



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 162421/19
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: SERGIO INACIO RODRIGUES
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO NORTE PIONEIRO,
SERGIO INACIO RODRIGUES
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 1020/22 - Tribunal Pleno

Consulta. Prefeito Municipal de Pinhalão. Questionamentos referentes às Associações de Municípios. Natureza e regime jurídico. Prestação de contas. Submissão ao concurso e à lei de licitações. Intermediação para contratação de pessoal. CGM e MPC pelo conhecimento e resposta na forma das manifestações. Pelo conhecimento e resposta conforme fundamentação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta, formulada pelo Sr. Sérgio Inácio Rodrigues, Prefeito do Município de Pinhalão e Presidente da Associação dos Municípios do Norte Pioneiro - AMUNORPI, contendo os seguintes questionamentos:

- a) Qual a natureza e regime jurídico da AMUNORPI?
- b) A AMUNORPI tem obrigação de prestar contas ao TCE? Em caso positivo, de que forma? De que forma se dá a fiscalização das atividades da AMUNORPI?
- c) A AMUNORPI submete-se ao regime da Lei de Licitações para a aquisição de produtos e contratação de serviços? Deve realizar concurso público?
- d) A AMUNORPI pode contratar advogados, engenheiros, médicos, etc, e repassá-los para prestar serviços aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

municípios? Essas contratações devem ser feitas mediante concurso público?

Após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 13), o então relator do feito, Conselheiro Fábio Camargo, mediante o Despacho nº 368/19 (peça 14), decidiu pelo conhecimento e processamento da consulta, considerando haver relevante interesse público na matéria, nos termos do art. 311, § 1º, do Regimento Interno.

Em sua primeira manifestação, a **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)**, por meio da Instrução nº 296/20 (peça 18), traçou o contexto histórico das associações dos municípios e fez um paralelo com os consórcios públicos disciplinados pela Lei nº 11.107/05, oferecendo fundamentação e as respostas que seguem abaixo de forma resumida.

- a) A AMUNORPI possui a natureza jurídica de uma associação sem fins lucrativos sob o regime de direito privado;
- b) Não se faz necessária a prestação de contas anual da entidade junto ao SIM-AM e que a prestação de contas deve se dar na forma do que prevê o estatuto da associação;
- c) A AMUNORPI não se submete à Lei de licitações nem deve realizar concursos públicos, mas deverá obrigatoriamente observar, nesses casos, os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, recomendando-se que a associação formule regulamento próprio, definindo-se critérios objetivos para admissão de pessoal e contratações em geral.
- d) A AMUNORPI não pode contratar funcionários e repassá-los aos municípios.

O feito foi remetido ao **Ministério Público de Contas (MPC)**, que se manifestou por meio do Parecer nº 66/20 (peça 19), consignando que as associações de municípios consistiriam em verdadeiros consórcios públicos, sendo-lhes aplicáveis as disposições da Lei nº 11.107/05 e demais regras do Direito Público, propondo resposta nos seguintes termos:

- a) A AMUNORPI possui a natureza jurídica de uma associação sem fins lucrativos sob o regime jurídico de direito privado, de acordo com o que consta no seu estatuto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Sim, as associações se submetem ao controle constitucionalmente definido a ser exercido pelo Tribunal de Contas;

c) A AMUNORPI não se submete à Lei de licitações nem deve realizar concursos públicos, mas deverá obrigatoriamente observar, nesses casos, os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, recomendando-se que a associação formule regulamento próprio, definindo-se critérios objetivos para admissão de pessoal e contratações em geral.

d) Eventuais funcionários ou prestadores de serviços contratados pelos consórcios não se submetem às regras do concurso público, pelo que médicos, dentistas e demais profissionais que venham a prestar serviços para os Municípios via Consórcios Intermunicipais podem ser contratados diretamente, desde que observados critérios quantitativos e qualitativos de controle do serviço prestado, conforme expostos no corpo do parecer.

Após tramitação, o processo foi novamente encaminhado ao **Ministério Público de Contas (MPC)**, o qual ratificou a sua manifestação já declinada, nos termos do Parecer nº 100/21 (peça 26).

Posteriormente, levando em conta o advento da edição da Lei 14.133/21 (nova lei de licitações), este relator proferiu o Despacho nº 423/21 (peça 27), determinando a derradeira oitiva da CGM e do MPC.

