio, ajustes ou outros instrumentos congêneres em que seja responsável pela administração e aplicação de recursos públicos.*

*Assim sendo, divergindo em parte do entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, entendendo que a AMUNES não está*

*sujeita a prestação de contas anual perante o Tribunal de Contas, nem se submete à sua fiscalização, dispensando as observâncias gerais dos procedimentos da Lei 8.666/93, do concurso público e dos princípios da administração pública, por se tratar de pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação.*

Assim, acompanhando o entendimento exarado nos autos do TC 1085/2017, as Associações sendo constituídas como pessoa jurídica de direito privado, por não integrar a Administração Direta e Indireta, não estão sujeitas ao Regime Jurídico de Direito Público, entre eles o de licitar, salvo quando firmar ajuste, convênio ou outro instrumento congênere em que receba, administre e aplique recursos públicos.

Destaco que, contra o Parecer em Consulta 006/2019, houve interposição de Pedido de Reexame pelo Ministério Público de Contas (Processo TC 10.146/2019). Inclusive houve o sobrestamento dos presentes autos enquanto esse Pedido de Reexame estava pendente de julgamento, uma vez que poderia influenciar no resultado.

Assim, como foi negado provimento a tal Pedido de Reexame, manteve-se o Parecer em Consulta 006/2019. Mostra-se abaixo trecho da fundamentação do Acórdão TC-1070/2020 que negou provimento ao recurso no Processo TC 10.146/2019:

[...]

Sendo assim, entendo que esta Corte, **de forma unanime**, nas duas vezes em que este assunto fora trazido à Plenário, manifestou-se no sentido de que pessoa jurídica de direito privado, constituída sob forma de associação civil, **não integra a Administração Direta e Indireta**, e não estão sujeitas ao Regime Jurídico de Direito Público, entre eles o de licitar, **salvo quando firmar ajuste**, convênio ou outro instrumento congênere em que receba, administre e aplique recursos públicos.

Portanto, nos seguintes processos já houve decisão do Plenário desta Corte de Contas entendendo a Associação Civil constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado como não integrante da 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:

- a) Processo TC 1085/2017. Acórdão TC 752/2018. Prejulgado nº 40.**
- b) Processo TC 2579/2018. Parecer em Consulta 0006/2019.**

**c) Processo TC 10146/2019. Pedido de Reexame contra o Parecer em Consulta 0006/2019.**

Abaixo expõe-se os principais pontos do Acórdão TC 752/2018, no sentido da AMUNES não estar sujeita à prestação de contas anual perante o Tribunal de Contas em relação às contribuições e mensalidades dos municípios associados:

[...]

Não é salutar que a Associação dos Municípios, preste contas perante o Tribunal de Contas, **referente às mensalidades dos associados e suas contribuições, posto que, ainda que originadas dos Municípios o seu caráter é plenamente associativo e não configura gestão ou aplicação de verbas públicas,** vez que as contribuições e suas mensalidades se destinam basicamente a cobrir as despesas de manutenção e os encargos da AMUNES (art. 66 do estatuto).

A exemplo disso, verifica-se que os membros dos Tribunais de Contas mantêm a condição de associados da Associação dos membros do Tribunal de Contas do Brasil – ATRICON, **havendo previsão expressa de receitas dos referidos Tribunais de Contas, no art. 5º de seu Estatuto,** quando em seu inciso II, estabelece os auxílios, subvenções, **doações da União, de Estados, Municípios, do Distrito Federal e de instituições internacionais, e, ainda assim, mantém ela a condição de entidade privada.**

[...]

Porquanto, **considerando que as mensalidades e contribuições dos associados não representa natureza jurídica de recursos públicos, propriamente ditos, a exigência de prestação de contas viola a liberdade de associação e o princípio da legalidade, nos termos do artigo 5º, XVII, da Constituição Federal o disposto no artigo 52 do Código Civil, que assegura a aplicação da proteção dos direitos de personalidade às pessoas jurídicas.**

Neste viés, dúvida não há que informações financeiras e patrimoniais compõem a esfera da vida privada de qualquer pessoa, seja ela natural ou jurídica e que, por isso, somente é autorizado a sua exposição (leia-se prestação de contas) quando devidamente previsto em lei.

