

PARECER EM CONSULTA 0006/2019

Processo: 02579/2018-3

Classificação: Consulta

UG: CMBG - Câmara Municipal de Baixo Guandu

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Consulente: Chefe do Poder Legislativo Municipal (ES, Baixo Guandu, WILTON MINARINI)

**CONSULTA - CONHECER - RESPONDER
PARCIALMENTE NOS TERMOS DA ITC Nº 19/2018-9
- ARQUIVAR.**

O SR. CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Baixo Guandu, Senhor Wilton Minarini de Souza Filho, solicitando resposta para as seguintes indagações:

- 1) Há possibilidade de filiar Câmaras Municipais à uma associação estadual que representa o interesse dos Legislativos e tem em seus propósitos e fins sociais o fomento de atividades que são atribuições e necessidades das Casas Legislativas Municipais, à semelhança do que já acontece há anos com os Municípios, que tem sua associação estadual?
- 2) Não havendo outra associação na base territorial estadual com os mesmos fins sociais, e, dada à forma de ingresso na entidade, que não tem natureza de firmação de contrato de prestação de serviços ou aquisição de qualquer bem jurídico, nem mesmo de convênio, o ato de filiação dispensa licitação?
- 3) Em desejando uma Câmara Municipal filiar-se, seria necessário previsão em lei orçamentária e de diretrizes e uma outra lei específica autorizando a filiação ou, sendo matéria *interna corporis* bastaria uma Resolução da referida Casa Legislativa?

4) Por último, sabendo-se que esta Associação é pessoa jurídica de direito privado, mas administraria dinheiros que são públicos em sua origem, isso a tornaria jurisdicionada desse Tribunal e teria o dever de prestar contas e pautar-se pelo regime jurídico público em suas relações com o gasto público?

Remetidos os autos à área técnica para instrução, o NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas exarou a Instrução Técnica de Consulta 00008/2018-1, opinando pelo conhecimento da presente consulta em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade, e sugeriu o encaminhamento dos autos ao Núcleo de Jurisprudências e Súmulas desta Corte, a fim de investigar a existência de prejudgados ou de decisões reiteradas sobre a matéria, conforme previsão do art. 235, § 1º, da Resolução TC nº 261/2013.

Por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência 00008/2018-1, o Núcleo de Jurisprudências e Súmulas informou sobre a existência de deliberação que margeia o tema abordado do **item 01** da presente consulta, qual seja, o Parecer em Consulta **TC 035/2003** (Processo TC 1819/2003), onde o TCEES respondeu consulta formulada pelo então presidente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo no sentido de que: *“observados os aspectos legais e estatutários, existindo interesse público e instrumentos que possibilitem a fiscalização dos recursos públicos, pode a Administração realizar contratos/convênios com associações”*.

Sobre as indagações feitas nos **itens 02 e 03** não foram identificadas deliberações sobre os respectivos temas no âmbito desta Corte.

Por fim, quanto ao questionamento do **item 04**, disse que matéria análoga está sendo examinada no **TC 1085/2017**, que cuida de incidente de prejudgado acerca da natureza jurídica da Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo e, por conseguinte, seu dever de prestar contas anualmente ao TCEES, ainda pendente de julgamento.

Manifestando-se novamente nos autos, desta vez sobre o mérito da consulta, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas exarou a Instrução Técnica de Consulta 00019/2018-9, assim concluindo:

Quanto ao item 1, pela possibilidade de Câmara Municipal se filiar a associação de âmbito estadual, cujos fins estejam em sintonia com as prerrogativas institucionais daquele Poder e com a realização do interesse público, por não existir qualquer vedação no ordenamento jurídico;

Quanto ao item 2, pela inaplicabilidade do regramento das licitações, tendo em vista que a filiação de Câmara Municipal a uma associação não encerra uma relação contratual. Todavia, há que se perquirir continuamente se subsistem os motivos que justificaram tal adesão, especialmente se houver dispêndio de recursos públicos a título de contribuição, e se os benefícios decorrentes da atuação da associação - benefícios esses que devem estar voltados para o ente público, e não para eventuais interesses individuais -, são condizentes com o gasto público envolvido.

Quanto ao item 3, pela necessidade de lei específica para a filiação de Câmara Municipal a associação voltada para a consecução de objetivos comuns ao ente legislativo, considerando que o ato de se filiar produz, como consequência, a assunção de gasto público, o que demanda autorização legislativa, nos termos do ordenamento pátrio. Ademais, faz-se necessário, em atenção aos dispositivos específicos previstos nas normas de Direito Financeiro, que tal despesa esteja prevista na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto ao item 4, com as conclusões consignadas **Instrução Técnica 42/2017 (TC 1085/2017)** que, embora direcionadas à AMUNES, se aplicam, a nosso ver, a qualquer associação privada que, de alguma forma, receba recursos públicos em idêntica situação. Nesse sentido, restou assentado:

- Mesmo quando constituída sob a forma de associação privada, que não integra a Administração Pública, a Associação de Municípios que recebe recursos públicos e pratica atos representando os entes políticos municipais associados, o que inclui a contratação de bens e serviços em nome destes, deve respeitar as regras referentes ao Regime Jurídico de Direito Público.
- Neste sentido, deve a AMUNES respeitar os Princípios Administrativos Constitucionais, dentre os quais, menciona-se o da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, previstos no artigo 37, da Constituição Federal.
- Além disso, deve a Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES, obedecer as regras que dizem respeito a sua obrigação de licitar, conforme dispõe o artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

- Ademais, os artigos 70, parágrafo único, e 72, inciso II, da Constituição Federal, impõem a necessidade de que as entidades instituídas e mantidas pelo poder público municipal (o que inclui a AMUNES), ainda que não faça parte da Administração Direta ou Indireta, prestem contas perante o Tribunal de Contas, sendo, portanto, um de seus jurisdicionados.

Em seguida, manifestou-se o senhor Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva (Parecer 03059/2018-9), anuindo à proposta contida na ITC 19/2018-9.

II - DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE:

A Consulta trazida aos autos traz questionamentos acerca da possibilidade e dos procedimentos para filiação de Câmaras Municipais à uma associação estadual que represente o interesse dos Legislativos e tem em seus propósitos e fins sociais o fomento de atividades que são atribuições e necessidades das Casas Legislativas Municipais.

Por meio da Instrução Técnica de Consulta 0008/2018-1, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas opinou pelo conhecimento da presente Consulta em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade, com fulcro no artigo 122, da Lei Complementar nº 621/2012 (LOTCEES).

Assim, vejamos:

Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I - Governador do Estado e Prefeitos Municipais;

II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais; (grifo nosso)

III - Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador Geral de Justiça;

IV - Procurador Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;

V - Secretário de Estado;

VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais;

VII - Diretor presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos Municípios.

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

- I - ser subscrita por autoridade legitimada;
- II - referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
- IV - não se referir apenas a caso concreto;
- V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.

