

PROCESSO Nº : 9.997-0/2015
INTERESSADO : ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS - MT
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA
PARECER Nº : 17/2015

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Neurilan Fraga, Presidente da Associação Mato-grossense dos Municípios – AMM-MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a necessidade de lei para autorizar a filiação e a contribuição financeira dos Municípios à Associação, bem como qual seria o instrumentos apto à formalizar a contribuição financeira, nos seguintes termos:

- “1) O Município precisa de lei para se filiar a esta entidade e repassar recursos (contribuição)?
- 2) É necessário celebrar contrato com o Município, para formalizar o repasse (contribuição)?”

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE).

2. MÉRITO

2.1. Natureza jurídica da AMM

A Associação Mato-grossense dos Municípios - AMM constitui-se como pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil¹, não integrante da Administração Pública, cujos objetivos são²:

- 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;

Nesta esteira, constata-se que as associações civis têm legislação de regência própria insculpida no Código Civil Brasileiro de 2002 – CCB/02 (Lei nº

¹ Conforme Estatuto disponível no sistema APLIC.

² Disponível em: <http://www.amm.org.br/amm/intro.asp>

10.406/02) que disciplina sobre essas entidades:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

(...)

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 conterá:

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. (grifou-se)

Assim, o vínculo jurídico existente entre a AMM e os municípios do Estado de Mato Grosso é associativo, ou seja, a AMM representa os municípios na defesa de seus interesses coletivos.

No entanto, a referida Associação, a despeito de não integrar a Administração Pública, deve prestar contas a este Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 70, parágrafo único, e art. 71, inciso II, da Constituição Federal³, tendo

³ Constituição Federal de 1988

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

em vista que arrecadam e aplicam recursos públicos aportados pelos municípios na forma de contribuições associativas, mesmo que de forma indireta.

Quanto a este dever de prestar contas, é importante colacionar o seguinte prejulgado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Prejulgado nº 731.118

Ementa: ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. NATUREZA JURÍDICA SIMILAR AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS. I. CONTRATAÇÃO COM TERCEIROS. OBRIGATORIEDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E DO PROCESSO LICITATÓRIO. II. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. III. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS AOS MUNICÍPIOS REPASSADORES E AO TRIBUNAL DE CONTAS. (grifou-se)

Nesse sentido, é importante salientar que a AMM é considerada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso como um de seus fiscalizados.

Pelo exposto, constata-se que, embora detenham personalidade jurídica de direito privado, as Associações dos Municípios, a exemplo da AMM, são associações civis formadas por pessoas jurídicas de direito público (Municípios), tendo sua manutenção custeada com recursos aportados por estes entes públicos, logo, submetem-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

2.2 Da necessidade de autorização legislativa para filiação e contribuições financeiras de Municípios a AMM

Conforme apresentado no item anterior, as Associações têm natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado e, no caso das Associações Representativas de Municípios (AMM), têm como associados pessoas jurídicas de direito público interno (Municípios)⁴.

Desta forma, em uma eventual filiação de um Município à AMM, estar-se-á a falar de um vínculo associativo entre pessoas jurídicas, e não somente do respectivo Poder Executivo com a Associação.

Nesse caso, a autorização legislativa se impõe com maior necessidade, tendo em vista que as Associações de Municípios têm como uma das finalidade representar e defender os interesses dos associados nas esferas estadual e federal, agindo como verdadeiro delegatário dos entes municipais, razão pela qual, esse “mandato” não deve ser deferido unicamente pelo Poder Executivo, demandando, também, a aprovação do Poder Legislativo.

Nesse rastro, defende-se que a formalização desse vínculo associativo deve se dar por meio de lei em sentido formal, tendo em vista que essa formalização implica, ainda, no compromisso de o Município promover o aporte de contribuições associativas para que a Associação possa custear as despesas com a sua manutenção.

4 Código Civil Brasileiro – Lei 10.406/02
Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
(...)
III - os Municípios;

Aliás, para a concretização da prestação de “auxílios” à entidades privadas, a Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, em seu art. 26, requer do ente público concedente a edição de lei específica, nos seguintes termos:

DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits 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. (grifou-se)

Ademais, inobstante a observância de lei específica autorizando a filiação do município à Associação, as despesas com as contribuições associativas decorrentes dessa filiação devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Corroborando os argumentos apresentados acima, é oportuno colacionar a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Prejulgado nº 955

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.

Pelo exposto, conclui-se que a filiação dos municípios à Associação Mato-grossense dos Municípios depende de autorização em lei formal. As despesas com as contribuições associativas decorrentes dessa filiação devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos do art. 26 da LRF.

2.3 Do instrumento administrativo apto a suportar as despesas com contribuições associativas incorridas pela transferência financeira à AMM

As contribuições associativas devidas a Associações e decorrentes da filiação de associados têm caráter de auxílio, colaboração ou ajuda financeira, não advindo de uma relação contratual. Portanto, o instrumento “contrato” não se presta à formalizar despesas originadas de contribuições associativas.

Nesse contexto, é oportuno salientar que os contratos são, em essência, comutativos (exigem equivalência entre as obrigações) e sinalagmáticos (exigem reciprocidade das obrigações), o que não se conforma em uma relação associativa.

Ademais disso, as relações contratuais, em regra, estão associadas, também, à exploração de alguma finalidade econômica, o que é juridicamente impossível às associações civis.

Aliás, o próprio CCB/02 já exclui da relação associativa a possibilidade de existência de obrigações recíprocas entre a Associação e os associados, bem como a finalidade econômica, nos seguintes termos:

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. (grifou-se)

Assim, após a autorização legal para filiação, conforme discutido no item precedente, os Municípios poderão celebrar com a AMM um instrumento formalizador de um pacto colaborativo que viabilize a prestação das parcelas financeiras referentes às contribuições associativas, portanto, instrumento distinto de um termo de contrato.

Nesta senda, poderá ser firmado um “Termo de Filiação”, ou instrumento equivalente, entre os municípios associados e a AMM, tendo em vista a necessidade de formalização de documento que estabeleça, dentre outras cláusulas, os direitos e os deveres dos associados, o valor da contribuição a ser paga pelo associado, a forma, a periodicidade e a data de realização da contribuição, bem como outras disposições que se fizerem necessárias à preservação e manutenção da relação associativa.

Pelo exposto, responde-se ao consulente que, após eventual autorização legislativa para filiação em Associação Representativa dos Municípios, o instrumento a ser firmado para a formalização da relação associativa deve ser um “Termo de Filiação” ou outro documento equivalente, não se prestando para esse fim o instrumento de contrato.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

a) embora detenha personalidade jurídica de direito privado e não integre a Administração Pública, a AMM é uma associação civil formada por pessoas jurídicas de direito público (Municípios), tendo sua manutenção custeada com recursos aportados por estes entes públicos por meio de contribuições associativas, logo, submetem-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, nos termos preconizados pelo art. 70, parágrafo único, e art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

b) a filiação dos municípios à Associação Mato-grossense dos Municípios depende de autorização em lei formal;

c) as despesas com as contribuições associativas decorrentes da filiação legalmente autorizada devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos do art. 26 da LRF;

d) as contribuições associativas podem ser formalizadas, após autorização legal, por meio de “Termo de Filiação”, ou instrumento equivalente, sendo que estes devem estabelecer, dentre outras cláusulas, os direitos e os deveres dos associados, o valor da contribuição a ser paga pelo associado, a forma, a periodicidade e a data de realização da contribuição, bem como outras disposições que se fizerem necessárias à preservação e manutenção da relação associativa; e,

Considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existe prejulgado neste Tribunal que responda os quesitos versados nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2015. Despesas. Associação Representativa de Municípios. Filiação. Autorização legislativa. Contribuição associativa. Previsão nas peças de planejamento. Necessidade de Termo de Filiação ou instrumento equivalente.

a) A filiação de municípios em Associações Representativas de Municípios carece de autorização em lei formal específica. As despesas com as contribuições associativas decorrentes da filiação devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos do art. 26 da LRF.

b) Após a autorização legislativa, a formalização de filiação em Associações Representativas de Municípios deve ser realizada por meio de Termo de Filiação ou outro instrumento equivalente, não sendo o Termo de Contrato o documento adequado para este fim.

c) O Termo de Filiação, ou instrumento equivalente, deve estabelecer, dentre outras cláusulas, os direitos e os deveres dos associados; o valor a ser pago a título de contribuição associativa; a forma, a periodicidade e a data de vencimento da obrigação; bem como outras disposições que se fizerem necessárias à preservação e manutenção da relação associativa.

Cuiabá-MT, 23 de abril de 2015.

Edicarlos Lima Silva
Consultor junto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira
Secretário Chefe da Consultoria Técnica