O Parecer 1167/2022 do Ministério Público de Contas, busca alterar um entendimento já fixado por esta Corte de Contas (inclusive em caráter de Prejulgado) através de um Processo de Representação, o que não entendo cabível, até mesmo por já ter exposto fundamentação no Processo TC 14.375/2019 que Associação Civil constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado não é integrante da 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.

Cabe expor, ainda, mais um julgado deste TCEES que vai ao encontro do defendido no presente voto:

Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame, (...), em face do Acórdão TC 00505/2019-9 - Plenário, constante do Processo TC 02521/2016-2, relativo à representação, com pedido de medida cautelar, (...), em face da Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo - AMUNES, alegando possíveis ilegalidades decorrentes de recebimento de recursos públicos advindos de seus associados, quais sejam, os Municípios do Estado do Espírito Santo.

(...) 2. FUNDAMENTAÇÃO:

(...) Pois bem, o tema central deste processo já foi tratado em várias oportunidades pelo Plenário desta Corte de Contas. Em todas elas houve o entendimento de que as contribuições e mensalidades dos associados da AMUNES não representam recursos públicos e, portanto, não estão sujeitas as regras do Regime Jurídico de Direito Público de maneira geral.

Após o mencionado Incidente de Prejudicado nº 40 (o qual o Recorrente pugna pela revogação), houve a produção do Parecer em Consulta 006/2019 em que também foi fixado que: “A Associação Civil constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, 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”.

(...) Não é salutar que a Associação dos Municípios, preste contas perante o Tribunal de Contas, referente às mensalidades dos associados e suas contribuições, posto que, ainda que originadas dos Municípios o seu caráter é plenamente associativo e não configura gestão ou aplicação de verbas públicas, vez que as contribuições e suas mensalidades se destinam basicamente a cobrir as despesas de manutenção e os encargos da AMUNES (art. 66 do estatuto).

A exemplo disso, verifica-se que os membros dos Tribunais de Contas mantêm a condição de associados da Associação dos membros do Tribunal de Contas do Brasil – ATRICON, havendo previsão expressa de receitas dos referidos Tribunais de Contas, no art. 5º de seu Estatuto, quando em seu inciso II, estabelece os auxílios, subvenções, doações da União, de Estados, Municípios, do Distrito Federal e de instituições internacionais, e, ainda assim, mantêm ela a condição de entidade privada.

(...) Porquanto, considerando que as mensalidades e contribuições dos associados não representa natureza jurídica de recursos públicos, propriamente ditos, a exigência de prestação de contas viola a liberdade de associação e o princípio da legalidade, nos termos do artigo 5º, XVII, da Constituição Federal o disposto no artigo 52 do Código Civil, que assegura a aplicação da proteção dos direitos de personalidade às pessoas jurídicas.

Neste viés, dúvida não há que informações financeiras e patrimoniais compõem a esfera da vida privada de qualquer pessoa, seja ela natural ou jurídica e que, por isso, somente é autorizado a sua exposição (leia-se prestação de contas) quando



devidamente previsto em lei.

(TCE-ES. Controle Externo > Recurso > Pedido de Reexame. Acórdão 01351/2021-7. Processo TC 14375/2019-2. Relator: Marco Antônio da Silva. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 25/11/2021, Data da Publicação no DO-TCES: 06/12/2021

Assim, considerando que a AMUNES não está sujeita à fiscalização desta Corte de Contas, divergindo do Ministério Público de Contas, entendo pelo não conhecimento da Representação, com fulcro no art. 176 c/c parágrafo único do art. 182 da Resolução TC nº 261/2013 - Regimento Interno.

### **3. DOS DISPOSITIVOS:**

Ante o exposto, divergindo do posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua apreciação.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**

Conselheiro Relator

#### **1. ACÓRDÃO TC-600/2022:**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas, em:

**1.1. NÃO CONHECER** a presente representação, nos termos do art. 176 c/c parágrafo único do art. 182 da Resolução TC nº 261/2013 - Regimento Interno, pelas razões expendidas no item 2 do voto;

**1.2. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**1.3. ARQUIVAR** os autos, após o trânsito em julgado.

**2. Unânime.**

3. Data da Sessão: 12/05/2022 – 21ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**