O Sr. Wilton Minarini de Souza Filho, consulente subscritor, é Presidente da Câmara Municipal de Baixo Guandu, portanto, autoridade legítima para formular a consulta em tela. Assim, encontra-se atendido o primeiro requisito (artigo 122, §1º, I).

Em relação ao assunto trazido pelo consulente, entende-se que há pertinência com a atuação deste Tribunal de Contas (artigo 122, § 1º, II), pois trata da legalidade na filiação à Associação de Câmara Municipais, bem como no repasse de verbas pelo poder legislativo.

Quanto ao requisito exigido pelo exposto no artigo 122, § 1º, III, verifica-se que a consulta contém a **indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada**.

Enfatiza-se ainda, que foi atendido o que impõe o artigo 122, *caput*, da LC 621/2012, pois, foi apresentado aos autos **o dispositivo sobre o qual pairam as dúvidas**, no entanto, depreende-se que a controvérsia gira em torno da interpretação do artigo 4º da Lei 4320/64 e dos arts. 4º, I, f e 26 da LC 101/2000. Verifica-se, também, atendimento ao disposto no inciso IV, § 1º, do artigo 122, do mesmo diploma legal, uma vez que **não se refere a caso concreto**.

Como bem salientou a subscritora da peça técnica retro mencionada, a matéria suscitada possui **relevância jurídica, econômica, social**, bem como **repercussão** no âmbito da administração pública com reflexos para a Administração Pública Direta e Indireta do Estado e dos Municípios, atendendo ao requisito contido no § 2º do artigo 122 da legislação mencionada, que assim estabelece:

Art. 122 (...)

§ 2º Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da **relevância jurídica, econômica, social** ou da **repercussão da matéria no âmbito da administração pública**, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios. (g. n.)

Por fim, resta comprovado que o feito se encontra **instruído com parecer** do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente, observado o disposto no art. 122, § 1º, V, da LOTCEES.

III – FUNDAMENTAÇÃO:

Em suma, o consulente pretende saber sobre a possibilidade e os procedimentos para filiação de Câmaras Municipais à uma associação estadual que representa o interesse dos Legislativos e tem em seus propósitos e fins sociais o fomento de atividades que são atribuições e necessidades das Casas Legislativas Municipais.

Sobre a matéria em exame, manifestou-se o NJS – Núcleo de Jurisprudências e Súmulas que ao analisar a existência, no âmbito deste Tribunal, de deliberação que aborda o tema questionado no **item 01** desta Consulta, proferiu o Estudo Técnico de Jurisprudência 8/2018-1, onde se concluiu pela **existência** do Parecer em Consulta TC nº **035/2003** (Processo TC 1819/2003), no qual o então presidente do Tribunal de Justiça formulou consulta a esta Corte indagando a possibilidade do referido órgão realizar contribuição mensal ao “*Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça*”, associação privada cujo objetivo era a “*troca de informações e a uniformização e melhoria dos serviços jurisdicionais prestados em todo o país*”.

Segundo o NJS, o Parecer em Consulta TC 035/2003 concluiu pela possibilidade da contribuição, desde que condicionada à demonstração do interesse público, observados os aspectos legais e estatutários da entidade favorecida, e à necessidade de formalização de instrumento que permita a transparência e a fiscalização dos repasses, conforme a seguinte fundamentação:

Observa-se que o ponto nevrálgico a ser elucidado por esta consulta é quanto à legalidade de contratos/convênios entre a Administração Pública e as associações (pessoas jurídicas de direito privado). (...) O conceito de associação é de extrema importância para a presente explanação, **tanto no seu aspecto econômico “sem fins lucrativos”, quanto aos seus objetivos e finalidades, devendo-se aclarar nestes, há existência ou não do interesse público.** Destarte, **existindo formalização de contratos ou convênios, vislumbra-se a possibilidade da utilização de recursos públicos por entidade privada**, desde que se **comprove o benefício para coletividade, ou seja, o interesse público.** Ressalta-se a

importância de convênios pré-estabelecidos para a facilidade de controles internos e externos sobre os recursos, nesse sentido determina a Carta Estadual em seus artigos 70 e 71: (...), Nesse diapasão, não se pode admitir contribuições por parte da Administração Pública à associação de direito privado, sem instrumentos formalizadores destes, que **permitam transparência para fiscalização da aplicação do dinheiro público**. (...) Assim, conclui-se que observados os aspectos legais e estatutários, existindo **interesse público e instrumentos que possibilitem a fiscalização** dos recursos públicos, pode a Administração realizar contratos/convênios com associações. (g.n)

O NJS informa que sobre a dúvida suscitada no **item 04**, tema análogo está sendo examinado nesta Corte por meio do **TC 1085/2017**, *“ainda pendente de julgamento, que cuida de incidente de prejudgado, suscitado pelo conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, com objetivo de que esta Corte delibere acerca da **natureza jurídica da Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo** e, por conseguinte, seu **dever de prestar contas anualmente ao TCEES**.”*

Por fim, esclarece que os em relação aos questionamentos levantados nos **itens 02 e 03** não foram identificadas deliberações do TCEES sobre os respectivos temas.

O senhor Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva manifestou-se para que a consulta seja respondida nos termos da Instrução Técnica de Consulta 00019/2018-9.

Compulsando os termos contidos na documentação encaminhada pelo Presidente da Câmara Municipal de Baixo Guandu a este Tribunal, verifico que o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas apresentou o seguinte entendimento sobre a matéria (Instrução Técnica de Consulta 19/2018-9):

DO MÉRITO

Versa a presente Consulta sobre questões relacionadas à filiação de Câmara Municipal a uma associação de âmbito estadual, cujos fins estejam alinhados à atuação da Casa Legislativa, indagando-se quanto à necessidade de procedimento licitatório, previsão da despesa na lei orçamentária e instrumentos congêneres e lei autorizativa para o ato de se filiar, suscitando, ainda, dúvida acerca da submissão da referida associação ao regime jurídico de direito público, bem como sujeição à

competência fiscalizatória das Cortes de Contas, em função do manejo de recursos públicos, advindos das contribuições dos entes legislativos.

Quanto ao **primeiro questionamento**:

1) Há possibilidade de filiar Câmaras Municipais à uma associação estadual que representa o interesse dos Legislativos e tem em seus propósitos e fins sociais o fomento de atividades que são atribuições e necessidades das Casas Legislativas Municipais, à semelhança do que já acontece há anos com os Municípios, que tem sua associação estadual?

Sobre a possibilidade de filiação de Câmara Municipal a associação de âmbito estadual, cujos fins estejam alinhados à atuação da Casa Legislativa, apontou o Núcleo de Jurisprudência e Súmula, no **ETJURISP 8/2018**, a existência do **Parecer em Consulta TC 035/2003**, no qual se discorre sobre a legalidade de contratos/convênios entre a Administração Pública e as associações (pessoas jurídicas de direito privado).

Inicialmente, trazemos a lume o conceito de associação estabelecido nos artigos 53 e 54 do Código Civil, abaixo transcritos:

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterà:

I - a denominação, os fins e a sede da associação;

II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

III - os direitos e deveres dos associados;

IV - as fontes de recursos para sua manutenção;

V - o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;

VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

VII - a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

Consoante lição de Maria Helena Diniz¹, a associação seria “a *pessoa jurídica de direito privado voltada à realização de finalidades culturais, sociais, pias, religiosas, recreativas etc, cuja existência legal surge com a inscrição do estatuto social, que a disciplina, no registro competente*”.

Embora traduzam um agrupamento de pessoas dotado de personalidade jurídica, tal qual ocorre nas sociedades, diferem-se as associações destas pela ausência da finalidade econômica prevista no artigo 966, do diploma civil, que considera empresário “*quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços*”, acrescentando o artigo 981 da mesma norma que “*celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente*

¹ In Código Civil Anotado. Editora Saraiva, pág. 69.

se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados”.

Justificam as associações, assim, a sua existência, a partir da reunião de interesses convergentes para a consecução de objetivos comuns, que não estejam relacionados a atividade lucrativa ou empresária.

Nesse diapasão, acentua Darcy de Arruda Miranda que *"a associação propõe-se a outras finalidades que não as econômicas ou, quando visa vantagens materiais, elas não se destinam precipuamente aos seus associados. Colima objetivos altruístas, morais, religiosos, de interesse geral, em benefício de toda a comunidade ou de parte dela e não dos sócios particularmente"*.

A liberdade associativa, ou seja, de integrar uma coletividade com os mesmos propósitos, encontra guarida na Carta Maior, que preceitua no artigo 5º, inciso XVII, *verbis*:

Art. 5º. [...]

[...]

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

Discorrendo sobre o tema, afirma Alexandre de Moraes² que *“é plena a liberdade de associação, de tal forma que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou mesmo permanecer associado, desde que para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar, sendo que sua criação e, na forma da lei, a de cooperativa independem de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, constituindo-se um direito que, embora atribuída a cada pessoa (titular), somente poderá ser exercido de forma coletiva, com várias pessoas”.*

Percebe-se, da simples leitura do dispositivo constitucional, que só há duas condicionantes capazes de limitar a liberdade de se associar: não perseguir a associação fins lícitos ou possuir caráter paramilitar.

Vale ressaltar, todavia, que, em se tratando da filiação de um ente público, outras questões deverão ser consideradas, numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico, a fim de autorizar e legitimar a participação do Estado no funcionamento de uma pessoa jurídica de direito privado.

A principal delas, sem dúvida, é a clara identificação do interesse público, ou seja, é preciso demonstrar que os objetivos colimados pela referida associação se alinham aos interesses da coletividade, num espectro mais amplo, e aos fins específicos do ente público que dela pretende participar e, eventualmente, nela aportar recursos públicos, a título de contribuição.

² In Direito Constitucional. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 70.

Nessa mesma linha, embora cuidando da celebração de convênios e/ou contratos pela Administração Pública com as associações, conclui o **Parecer em Consulta TC 035/2003**:

...observados os aspectos legais e estatutários, existindo interesse público e instrumentos que possibilitem a fiscalização dos recursos públicos, pode a Administração realizar contratos/convênios com associações.

Quanto à possibilidade, portanto, de as Câmaras Municipais filiarem-se a associação de âmbito estadual, cujos fins estejam em sintonia com as prerrogativas institucionais daquele Poder e com a realização do interesse público, já respondendo ao primeiro questionamento, não vislumbramos qualquer vedação no ordenamento jurídico.

A propósito, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apreciando a legalidade do repasse mensal de recursos do Poder Legislativo a associações de Câmaras Municipais, asseverou, numa mudança de entendimento firmada no Informativo de Jurisprudência nº 86:

Inicialmente, o relator, Cons. Mauri Torres, destacou que esta Corte já se manifestou pela impossibilidade de as Câmaras Municipais se associarem, em razão de não possuírem personalidade jurídica, citando trecho da [Consulta n. 113.706](#). Observou ter sido o sobredito entendimento proferido à luz do Código Civil de 1916, em um contexto histórico em que a hermenêutica das normas civilistas não dialogava tão intensamente com os preceitos constitucionais, tendo sido ratificado também sob a égide do Código Civil de 2002, nos autos da [Consulta n. 727.149](#). Ressaltou que o parecer proferido na oportunidade limitou-se a reproduzir o entendimento da época, sem se aprofundar no exame da matéria. Nesse cenário, entendeu pela necessidade de repensar e rediscutir o posicionamento do TCEMG em relação à possibilidade de as Câmaras Municipais se associarem. Aduziu que, apesar de serem consideradas entes despersonalizados, as Câmaras Municipais possuem capacidade processual para figurar em um dos polos de relações jurídicas. Ressaltou que o Poder Legislativo é dotado de autonomia outorgada pela Constituição, sendo responsável, dentre outras funções, pelo controle externo, de modo que o fortalecimento desse poder por meio da associação de seus membros e/ou das Casas Legislativas tem o condão de ensejar diversos benefícios para a sociedade como um todo. Reconheceu que, de fato, a primeira impressão que emerge ao se cogitar sobre a possibilidade de as Câmaras Municipais se associarem é de que configura uma anomalia jurídica, já que um ente personificado não poderia surgir da união de órgãos desprovidos de personalidade. Todavia, entendeu que o exame da questão deve ser mais profundo, sobretudo diante da sua repercussão prática na atualidade. Considerou que o ponto essencial apresentado como pano de fundo para a indagação diz respeito a um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, a independência harmônica entre os Poderes, cuja garantia demanda um efetivo sistema de pesos e contrapesos. Asseverou não bastar uma divisão formal de poderes, mas sim assegurar que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário disponham de instrumentos que viabilizem o aprimoramento do desempenho de suas funções constitucionais. Sob esse prisma, vislumbrou a existência de um hiato entre, de um lado, a possibilidade de os Poderes Executivo e Judiciário - este representado por seus membros - se associarem; e, de outro, a impossibilidade do Poder Legislativo. Assinalou que, ao se reconhecer a capacidade judiciária do

Poder Legislativo local, pretende-se instrumentalizar a defesa das competências constitucionais que lhe são cabidas. **Destacou que a realidade tem apresentado inúmeras associações de membros e/ou Câmaras Municipais constituídas para a consecução de objetivos como o fortalecimento do Poder Legislativo e o aperfeiçoamento de suas atividades fiscalizatórias e legiferante, citando como exemplos a União Nacional dos Legislativos e Legisladores Estaduais – UNALE e a Associação Brasileira de Câmaras Municipais – ABRACAM. Saliou o fato de esta possuir convênios celebrados com o TCU, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Confederação Nacional dos Municípios, indicando que tais órgãos reconhecem a juridicidade da associação de Casas Legislativas, o que reforça a proposta de revisão pelo TCEMG de seu entendimento a respeito da questão. Registrou o posicionamento do TCESC e do TCEPR, reconhecendo a capacidade associativa das Câmaras Municipais e a legalidade do repasse de recursos públicos a tais associações.** Diante do exposto, o relator respondeu a consulta nos seguintes termos: (a) pelo reconhecimento da juridicidade das associações de Câmaras Municipais e/ou de Vereadores, criadas com o fim de viabilizar e fomentar o aprimoramento do desempenho de suas competências constitucionais, tendo em vista que essa figura jurídica constitui um dos instrumentos de concretização do princípio fundamental da República Federativa da independência harmônica entre os Poderes, pilar essencial do Estado Democrático de Direito pátrio, consagrado no art. 2º da CR/88; e (b) pela possibilidade de repasse pelas Casas Legislativas de recursos públicos às associações de Câmaras Municipais e/ou de Vereadores, desde que haja previsão em lei específica e que conste da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, conforme previsto no art. 4º da Lei Federal 4.320/64 e na alínea “f” do inciso I do art. 4º e no art. 26, ambos da LC 101/00. O parecer foi aprovado, ficando vencidos os Cons. Cláudio Couto Terrão, Cons. Wanderlei Ávila e Cons. Adriene Andrade, que entenderam pela impossibilidade jurídica da constituição de associações por Câmaras Municipais, e assim, por consequência, pela inviabilidade de repasses mensais de recursos públicos do Poder Legislativo para estas associações (Consulta n. 835.889, Rel. Cons. Mauri Torres, 20.03.13). (grifamos)

No mesmo sentido, pronunciou-se o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no julgado abaixo:

PROCESSO Nº: 129965/14
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE CHOPINZINHO
INTERESSADO: AMARILDO SECCO
RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 4588/15 - Tribunal Pleno

EMENTA. Consulta. Não há óbice para que uma Câmara Municipal faça contribuições para uma associação regional de câmaras municipais, desde que haja lei municipal autorizando a sua participação na associação, que os fins para os quais essa foi criada sejam lícitos e estejam em harmonia com as funções constitucionais do Poder Legislativo Municipal, e desde que a despesa esteja previamente prevista nos instrumentos orçamentários do respectivo Poder.

Quanto ao **segundo questionamento**:

2) Não havendo outra associação na base territorial estadual com os mesmos fins sociais, e, dada à forma de ingresso na entidade, que não tem natureza de formação de contrato de prestação de serviços ou aquisição de qualquer bem jurídico, nem mesmo de convênio, o ato de filiação dispensa licitação?

Embora a questão seja controvertida, coadunamos com o entendimento de que o ato de filiação a uma associação não encerra uma relação contratual e, portanto, não está sujeito ao regramento das licitações. Isso não significa dizer, todavia, que tal vínculo não deva obediência aos princípios gerais da Administração Pública (legalidade, moralidade, eficiência, publicidade e impessoalidade, entre outros), que orientam toda a atuação estatal, ainda que realizada por intermédio de uma pessoa jurídica de direito privado, não integrante da Administração Direta ou Indireta, mas que atua com representatividade em nome do ente público associado. Explicamos:

A Lei 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, preceitua, no parágrafo único do artigo 2º que:

Art. 2º- [...]

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

Conceitua Maria Helena Diniz³ o contrato como sendo “*o acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial*”.

Estando presente a Administração Pública na celebração desse negócio jurídico, surge o contrato administrativo, que na definição de Hely Lopes Meirelles⁴ compreende “*o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração Pública*”.

Não nos parece ser a relação que se verifica quando do ingresso em uma associação.

A filiação não representa um acordo de vontades em que as partes estabelecem obrigações recíprocas. Em primeiro lugar, porque, na condição de associado, o ente

³ In Curso de direito civil brasileiro. Vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 30.

⁴ In Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

público, *in casu*, passa a integrar a própria associação, sendo parte desse agrupamento de pessoas dotado de personalidade jurídica.

Ademais, exatamente por envolver uma coletividade, os interesses da associação transcendem os interesses individuais dos seus membros associados, não havendo, portanto, como exigir qualquer contraprestação específica.

Assim, os benefícios auferidos pelo associado decorrem da realização das atividades e objetivos estabelecidos no Estatuto da associação, que é o instrumento que norteia o seu funcionamento e surge quando da sua criação, e não de um acordo firmado no ato de se filiar.

Merece ser destacado, ainda, que a atividade da associação não se altera pelo ingresso ou saída de um membro associado. Além disso, a decisão de se disassociar é livre e não produz qualquer consequência jurídica. Todas essas questões reforçam a ideia de que não há uma relação contratual nessa adesão.

Conclui-se, dessa forma, que a filiação constitui uma manifestação de vontade em participar de uma coletividade que persegue os mesmos fins objetivados pelo ente/pessoa que pretende se associar, e isso é livremente permitido pela Constituição Federal.

No caso da participação de um ente público, há que se perquirir continuamente se subsistem os motivos que justificaram tal adesão, especialmente se houver dispêndio de recursos públicos a título de contribuição, e se os benefícios decorrentes da atuação da associação - benefícios esses que devem estar voltados para o ente público, e não para eventuais interesses individuais -, são condizentes com o gasto público envolvido.

Quanto ao **terceiro questionamento**:

3) Em desejando uma Câmara Municipal filiar-se, seria necessário previsão em lei orçamentária e de diretrizes e uma outra lei específica autorizando a filiação ou, sendo matéria *interna corporis* bastaria uma Resolução da referida Casa Legislativa?

Na resposta a este item, consideraremos que o ato de filiação acarretará a obrigatoriedade de pagamento de contribuição à entidade associativa, na qualidade de membro associado. Decorrerá, portanto, da referida adesão, a realização de uma despesa pública.

Ensina Hely Lopes Meirelles⁵, ao discorrer sobre Resolução proveniente de Casa Legislativa, que esta se constitui na “*deliberação do Plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse interno da Câmara, promulgada por seu presidente*”. E, reconhecendo não se tratar de lei, prossegue o autor:

⁵ In Direito Municipal Brasileiro. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 686/687.

Não é lei, nem simples ato administrativo: é deliberação político-administrativa. Obedece ao processo legislativo da elaboração das leis, mas não se sujeita à sanção e veto do Executivo. Presta-se à aprovação do Regimento Interno da Câmara; criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções e fixação da respectiva remuneração; concessão de licença a vereador; organização dos serviços da Mesa; e regência de outras atividades internas da Câmara. Não se confunda, entretanto, resolução do Plenário, que é ato legislativo de caráter político-administrativo, sujeito ao processo legislativo para sua elaboração, com resolução da Mesa, que é mero ato administrativo de execução das funções deste órgão, e, como tal, restrito aos seus serviços e respectivo pessoal.

Ao estabelecer normas gerais de Direito Financeiro, preceitua a Lei 4320/64, em seu artigo 4º, que *“a Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º”,* que assim enuncia:

Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Na mesma seara, determina o inciso I, do artigo 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00):

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- [...]
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) **demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;** (grifamos)

Acrescenta, ainda, o artigo 26 do mesmo diploma, que:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défcits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, **atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento** ou em seus créditos adicionais. (grifamos)

Evidencia-se, portanto, a necessidade de lei específica para a filiação de Câmara Municipal a associação voltada para a consecução de objetivos comuns ao ente legislativo, vez que o ato de se filiar produz, como consequência, a assunção de gasto público, o que demanda autorização legislativa, nos termos do ordenamento pátrio. Ademais, faz-se necessário, em atenção aos dispositivos específicos previstos

nas normas de Direito Financeiro, que tal despesa esteja prevista na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Pronunciando-se sobre a legalidade de contribuição de Município a entidade associativa, situação que se equivale à das Câmaras, a teor do disposto no item 1 da presente Consulta, sustentou o Tribunal de Contas de Santa Catarina, senão vejamos:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Processo nº COM 00/06091881

Parecer COG- 645/00

Data 03-04-2001

São legítimas as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações de municípios, **desde que tais despesas sejam instituídas por lei e estejam previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei do Orçamento, conforme as normas previstas pela Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00.** (grifamos)

No mesmo sentido, identifica-se decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abaixo transcrita:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tribunal Pleno – Sessão: 05/05/2010

Processo nº 809502 – Consulta

(...) portanto, respondo o primeiro questionamento do consultante, no sentido de que nada impede que o Município vincule percentual do FPM para custear despesa com contribuição devida a Associação de Municípios. **Ressalto ainda que a referida contribuição dependerá de autorização legislativa para o compromisso de associação e para a execução da despesa de contribuição.** (grifamos)

Quanto ao **quarto questionamento**:

4) Por último, sabendo-se que esta Associação é pessoa jurídica de direito privado, mas administraria dinheiros que são públicos em sua origem, isso a tornaria jurisdicionada desse Tribunal e teria o dever de prestar contas e pautar-se pelo regime jurídico público em suas relações com o gasto público?

A dúvida lançada neste item, conforme já destacado pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmula no **ETJURISP 8/2018**, já vem sendo examinada nos autos do **TC 1085/2017**, que cuida de **Incidente de Prejulgado** acerca da natureza jurídica da Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo e, por consequência, do seu dever de prestar contas anualmente ao TCEES, tendo, inclusive, manifestação da área técnica, constante da **Instrução Técnica 42/2017**.

Considerando que perfilhamos o entendimento consignado na referida peça técnica, a ser apreciada por esta Corte, reproduziremos as suas conclusões no que concerne à indagação em apreço, vez que, embora direcionadas à AMUNES, se aplicam, a

nosso ver, a qualquer associação privada que, de alguma forma, receba recursos públicos em idêntica situação.

Assim, concluiu-se naqueles autos:

- Mesmo quando constituída sob a forma de associação privada, que não integra a Administração Pública, a Associação de Municípios que recebe recursos públicos e pratica atos representando os entes políticos municipais associados, o que inclui a contratação de bens e serviços em nome destes, deve respeitar as regras referentes ao Regime Jurídico de Direito Público.
- Neste sentido, deve a AMUNES respeitar os Princípios Administrativos Constitucionais, dentre os quais, menciona-se o da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, previstos no artigo 37, da Constituição Federal.
- Além disso, deve a Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES, obedecer as regras que dizem respeito a sua obrigação de licitar, conforme dispõe o artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.
- Ademais, os artigos 70, parágrafo único e 72, inciso II, da Constituição Federal, impõem a necessidade de que as entidades instituídas e mantidas pelo poder público municipal (o que inclui a AMUNES), ainda que não faça parte da Administração Direta ou Indireta, prestem contas perante o Tribunal de Contas, sendo, portanto, um de seus jurisdicionados.

Em relação ao mérito, considerando as razões expostas no presente feito, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas houve por bem esclarecer as dúvidas suscitadas e responder à consulta concluindo dessa forma, *in verbis*:

Quanto ao **item 1**:

Pela possibilidade de Câmara Municipal se filiar a associação de âmbito estadual, cujos fins estejam em sintonia com as prerrogativas institucionais daquele Poder e com a realização do interesse público, por não existir qualquer vedação no ordenamento jurídico;

Quanto ao **item 2**:

Pela inaplicabilidade do regramento das licitações, tendo em vista que a filiação de Câmara Municipal a uma associação não encerra uma relação contratual. Todavia, há que se perquirir continuamente se subsistem os motivos que justificaram tal adesão, especialmente se houver dispêndio de recursos públicos a título de

contribuição, e se os benefícios decorrentes da atuação da associação - benefícios esses que devem estar voltados para o ente público, e não para eventuais interesses individuais -, são condizentes com o gasto público envolvido.

Quanto ao **item 3**:

Pela necessidade de lei específica para a filiação de Câmara Municipal a associação voltada para a consecução de objetivos comuns ao ente legislativo, considerando que o ato de se filiar produz, como consequência, a assunção de gasto público, o que demanda autorização legislativa, nos termos do ordenamento pátrio. Ademais, faz-se necessário, em atenção aos dispositivos específicos previstos nas normas de Direito Financeiro, que tal despesa esteja prevista na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em relação ao questionamento quanto à necessidade de lei específica para filiação, a unidade técnica e Ministério Público de Contas, entendem que seria necessária com espeque no artigo 26 da LRF, que assim dispõe:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou **déficits de pessoas jurídicas** deverá ser **autorizada por lei específica**, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (grifei)

Esta Corte de Contas em parecer consulta nº 002/2006 se manifestou quanto a interpretação da expressão “Déficit de Pessoa Jurídica”, emitindo o seguinte entendimento:

PARECER/CONSULTA TC-002/2006

PROCESSO - TC-953/2005 INTERESSADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA ASSUNTO - CONSULTA ARTIGO 26 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - **AS EXPRESSÕES “NECESSIDADES DE**

PESSOAS FÍSICAS” E “DÉFICITS DE PESSOAS JURÍDICAS”, CONTIDAS NO CAPUT DO ARTIGO DEVEM SER INTERPRETADAS COMO NECESSIDADES FINANCEIRAS SURGIDAS ANTERIORMENTE À INTERVENÇÃO DO ENTE ESTATAL - A PREVISÃO DO RETROCITADO DISPOSITIVO, EXIGINDO LEI ESPECÍFICA NOS CASOS DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO SETOR PÚBLICO PARA O SETOR PRIVADO, NÃO SE RELACIONA ÀS HIPÓTESES DE SUBVENÇÕES SOCIAIS PREVISTAS NO ARTIGO 16 DA LEI FEDERAL Nº 4.320/64, QUE SE DESTINAM A SUPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS DE ORIGEM PRIVADA OBJETIVANDO O INCREMENTO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, MÉDICA E EDUCACIONAL PRESTADOS POR PESSOAS PRIVADAS.

Tratam os autos de consulta formulada a esta Egrégia Corte de Contas pelo Ilmo. Sr. João Carlos Coser, na qualidade de Prefeito de Vitória. A partir da leitura do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), suscita o Ilmo. Consulente questionamentos acerca do correto alcance da norma, especialmente no que toca a inclusão ou não das subvenções sociais no seu campo de abrangência, sendo que para adequada delimitação do tema expõe três pontos de abordagem. **O primeiro refere-se à indagação do que deve ser considerado como “necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas”, expressão cunhada no art. 26 da LRF e caracterizadora da necessidade de lei específica, de atendimento às diretrizes da LDO e de previsão na LOA.** O segundo diz respeito à previsão do art. 1º, VIII, da Instrução Normativa do STN n.º 01, de 15/01/1997; preceptivo que ao definir a subvenção social destaca que a mesma independe de lei específica, quando destinada a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa. O terceiro, alude à edição da Lei n.º 8.504/02 e do Decreto n.º 11.511/03, ambos do Município de Vitória, que traçam normas gerais para destinação de recursos públicos da municipalidade para entidades privadas, permitindo maior transparência e reduzindo a discricionariedade para efeito de aporte de recursos públicos para o setor privado. Ultrapassada a fase do art. 97, caput, da Resolução TC 182/2002 (Regimento Interno), vieram-nos os autos a fim de nos pronunciarmos quanto ao mérito da proposição. É o relatório.

DO MÉRITO. O art. 26 da LRF, tema principal da presente consulta, apresenta a seguinte redação: Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas física ou défcits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. §1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil. §2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. Primeiramente, tendo em vista os dados trazidos pelo Autor do presente pedido de esclarecimentos, é de se afirmar que a disposição do art. 1º, inc. VIII, da IN/STN n.º 01/97, não deve subsidiar as conclusões alusivas à adequada interpretação do art. 26 da LRF, que, por se tratar de norma posterior, não teria seu alcance restringido por prescrição de índole regulamentar e infralegal. Por tal motivo, qualquer análise jurídica do assunto poderá ser plenamente desenvolvida sem que se acorra às definições esquadrihadas por aquele ato normativo, sendo mesmo salutar que se proceda a um estudo particularizado da matéria com foco nas fontes normativas primárias (lei em sentido estrito). Também consideramos que ao questionar qual o sentido das expressões “necessidades de pessoa física e défcits de pessoa jurídica” e quais hipóteses que a caracterizam, o Ilmo. **Consulente pretende que esta Corte de Contes estabeleça uma delimitação técnica que não pode ser extraída da própria lei. Sendo assim, até que seja possível estabelecer-se tal conceituação de forma mais objetiva, há que se visualizar o sentido comum das expressões, entendendo-se que o dispositivo diz respeito à transferência de recursos destinados a suprir necessidades de pessoas físicas ou jurídicas já afetadas por desequilíbrios financeiros anteriores a ingerência estatal.** Quanto à interpretação do dispositivo acima transcrito, entende-se que devem ser destacadas, como premissas básicas, as regras interpretativas que determinam que a análise dos incisos e parágrafos que compõe um artigo não deve se divorciar dos objetivos e das limitações firmadas no caput do preceptivo, e que “interpretam-se estritamente as frases que estabelecem formalidades em geral, bem como as fixadoras de condições para

um ato jurídico ou recurso ao judiciário” (MAXIMILIANO, Carlos. “Hermenêutica e Aplicação do Direito”. 19ª ed. P. 167). Assim, se o caput do art. 26 determina o preenchimento de formalidades para aporte de recursos públicos para o setor privado, mas considerando os casos em que tal transferência se destina a “cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas”, não se aparenta razoável a extensão do dispositivo para além dos objetivos aparentemente visados.

...

CONCLUSÃO Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, **é de se concluir que as expressões “necessidades de pessoas físicas” e “déficits de pessoas jurídicas”, contidas no caput do art. 26 da LRF, em face da ausência de delimitação técnica contida na própria lei, devem ser interpretadas em seu sentido comum, caracterizando-se como necessidades financeiras surgidas anteriormente à intervenção do ente estatal.**

Com efeito, as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações, não se enquadram no conceito de “déficit de pessoa jurídica” nos termos do artigo 26 da LRF, levando ainda em consideração o entendimento deste Tribunal que se refere a necessidades financeiras surgidas anteriormente a intervenção estatal.

Não obstante não se enquadrar a hipótese, ao meu sentir no artigo 26 da LRF, o Ministério Público de Contas de Mato Grosso, com propriedade abordou o tema, concluindo ao final que a exigência de lei específica para tal fim, seria inconstitucional, que ora me permito a trazer suas razões de fundamento:

*PROCESSO Nº : 9997-0/2015 ASSUNTO : CONSULTA INTERESSADO :
ASSOCIAÇÃO MATOGROSSENSE DOS MUNICÍPIOS - AMM GESTOR :
NEURILAN FRAGA RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA
SILVA*

1 - *RELATÓRIO* Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Neurilan Fraga, Presidente da Associação Matogrossense dos Municípios - AMM, solicitando parecer desta Corte de Contas **sobre a necessidade, ou não, de lei para autorizar a filiação e a contribuição financeira dos Municípios à AMM,** bem como qual seria o instrumento apto a formalizar a contribuição financeira, nos seguintes termos: “1) O Município precisa de lei para se filiar a esta entidade e repassar recursos (contribuição)?

MÉRITO O cerne da indagação apresentada pelo consulente cinge-se em saber, em suma, se haveria a necessidade de lei que autorizasse a filiação, contribuição de valores à AMM, bem como qual seria o instrumento necessário à formalização dos repasses (contribuições associativas).

3. Inicialmente, a Consultoria Técnica opinou pela necessidade de lei formal específica para que os municípios pudessem filiar-se à AMM. Ocorre, todavia, que essa exigência não encontra amparo no ordenamento jurídico nacional. Explica-se.

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB adotou o princípio do livre associativismo, também conhecido como princípio da porta aberta (livre adesão), senão veja-se: Art. 5 (...) (...) XVII - é plena a liberdade de associação (VEJA JURISPRUDÊNCIAS INCLUINDO AS PESSOAS JURÍDICAS) para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; De há muito se reconhece a liberdade de associação tanto para pessoas físicas quanto ou jurídicas, senão veja-se: ADI 146 – STF 1. Associação híbrida, que congrega em seu corpo de associados tanto pessoas jurídicas como físicas. Hipótese de associação de associações.

4 O referido princípio é amplamente aceito pela jurisprudência dos tribunais, senão veja-se: Apelação n. 20424-77.2007.8.06.0001/1 CE Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. INSCRIÇÃO DE COOPERADO. NEGATIVA DA COOPERATIVA. PRINCÍPIO DA LIVRE ADESÃO. LIMITAÇÃO AO PRINCÍPIO DA “PORTA ABERTA”. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA. 1. PRELIMINAR - DO AGRAVO RETIDO 1.1. O artigo 273 do Código de Processo Civil exige, para a concessão de antecipação de

tutela, a presença de prova inequívoca da verossimilhança da alegação e que haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação. 1.2. Impende esclarecer que não há qualquer vedação legal para concessão da medida precária em matéria de inclusão de cooperado médico. 1.3. Ademais, se a parte pleiteia a concessão de efeito suspensivo à apelação, deve fazê-lo em procedimento adequado, no caso, através de agravo de instrumento, nos termos do artigo 522 do CPC. Dessa maneira, o agravo retido não merece acolhimento. 2. DO MÉRITO 2.1. Dispõem os artigos 4º e 29 da Lei nº 5.764/71, que rege as cooperativas, que o ingresso em seu quadro é livre e com número ilimitado de associados, desde que preenchidos os propósitos sociais e as condições estabelecidas no estatuto. 2.2. Conforme entendimento do egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte: Pelo princípio “da porta aberta”, diferentemente do que ocorre nas demais sociedades, qualquer pessoa tem o direito de ingressar e sair da cooperativa a seu livre arbítrio, desde que satisfaçam as condições previstas no respectivo Estatuto Social. Contudo, ressalta-se que esse princípio admite exceção quando houver impossibilidade técnica de prestação de serviços, ou seja, quando a cooperativa não tiver mais condições de cumprir suas atividades, por ter atingido sua capacidade, 5 podendo, certamente, recursar novos associados. (TJRN - Apelação Cível nº 2003.002836-1, Rel. Des. Dúbel Cosme. 1ª Câmara Cível. jl. 06/10/2003). 2.3. Insustentável, portanto, a tese da livre adesão sem restrições, o que enaltece o entendimento de que a impossibilidade técnica, citada na lei do cooperativismo, ocorre não só para a prestação de serviços, mas também com relação à administração da própria sociedade. (grifou-se) 2.4. Feitas estas considerações, ressalta-se inexistir disposição legal que obrigue a cooperativa a admitir qualquer interessado em seus quadros, sendo vedada a interferência estatal no seu funcionamento interno, o que configura um ato interna corporis. 2.5. Se o número de médicos que atuam na área de abrangência das especialidades do apelado é suficiente para atender a demanda dos usuários do plano de saúde administrado pela apelante, significa, desta forma, existir a desnecessidade de admissão de novos cooperados, sob pena de prejuízo aos cooperados atuais e à finalidade da própria cooperativa. 2.6. Nesse aspecto, reforçada, então, está a inteligência de que a livre adesão não

pode importar na obrigatoriedade de aceitação de um número ilimitado de associados, principalmente na mesma especialidade, sob pena de inviabilização da própria continuidade das atividades da cooperativa, o que feriria claramente o princípio da affectio societatis, que orienta a constituição das sociedades de pessoas. 2.7. Apelo conhecido e provido.

Com efeito, a adesão à associações e cooperativas não pode estar condicionada à edição de uma lei específica, sob pena de caracterizar intromissão indevida do Poder Legislativo nos atos de gestão privados do Poder Executivo (princípio da separação dos Poderes), até porque se de norma constitucional de eficácia plena, ou seja, que dispensa a normação infraconstitucional, tornando-se possível sua aplicação de maneira direta, imediata e integral, independendo-se, assim, de ato normativo de regulamentação.

Interpretação diferente, provavelmente, levaria à declaração de inconstitucionalidade de eventual lei que condicionasse a filiação dos municípios a leis específicas. *Aliás, a relação jurídica mantida entre os entes locais e a AMM é de direito privado (jus gestionis), estabelecida em pé de igualdade, por meio da qual os municípios buscam atingir interesses secundários da própria administração, e não primários da coletividade (jus imperii). Na doutrina, sustenta Luis Roberto Barroso¹, que: “(...) o interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. Assinala o autor que decorre dessa distinção a conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública. Ao primeiro cabe a defesa do interesse público primário; à segunda, a do interesse público secundário. Acrescenta ainda que, naturalmente, em nenhuma hipótese será legítimo sacrificar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário”. (grifouse) In casu, verifica-se nítido interesse secundário dos municípios, voltado para a*

adoção de boas práticas administrativas. 1 BARROSO, Luis Roberto. Prefácio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 2ª tiragem. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2007. p. xiii-xiv

7 Com efeito, analisando-se os objetivos institucionais da AMM, constatasse que a adesão dos municípios tem por finalidade o alcance de auxílios de natureza institucional, como é o caso dos estudos, pesquisas, assistência técnico-jurídica etc. Veja-se:

- Congregar os Municípios do Estado de Mato Grosso;*
- Promover estudos e pesquisas que objetivem o desenvolvimento municipalista;*
- Promover estudos e pesquisas para o desenvolvimento municipal, integrando ações municipalistas;*
- Promover o aperfeiçoamento da Administração Municipal, através de assistência técnica, jurídica, administrativa e educativa;*
- Estimular a colaboração mais estreita entre as municipalidades e as Administrações Federais e outros órgãos de assistência aos Municípios;*
- Manter serviços de consulta e assistência jurídica e administrativa;*
- Elaborar, aprovar e acompanhar a execução e implantação de planos, programas e projetos; • Promover congressos, simpósios, seminários;*
- Estudar e sugerir a adoção de normas legais com o objetivo de direcionar o funcionamento das Administrações Municipais.*

Ademais, como não há relação de superioridade entre os entes políticos mirins e a AMM, não há falar-se em edição de específica, apta a atrair o princípio da legalidade (art. 5, II, da CRFB/88), o qual deve nortear as relações entre os entes públicos e os administrados em geral.

*Assim, diferentemente do entendimento defendido pela Consultoria Técnica, **manifesta-se pela desnecessidade de lei formal específica** para que os municípios possam aderir à AMM Interpretação diferente, provavelmente, levaria à declaração de inconstitucionalidade de eventual*

lei que condicionasse a filiação dos municípios a leis específicas.

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, também se posiciona no sentido de que não há exigência de lei específica para a realização das contribuições mensais, vejamos:

*TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Processo nº 3769-02.00/07-1 DEVOLUÇÃO DE VISTA Natureza:
Prestação de Contas Origem: Prefeitura Municipal de Vitória das Missões
Administradores: Ênio Colleto Carvalho, Valdori Schwandes, César Coletto
e Wilson Somavilla dos Santos Data da Sessão: 20.07.2011 Órgão
Julgador: Tribunal Pleno Relator: Cons. Subst. Rozangela Motiska Bertolo*

PEDIDO DE REVISÃO. Pelo exame do expediente, verifico que, objetivamente, três são as questões que devem ser deslindadas: a natureza jurídica da entidade associativa dos municípios da região das Missões (AMM) e da fundação instituída e mantida por municípios da mesma região (FUNMISSÕES), a fim de determinar o alcance da fiscalização desta Corte; a legalidade das contribuições efetuadas pelos Municípios a estas entidades e, por fim, sobre a regularidade ou não dos pagamentos efetuados para a intermediação de serviços de assessoria jurídica e a liberação de verbas federais, objetos dos itens 1.1.1 e 1.1.2, e das glosas sugeridas nestes apontes. (...) Primeiramente, necessário dizer que concordo com a Conselheira Substituta quando afasta a natureza jurídica de consórcio público, vislumbrada pelo Parecer nº 6/2008, e isto porque o s objetivos da entidade não se coadunam com o único objeto que autoriza a constituição do consórcio que a gestão associada de serviços públicos. (...) Já quanto à Associação dos Municípios das Missões é importante que se diga que inexistente impedimento legal ou constitucional para que entidades políticas federadas, no caso Municípios, se unam em associações, de natureza privada, para a defesa de interesses dos Municípios filiados, com finalidade destinada à atuação de forma cooperada, com definição de políticas que se coadunem com os interesses locais e regionalizados, traçando linhas de procedimentos a serem

*adotados pelos municípios, sem submeter-se ao controle público efetuado pelo Tribunal de Contas. (...) O segundo ponto a merecer atenção é a respeito da regularidade das contribuições efetuadas pelos Municípios instituidores às entidades (tanto fundação quanto associação). Neste aspecto, não vejo qualquer irregularidade nas contribuições repassadas pelos municípios, especialmente o de Vitória das Missões, a ambas entidades. No caso da Associação dos Municípios das Missões – AMM, o poder de decisão para participar dessas associações está no âmbito do poder geral de administração destinado ao Prefeito Municipal, ao qual compete praticar os atos de interesse do município, não sendo necessária a existência de lei específica para este fim, posto se tratar de competência genérica contida na Lei Orgânica Municipal. **O que se impõe para o atendimento do princípio da legalidade é a existência de previsão expressa da despesa na lei de orçamento**, o que efetivamente ocorre no caso em concreto ora sob exame. Por sua vez, no que tange aos repasses efetuados à Fundação dos Municípios das Missões – FUNMISSÕES, consoante os documentos juntados ao processo, estes se deram de acordo com autorização em lei específica e em previsão da despesa na Lei Orçamentária. Assim, trata-se de despesas plenamente regulares. (...) Não cabe a AMM contratar e executar serviços públicos para os municípios. A sua atribuição é de nível associativo para, em regime de cooperação, traçar indicativos de atuação para o alcance dos interesses dos municípios, não substituí-los na execução de serviços públicos.*

De outra banda, importante sinalizar que a Lei de Diretriz Orçamentária poderá prevê a forma de recursos à entidade privada, exigindo ou não elaboração de lei específica para o fim ora analisado, como cito a LDO do Espírito Santo - Lei 10.874/2018 - vigente em 2019, que estabelece em seu artigo 33 a necessidade de lei específica, vejamos:

Art. 33. *A transferência de recursos à entidade privada, a título de contribuição corrente, ocorrerá se for autorizada em lei específica ou destinada a entidade sem fins lucrativos escolhida para execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no Plano Plurianual 2016/2019, observada a legislação em vigor.*

Me filiando ao entendimento acima esposado, embora tratam sobre a filiação do Município à associação, acrescentando que o artigo 26 da LRF não se aplica neste caso concreto, por não tratar de despesa inerente à déficit de pessoa jurídica, ao meu ver, basta tão-somente a destinação do recurso na Lei Orçamentária, prescindindo de Lei específica, salvo disposição expressa na LDO.

Quanto ao **item 4**:

Com as conclusões consignadas na Instrução Técnica 42/2017 (TC 1085/2017) que, embora direcionadas à AMUNES, se aplicam, a nosso ver, a qualquer associação privada que, de alguma forma, receba recursos públicos em idêntica situação. Nesse sentido, restou assentado:

- Mesmo quando constituída sob a forma de associação privada, que não integra a Administração Pública, a Associação de Municípios que recebe recursos públicos e pratica atos representando os entes políticos municipais associados, o que inclui a contratação de bens e serviços em nome destes, deve respeitar as regras referentes ao Regime Jurídico de Direito Público.
- Neste sentido, deve a AMUNES respeitar os Princípios Administrativos Constitucionais, dentre os quais, menciona-se o da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, previstos no artigo 37, da Constituição Federal.
- Além disso, deve a Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo – AMUNES, obedecer as regras que dizem respeito a sua obrigação de licitar, conforme dispõe o artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.
- Ademais, os artigos 70, parágrafo único, e 72, inciso II, da Constituição Federal, impõem a necessidade de que as entidades instituídas e mantidas pelo poder público municipal (o que inclui a AMUNES), ainda que não faça parte da Administração Direta ou Indireta, prestem contas perante o Tribunal de Contas, sendo, portanto, um de seus jurisdicionados.

Pois bem, quanto a este questionamento, a unidade técnica ressaltou que a matéria estava sendo objeto de apreciação nos autos TC 1085/2017, o que, na ocasião, estava aguardando julgamento.

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.

No mais, vejo que a razão jurídica que fundamenta a manifestação do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas está assentada na legislação que regula a matéria, na jurisprudência e na doutrina, razão pela qual entendo que a resposta a ser oferecida ao Consultante deve ocorrer nos exatos termos da Instrução Técnica de Consulta 19/2018-9, em relação aos questionamentos constantes dos itens 1 e 2.

III – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, divergindo parcialmente do entendimento do Corpo Técnico deste Tribunal e o posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** pelo Conhecimento da presente Consulta, tendo em vista que foram atendidas todas as formalidades previstas em lei e, quanto ao Mérito, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Deliberação que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. PARECER CONSULTA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão deste Colegiado, ante as razões expostas, em conhecer da presente Consulta, para que no mérito respondê-la nos seguintes termos:

1.1 Pelo conhecimento da presente consulta, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

1.2 Quanto ao mérito, para que seja respondida nos termos da Instrução Técnica de Consulta 19/2018-9 e do Prejulgado TC 1085/2017, nos seguintes termos:

Quanto ao **item 1**: Pela possibilidade de Câmara Municipal se filiar a associação de âmbito estadual, cujos fins estejam em sintonia com as prerrogativas institucionais daquele Poder e com a realização do interesse

público, por não existir qualquer vedação no ordenamento jurídico;

Quanto ao **item 2**: Pela inaplicabilidade do regramento das licitações, tendo em vista que a filiação de Câmara Municipal a uma associação não encerra uma relação contratual. Todavia, há que se perquirir continuamente se subsistem os motivos que justificaram tal adesão, especialmente se houver dispêndio de recursos públicos a título de contribuição, e se os benefícios decorrentes da atuação da associação - benefícios esses que devem estar voltados para o ente público, e não para eventuais interesses individuais -, são condizentes com o gasto público envolvido.

Quanto ao **item 3**: Pela desnecessidade de lei específica para a filiação de Câmara Municipal a associação voltada para a consecução de objetivos comuns ao ente legislativo, devendo, contudo, que tal despesa esteja prevista na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto ao **item 4**: 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.

1.3 DAR CIÊNCIA ao consulente da decisão deste Tribunal de Contas acerca da matéria questionada;

1.4 REMETER o Acórdão TC 752/2018 ao consulente;

1.5 REMETER os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

1.6 ARQUIVAR os autos, após certificado o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 26/03/2019 - 8ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões