

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO SEGURO

PROCESSO Nº 01658e22

PARECER Nº 00257-22

MUNICÍPIO. FILIAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO PARA ASSOCIAÇÃO. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. INSTRUMENTO ADEQUADO PARA FORMALIZAÇÃO. TERMO DE FILIAÇÃO OU EQUIVALENTE.

1) São legítimas as filiações e respectivas contribuições dos Municípios para manutenção de associação que os representam, a qual deve ter finalidade consentânea com as funções do Executivo Municipal, previstas na Constituição Federal. Para tanto, deve existir Lei específica autorizando a filiação e disciplinando o instrumento adequado para que tal formalização ocorra. Além disso, as supracitadas despesas devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais.

2) O instrumento adequado à formalização da filiação em associação representativa de Municípios é o Termo de Filiação ou equivalente, o qual deve estabelecer, dentre outras cláusulas, os direitos e os deveres dos associados, o montante a ser adimplido sob a rubrica contribuição associativa, a periodicidade de cumprimento da obrigação, bem como outras disposições que se fizerem necessárias à preservação da relação associativa.

O Controlador-Geral do **MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO**, Sr. Marivaldo Pereira Souza, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 01658e22, questiona:

“(…) qual é forma mais adequada para formalização de vínculo para legitimar o pagamento das anuidades entre a Administração e entidades representativas na área pública a exemplo da União dos Municípios da Bahia – UPB, Confederação Nacional dos Municípios – CNM, União dos Dirigentes da Educação – UNDIME?”

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, por força do quanto disposto nos artigos 3º, §4º, e 209, parágrafo único, III, do Regimento Interno deste Tribunal, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de caso concreto apresentado.**

Portanto, **as orientações lançadas neste opinativo são dissociadas da realidade vivenciada no âmbito do Município de Porto Seguro.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento discordante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, cumpre esclarecer, a princípio, que associação é pessoa jurídica de direito privado, constituída pela união de pessoas, denominadas associados, organizadas para fins não econômicos, não havendo entre elas direitos e obrigações recíprocos.

Nesse sentido, insta reproduzir o quanto disposto nos artigos 44, I, e 53 do Código Civil, vejamos:

“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.”

A expressão "fins não econômicos" se confunde com "fins não lucrativos", donde se conclui que, dentre as finalidades perseguidas pelas associações não está a partilha futura de lucros.

Outrossim, a realização de "atividade econômica" (não vedada pelo CC) se distingue de "finalidade econômica" (vedada pelo CC), razão pela qual o fato de os resultados da atividade desenvolvida não serem distribuídos não induz o reconhecimento de que não

podem ser cobradas contribuições para custear as respectivas despesas de manutenção, como, por exemplo, salários de funcionários.

Veja-se, inclusive, que o artigo 54 do CC, que dispõe sobre o ato constitutivo da associação (estatuto), preconiza que o mesmo conterà, dentre outros, "as fontes de recursos para sua manutenção" (inciso IV) e "a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas" (inciso VII).

Na esteira desse entendimento, tem-se que, desde que autorizadas por Lei específica, são legítimas as filiações e respectivas contribuições dos Municípios para manutenção de associação que os representam, a qual deve ter finalidade consentânea com as funções do Executivo Municipal, previstas na Constituição Federal, e que não se confunde com a defesa de interesses individuais e particulares dos associados.

No particular, chama-se atenção para o fato de que a formação do vínculo associativo sob enfoque não se relaciona à vontade discricionária do Gestor, havendo necessidade de existência de Lei específica autorizando a filiação e disciplinando o instrumento adequado para que tal formalização ocorra.

Nesse sentido, inclusive, é a jurisprudência, em casos análogo e similares, respectivamente, de diversos Tribunais de Contas deste país, vejamos:

"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." (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Processo nº 129965/14, Relator Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, Acórdão nº 4588/15 - Tribunal Pleno, Data da Sessão: 24/09/2015; grifos adotados)

"São legítimas as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações de municípios, desde que tais despesas sejam instituídas por lei específica 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." (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Prejulgado 955; grifos adotados)

"MUNICÍPIO. I. VINCULAÇÃO DO PERCENTUAL DO FPM PARA CUSTEIO DE DESPESA COM CONTRIBUIÇÃO DEVIDA À ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. POSSIBILIDADE. II. DESPESA VEDADA PELO INCISO IV DO ARTIGO 167 DA

CF/88. INAPLICABILIDADE À ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E À CONTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS, FEITA A PARTIR DE RECURSOS DO FPM." (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Processo nº 809502, Conselheiro Antônio Carlos Andrada, Data da Sessão: 05/05/2010; grifos aditados)

O instrumento adequado à formalização da filiação em associação representativa de Municípios é o Termo de Filiação ou equivalente, o qual deve estabelecer, dentre outras cláusulas, os direitos e os deveres dos associados, o montante a ser adimplido sob a rubrica "contribuição associativa", a periodicidade de cumprimento da obrigação, bem como outras disposições que se fizerem necessárias à preservação da relação associativa.

Vale ressaltar que as supracitadas despesas devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos dos artigos 4º, I, "f", e 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como artigo 4º da Lei nº 4.320/1964.

Por fim, mas não menos importante, orienta-se que o registro da referida despesa ocorra na categoria econômica "3" (despesas correntes), grupo de natureza de despesa "3" (outras despesas correntes), modalidade de aplicação "50" (transferências a instituições privadas sem fins lucrativos) e elemento de despesa "41" (contribuições).

Diante do exposto, conclui-se que:

1) são legítimas as filiações e respectivas contribuições dos Municípios para manutenção de associação que os representam, a qual deve ter finalidade consentânea com as funções do Executivo Municipal, previstas na Constituição Federal. Para tanto, deve existir Lei específica autorizando a filiação e disciplinando o instrumento adequado para que tal formalização ocorra. Além disso, as supracitadas despesas devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais;

2) o instrumento adequado à formalização da filiação em associação representativa de Municípios é o Termo de Filiação ou equivalente, o qual deve estabelecer, dentre

outras cláusulas, os direitos e os deveres dos associados, o montante a ser adimplido sob a rubrica "contribuição associativa", a periodicidade de cumprimento da obrigação, bem como outras disposições que se fizerem necessárias à preservação da relação associativa.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, formulada de acordo com as normas vigentes à época deste Pronunciamento.

É o Parecer.

À consideração superior.

Salvador, 17 de fevereiro de 2022.

**Thayana Pires Bonfim
Assessora Jurídica**