A douta **CGM**, mediante o a Instrução nº 1793/21 (peça 29), ratificou os termos da resposta oferecida em sua manifestação anterior e, especificamente quanto ao impacto da Lei 14.133/21 sobre a consulta em exame, consignou que:

[...] as **Associações Públicas** que tenham como objeto, **os fins exclusivos de compras**, deverão se submeter a nova Lei de Licitações 14.133/21. Por outro lado, as Associações, tais como, meramente classistas, não se parece razoável a necessidade que se submetam a nova lei licitatória.

Ademais, analisando o estatuto da referida entidade, é possível asseverar que não existe a menção da mesma ter a característica de ser centralizadora de compras dos seus municípios-membros, ou seja, a AMUNORPI não é referendada de forma a fazer compras para vários Entes, de forma a assumir a efetuar compras, de forma central para os governos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desta forma, considerando a natureza da AMUNORPI de “integração regional, econômica e administrativa”, para a mesma se submeter ao regime da Lei de Licitações para a aquisição de produtos e contratação de serviços, hipoteticamente, deve ter a sua previsão estatutária para tanto.

Por fim, em nova manifestação o **Ministério Público de Contas**, por intermédio do Parecer nº 31/22 (peça 30), **revisou parcialmente** as conclusões anteriormente sustentadas, pugnando pela resposta nos seguintes moldes:

- a) A AMUNORPI possui a natureza jurídica de uma associação sem fins lucrativos sob o regime jurídico de direito privado, de acordo com o que consta no seu estatuto;
- b) Sim, as associações municipais se submetem ao controle externo e devem prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas, haja vista o manejo de recursos públicos;
- c) Por força do disposto no art. 19, do Decreto nº 6017/2007, para que as Associações Municipais se submetam ao regime da nova Lei de Licitações, devem ser “constituídas para tal fim”, impondo a necessidade de que seus atos constitutivos (protocolos de intenções) prevejam como um dos seus objetivos a realização de licitações;
- d) Da mesma forma, os serviços oferecidos devem estar estritamente vinculados ao objeto da associação municipal, não sendo, portanto, possível a contratação de médicos, advogados e engenheiros para prestação de serviços aos entes associados.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

A resposta aos questionamentos elencados pelo consulente passa pela análise da natureza jurídica e de controvertidos pontos sobre a regularidade das ações e limites de atuação das associações de municípios.

A plena liberdade de associação é garantida aos indivíduos e à coletividade pelo art. 5º, XVII, da Constituição da República, sendo disciplinada pelo art. 53 e seguintes do Código Civil.

Para os fins que se pretende examinar, considera-se associação a reunião de pessoas com objetivos em comum, sem finalidade econômica, revestindo-se de personalidade jurídica e com viés de representação, promoção e defesa de determinados direito e interesses (individuais, coletivos ou públicos).

Em se tratando de particulares, é ampla a liberdade de associação, inclusive como forma de proteção do indivíduo em face do próprio Estado.

No caso da federação brasileira, composta atualmente de 5568 municípios, sendo que aproximadamente 68%¹ deles tem população inferior a 20 mil habitantes, é inegável a necessidade da conjugação de esforços entre tais entes visando obter maior representatividade e equilíbrio na definição das agendas do país.

Assim, é inconteste que, historicamente, as associações de municípios vêm desempenhando papel da mais alta relevância em prol do desenvolvimento dos municípios do país, sobretudo aqueles de menor porte e dotados de menor estrutura.

Outrossim, se no âmbito dos particulares são amplas as possibilidades de atuação de tais entidades, na esfera pública sempre existiram limites mais rígidos, eis que não é permitida a delegação de determinadas atividades de caráter público para entidades privadas, assim como se mostraria ilícita a execução de parcela do orçamento público sob o regime de direito privado.

¹ Segundo estimativa do IBGE em 2021 <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes>>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em outras palavras, a utilização dessas associações, como interposta pessoa, para a contratação de serviços e realização de aquisições (execução de despesas públicas) que tenham como beneficiário direto os próprios municípios, pode ter ocorrido, ao longo do tempo, por disfunção e não de forma aderente ao direito.

Não obstante, com a advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, o art. 241 da Constituição Federal passou a prever a **gestão associada de serviços públicos**, por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação, sanando uma importante lacuna normativa e viabilizando a obtenção de eficiência, dado o ganho de escala e demais vantagens, na execução de determinadas atividades de caráter público.

De forma a regulamentar tal dispositivo, sobreveio a Lei nº 11.107/05, dispondo sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e prevendo a possibilidade de sua constituição como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Desse modo, não se impôs às associações de municípios, naquele momento, que elas deveriam se tornar consórcios públicos, cumprindo as formalidades da nova lei, mas sim se **reservou** a atividade de **“prestação de serviços públicos por meio de gestão associada”** aos consórcios devidamente instituídos, inclusive sob pena da ocorrência de ato de improbidade, nos termos do art. 10, XIV, da Lei nº 8.429/92², que foi incluído justamente pela Lei nº 11.107/05.

Em que pese tais argumentos já indicassem a distinção entre os consórcios e as associações de municípios, não se olvida que permaneceram dúvidas quanto ao perfil, comportamento e limites de atuação das associações, gerando insegurança jurídica, motivos pelo qual a discussão foi levada ao Congresso Nacional, traduzindo-se no PLS nº 486/2017, de autoria do então Senador Antônio Anastasia, atual Ministro do Tribunal de Contas da União.

² Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...] [...] XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O referido Projeto de Lei foi aprovado pelo Senado Federal em 15/12/2021 e remetido à Câmara dos Deputados. Da leitura do texto atual³, que denomina tais entidades como **Associação de Representação de Municípios**, resta evidenciado o caráter político-representativo de tais entidade.

Obviamente que o referido Projeto de Lei encontra-se em discussão, mas a manifestação do parlamento reforça a ideia que de uma clara distinção entre a natureza e as finalidades dos consórcios públicos e das associações de municípios, tendo tal aspecto sido destacado na fala do Senador Antônio Anastasia na sessão de aprovação do projeto⁴, assinalando que **as associações detêm natureza jurídica-política, tendo como objetivo a defesa dos interesses dos municípios**, enquanto os consórcios destinam-se à prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.

Não obstante o atual texto PLS nº 486/2017 preveja a possibilidade da organização das Associações de Representação de Municípios como autarquias de base associativa, na forma da Lei nº 11.107/2005, depreende-se que tal faculdade é concentrada em aspectos específicos e não busca equiparar às associações aos consórcios públicos, conforme prescreve de forma inequívoca o Parágrafo Único de seu art. 2º.

Art. 2º Os Municípios poderão organizar-se para fins não econômicos em associação, observados os seguintes requisitos:

I – constituição da entidade como:

- a) pessoa jurídica de direito privado, na forma da lei civil; ou
- b) autarquia de base associativa, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

II – atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios; [...]

[...] **Parágrafo único.** Quando adotarem a forma de autarquia, as Associações de Representação de Municípios **observarão as normas da Lei nº 11.107, de 2005, sobre a constituição e extinção das associações públicas, a retirada de entes associados, a admissão de pessoal e a contratação de bens e serviços,**

³ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9055893&ts=1641834523275&disposition=inline>

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=At5x4afCamg> – a partir de 47 minutos e 55 segundos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

afastada a aplicação dos dispositivos desta Lei que tratem do mesmo tema. (grifos nossos)

Nesse sentido, com a máxima vênia ao posicionamento defendido pelo Ministério Público de Contas em seus pareceres, entendo que as associações de municípios não assumiriam, por imperativo legal, a natureza de consórcio e passariam a ser regidas pela Lei nº 11.107/05.

Muito pelo contrário, além das premissas legais já suscitadas, existem aspectos conceituais e históricos que diferenciam tais entidades como vinho e água. Durante o julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 827.975/RJ, no qual se confirmou a legalidade do pagamento de contribuição associativa pelo Município de Rio Claro à Confederação Nacional dos Municípios - CNM, o Ministro Relator Benedito Gonçalves transcreveu fundamentos de autoria do Desembargador José Roberto Portugal Compasso (TJ/RJ) que, pelo brilhantismo, merecem também ilustrar o presente voto.

Observo que as associações de municípios em caráter nacional têm raízes históricas longínquas e se justificam, precipuamente, em razão do **alto grau de centralização do poder político, que é característica do federalismo brasileiro.**

Sem que haja algum tipo de aglutinação, para milhares de municípios brasileiros a autonomia garantida pela Constituição de 1988 não alcançará todos os seus propósitos. A dispersão desequilibra o embate e favorece os entes federados tradicionais e já consolidados (Estados e União).

Parece desnecessário dizer, por outro lado, que é positiva, lícita e desejável a reunião de pessoas jurídicas de direito público com interesses comuns e tarefas assemelhadas simplesmente visando a troca de experiências e o aperfeiçoamento institucional.

Associações desta natureza não ensejam relações jurídicas negociais como as previstas no art. 37, XXI, da Constituição da República mas também **não se enquadram no seu art. 241, eis que não tratam da gestão de serviços públicos a associados ou transferidos.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se aplicam aqui, portanto, as Leis 8.666/93 e 11.107/2005 porque a natureza das coisas é outra. A associação que aqui se examina é peculiar, voltada para o funcionamento interno dos entes federados, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não configurando aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços.

As associações desta natureza estão previstas no art. 53 do Código Civil e, salvo melhor juízo, estão ao alcance das pessoas jurídicas de direito público. **Dependendo de suas finalidades, não há ilicitude na formação de associações compostas exclusivamente por municípios** e suas próprias associações, como no caso concreto. Afirmada a licitude da associação, é absolutamente natural que se atribua aos próprios associados a fonte dos recursos para sua manutenção (art. 54, IV, do Código Civil).

Por outro lado, tratando-se de mero ato de gestão, que enseja despesas módicas, cabe ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II, da CF) decidir se o município vai ou não aderir a determinada associação, sem que haja necessidade de lei específica para tanto, bastando autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa, tal como ocorre em diversas situações.

Claro que o ato discricionário ficará sujeito aos órgãos de controle interno e externo e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública.

A apelante não abriga entre seus associados prefeitos e ex-prefeitos, pessoas físicas, de modo que suas finalidades estatutárias são inequivocamente públicas. Ademais, há nos autos a prova de diversas manifestações estatais reconhecendo que, de fato, os poderes constituídos nela reconhecem legítima interlocutora dos municípios brasileiros.

Neste contexto, não se configura qualquer ato de improbidade administrativa que pudesse justificar a restituição dos valores recebidos para sua manutenção. **(Grifos Nossos)**

Nessa esteira, deve-se reconhecer que **a natureza dos repasses efetuados para as associações de municípios tem cunho de contribuição associativa**, não devendo ter o tratamento de transferência voluntária, salvo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

haja a formalização de instrumento desta espécie com objetivo específico entre as partes. Arranjo este cuja licitude e legitimidade também estariam sujeitos à análise do Controle Externo.

A natureza de contribuição associativa de repasses dessa espécie também foi objeto de deliberação no âmbito do TCE-PR, quando da celebração de convênio perante o Instituto Rui Barbosa, apreciado por meio do Acórdão nº 8018/14 – Pleno (protocolado nº 539531/14).

Naquela ocasião, em que pese ter sido utilizada a denominação de convênio, o então Presidente do Tribunal, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, entendeu se tratar, na prática, de Termo de Adesão à entidade privada voltada à consecução de atividades de interesse dos Tribunais de Contas, notadamente a promoção do conhecimento, pesquisa e capacitação sobre o Controle Externo, reconhecendo a natureza de contribuição associativa dos repasses realizados.

Conforme bem mencionado pela CGM, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES também se manifestou sobre a matéria, fixando a tese consubstanciada em seu Prejulgado nº 40⁵, nos seguintes termos:

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;

⁵<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/137/PREJULGADO-N%C2%BA-040.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.
(Grifos nossos)

Observe-se que o douto TCE/ES foi cuidadoso ao prever (item 4) que **as contribuições e mensalidades não estão sujeitas às regras do regime de jurídico de uma MANEIRA GERAL**, o que traz implícita a ideia de que o manuseio de tais recursos oriundos dos orçamentos municipais não admite a prática de atos que atentem contra a probidade, a moralidade, a economicidade, a eficiência e impessoalidade⁶.

⁶ Por defender essa linha interpretativa, apesar do singular respeito nutrido pela Corte de Contas capixaba, abro aqui parênteses para registrar a minha discordância quanto ao posicionamento exarado no item 5 do mencionado prejulgado, de que as associações de municípios não estariam sujeitas aos princípios elencados no caput, do art. 37, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, restando inequívoco que se tratam de associações privadas, não integrantes da administração pública, e, tampouco, equiparadas aos consórcios públicos, incabível se cogitar a necessidade de prestação de contas anual junto a este TCE-PR dos valores percebidos à título de contribuição associativa dos municípios, seja no SIM-AM ou no SIT, com exceção do recebimento de transferências voluntárias sob o enfoque da Lei nº 13.019/2014.

Por outro lado, como bem salientou o douto Ministério Público de Contas, os recursos manejados pelas associações dos municípios são de origem pública, resultado do esforço de toda a sociedade, motivo pelo qual devem ser respeitados os princípios da moralidade, eficiência, impessoalidade e economicidade quando da sua utilização.

Outrossim, **é primordial que seja dada ampla transparência na execução dos orçamentos de tais entidades**, tanto com relação aos municípios congregados, os quais tem o dever legal de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos repassados, quanto com relação ao controle social.

Já com relação ao impacto da nova lei de licitações sobre a matéria, conforme colocado pela unidade técnica, a utilização de associação de municípios como “centrais de compras” dependeria de sua configuração como consórcio público. Aspecto que, de acordo com fundamentação já exaustivamente declinada, promoveria a tergiversação da figura da Associação de Municípios, que conceitualmente tem finalidades distintas dos consórcios.

Salvo melhor juízo, a leitura do art. 181 da Lei nº 14.133/21⁷ e de seu parágrafo único, em conjugação com os ditames da Lei nº 11.107/05, no que importa à matéria ora discutida, indica que as centrais de compras formadas por municípios com menos de 10.000 (dez mil) habitantes deverão **preferencialmente** ser organizadas em consórcios públicos, admitindo-se a realização de tais atividades (compras em grande escala) de forma despersonalizada, como por meio de convênio de cooperação, por exemplo.

⁷ Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.
Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no **caput** deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, respeitadas as premissas ora fixadas, relativas ao perfil e limites de atuação das associações de municípios, há de se esperar que prevaleça a **modicidade na fixação das contribuições/mensalidades** de obrigação de seus associados. É cediço que grandes volumes de gastos do orçamento estão relacionados, direta ou indiretamente, com a prestação dos serviços públicos à população. Salvo a execução de projeto em específico, que também estaria sujeito ao exame de sua legitimidade e licitude, não se enquadraria na presente moldura de atuação das associações de municípios a participação em programas de governo que demandassem expressivos volumes de recursos.

Como desiderato do raciocínio esposado ao logo do voto, as associações de municípios receberiam contribuições/mensalidades compatíveis com o custo de manutenção de suas estruturas. As quais, por sua vez, deveriam ser dimensionadas para a consecução de atividades de caráter eminentemente político-representativo em defesa dos direitos e interesses de seus associados, assim como a realização de objetivos comuns centrados no aperfeiçoamento institucional.

Observados os contornos de legitimidade na atuação - inclusive com a aderência dos estatutos das associações aos permissivos constitucionais e legais - e da modicidade na fixação das contribuições/mensalidades, aliado à efetiva fiscalização dos associados sobre as contas de tais entidades, não há de se falar em ausência de controle.

Em se tratando de associação privada sem fins lucrativos, necessariamente deve haver a apreciação das contas, sob pena de violação ao art. 54, VII, do Código Civil⁸. Já os tribunais de contas detêm a atribuição de realizar a fiscalização indireta sobre os recursos públicos destinados à tais entidades, atuando junto aos municípios associados e podendo instaurar tomadas de contas extraordinárias, inclusive em face de terceiros (no caso a própria associação e seus integrantes) que tenham concorrido para o cometimento de dano ao erário⁹.

⁸ Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá [...]

[...] VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

⁹ Vide o Regimento Interno do TCE/PR. **Art. 248.** As contas serão julgadas irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- I - omissão no dever de prestar contas;
- II - infração à norma legal ou regulamentar;
- III - dano ao erário;
- IV - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Respeitadas tais condições, é possível responder em tese aos questionamentos formulados, conforme a proposta redigida na parte dispositiva do voto.

Cumpre salientar que o texto adotara a expressão **Associação de Município, da forma como concebida**, para designar as associações de municípios que se enquadrem no perfil e limites de atuação considerados típicos (e legítimos) ao longo do voto, delimitação que se assemelha à ideia das **Associações de Representação de Municípios**, conforme delineado pelo PLS nº 486/2017.

É a fundamentação

3. VOTO

Diante de todo o exposto, voto pelo **Conhecimento** da presente Consulta para, no mérito, apresentar resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

a) Qual a natureza e regime jurídico da AMUNORPI?

Resposta: A *Associação de Municípios, da forma como concebida*, possui natureza jurídica de associação sem fins lucrativos, sob o regime jurídico de direito privado. A Associação de Municípios não assume por imperativo legal a forma de consórcio público, mas não há óbice para a sua constituição/transformação, tanto sob o regime de direito público como privado, desde que observadas as condições e formalidades prescritas pela Lei nº 11.107/2005, situação em que passaria a integrar a administração indireta dos municípios consorciados.

b) A AMUNORPI tem obrigação de prestar contas ao TCE? Em caso positivo, de que forma? De que forma se dá a fiscalização das atividades da AMUNORPI?

Resposta: A *Associação de Municípios, da forma como concebida*, não deve prestar contas ordinariamente ao TCE-PR com relação a receita oriunda

V - desvio de finalidade. [...]

[...] § 3º Nas hipóteses dos incisos III, IV e V, a responsabilidade será pessoal do agente público que praticou o ato irregular, podendo o Tribunal de Contas fixar a **responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado**, bem como dos responsáveis pelo controle interno, por ação ou omissão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das contribuições/mensalidades de seus associados. Haverá obrigatoriedade de prestação de contas quando do recebimento de transferência voluntária, sob a égide da Lei nº 13.019/2014, proveniente de jurisdicionado do TCE-PR. A fiscalização das atividades da Associação dos Municípios deverá ser realizada pelos seus associados (de forma direta), sob pena de responsabilização no caso de omissão, e pelo TCE-PR (de forma indireta), inclusive por meio da instauração de tomada de contas extraordinária.

c) A AMUNORPI submete-se ao regime da Lei de Licitações para a aquisição de produtos e contratação de serviços? Deve realizar concurso público?

Resposta: A *Associação de Municípios, da forma como concebida*, não se submete ao concurso público e à Lei de licitações, mas deverá obrigatoriamente observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, reputando-se forçosa a instituição de regulamento próprio, baseado em critérios objetivos, voltado à admissão de pessoal e contratações em geral.

d) A AMUNORPI pode contratar advogados, engenheiros, médicos, etc, e repassá-los para prestar serviços aos municípios? Essas contratações devem ser feitas mediante concurso público?

Resposta: Não. A contratação de profissionais para que prestem serviços diretamente aos municípios, por meio de interposta pessoa, configura burla ao concurso público ou, em segunda hipótese, ao dever de licitar, em contrariedade ao disposto no art. 37, II e XXI¹⁰, da Constituição Federal, além de representar distorção no cálculo de despesas com pessoal, em desacordo com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

¹⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

[...] 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: [...]

[...] 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – **Conhecer** a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, apresentar resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

(i) Qual a natureza e regime jurídico da AMUNORPI?

Resposta: *A Associação de Municípios, da forma como concebida*, possui natureza jurídica de associação sem fins lucrativos, sob o regime jurídico de direito privado. A Associação de Municípios não assume por imperativo legal a forma de consórcio público, mas não há óbice para a sua constituição/transformação, tanto sob o regime de direito público como privado, desde que observadas as condições e formalidades prescritas pela Lei nº 11.107/2005, situação em que passaria a integrar a administração indireta dos municípios consorciados.

(ii) A AMUNORPI tem obrigação de prestar contas ao TCE? Em caso positivo, de que forma? De que forma se dá a fiscalização das atividades da AMUNORPI?

Resposta: *A Associação de Municípios, da forma como concebida*, não deve prestar contas ordinariamente ao TCE-PR com relação a receita oriunda das contribuições/mensalidades de seus associados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Haverá obrigatoriedade de prestação de contas quando do recebimento de transferência voluntária, sob a égide da Lei nº 13.019/2014, proveniente de jurisdicionado do TCE-PR. A fiscalização das atividades da Associação dos Municípios deverá ser realizada pelos seus associados (de forma direta), sob pena de responsabilização no caso de omissão, e pelo TCE-PR (de forma indireta), inclusive por meio da instauração de tomada de contas extraordinária.

(iii) A AMUNORPI submete-se ao regime da Lei de Licitações para a aquisição de produtos e contratação de serviços? Deve realizar concurso público?

Resposta: *A Associação de Municípios, da forma como concebida, não se submete ao concurso público e à Lei de licitações, mas deverá obrigatoriamente observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, reputando-se forçosa a instituição de regulamento próprio, baseado em critérios objetivos, voltado à admissão de pessoal e contratações em geral.*

(iv) A AMUNORPI pode contratar advogados, engenheiros, médicos, etc, e repassá-los para prestar serviços aos municípios? Essas contratações devem ser feitas mediante concurso público?

Resposta: Não. A contratação de profissionais para que prestem serviços diretamente aos municípios, por meio de interposta pessoa, configura burla ao concurso público ou, em segunda hipótese, ao dever de licitar, em contrariedade ao disposto no art. 37, II e XXI¹¹, da Constituição Federal, além de representar distorção no cálculo de

¹¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

[...] 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: [...]

[...] 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesas com pessoal, em desacordo com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- (i) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- (ii) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

Documento assinado digitalmente

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente