

São Paulo, 2 de janeiro de 2020

## PARECER

EMENTA: Associação Civil. Pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa. Contribuição da Administração Pública. Recursos Públicos. Destinação à atividades que objetivam a consecução de interesse público coletivo. Municipalismo. Legalidade.

### 1. INTRODUÇÃO

A ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS - APM, por intermédio do EXCELENTÍSSIMO SENHOR CARLOS ALBERTO CRUZ FILHO, presidente em exercício desta Instituição, solicita-nos parecer que fundamente e explicita a legalidade da arrecadação de recursos públicos provenientes da Contribuição Social Anual efetivada pelos Prefeitos Municipais, representantes legítimos dos Municípios, para aplicação nas atividades sociais desempenhadas pela Associação.

Trata-se de uma entidade civil de âmbito estadual, **não integrante da Administração Pública, que neste ano de 2018 completará 70 anos de história e de relevante prestação de serviços à sociedade municipalista.** De proêmio esclarecer que a APM não distribui entre seus associados eventuais excedentes operacionais brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio, auferidos no exercício de suas atividades, revertendo-os integralmente ao aperfeiçoamento e progresso de suas práticas.

## 2. EXPOSIÇÃO DO CASO

A ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS – APM, para que desenvolva e fomente as atividades políticas de interesse do Municipalismo Paulista, depende da arrecadação de receitas financeiras advindas de: a) contribuição dos associados efetivos pessoas físicas ou jurídica (Dinheiro Público – Prefeituras); b) auxílios que lhe forem destinados; c) doações em espécie; d) juros e rendimentos; e) prestação de serviços especializados e f) a partir de convênios firmados, Cursos, eventos e outras receitas eventuais.

Não é demais proclamar que as contribuições provenientes de pessoas jurídicas de direito público (Prefeituras Municipais) reclamam redobrado esmero de seus ordenadores, em razão de lhes concorrerem a permanente perseguição do interesse público.

Diante do exposto, indagou o Excelentíssimo Presidente:

i) A aplicação de recursos públicos pelo Chefe do Executivo no adimplemento de Contribuição Social para Associações Civas de natureza semelhante a da APM viola algum dispositivo constitucional ou legal? Poderá ensejar ao administrador público ordenador da despesa algum tipo de questionamento ou responsabilidade em razão da Contribuição empreendida?

Recebida a postulação, respondemos nos termos que seguem.

## 3. PARECER

Inicialmente, antes de nos debruçarmos sobre a análise das possíveis consequências jurídicas face às Contribuições advindas de recursos públicos ordenadas pelos Prefeitos à APM, de rigor que alguns temas sejam aclarados, garantindo assim a conclusão jurídica mais adequada.

Assim, é indispensável a este introito que se revele as atividades regimentalmente desempenhadas pela APM:

- i) Congregar os Municípios do Estado de São Paulo;*
- ii) Realizar Congressos Estaduais de Municípios, Cursos, Seminários, Fóruns e Debates;*
- iii) Apoiar o desenvolvimento institucional dos Municípios;*
- iv) Difundir em todos os veículos de comunicação e mídia os ideais do municipalismo brasileiro;*
- v) Encaminhar aos Poderes Estaduais (Legislativo, Executivo, Judiciário) e Corte de Contas as demandas dos Municípios, ambicionando a construção de pautas de interesses locais convergentes;*
- vi) Disponibilizar aos municípios paulistas filiados um serviço de consultas e assistências nas áreas de: Tecnologia da Informação, Projetos, Direito Público e Assessoria Técnica Administrativa;*
- vii) Representar, em juízo e junto aos demais entes federativos os municípios do Estado de São Paulo, desde que previamente autorizada, na defesa coletiva de suas garantias constitucionais;*

Mais do que isso, ainda que trate de uma pessoa jurídica de direito privado, a APM encaixa como matriz de sua ação a observância aos mesmos princípios estruturais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, além da economicidade.

Importante frisar que as contribuições associativas desta categoria têm caráter de auxílio e colaboração, não se vislumbrando a necessidade de formalização de uma relação contratual.

Não obstante a isso, o Código Civil ao tratar das relações associativas afastou a existência de obrigações recíprocas entre Associações e associados, além de impedir o desempenho de finalidade econômica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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.*

Situar a posição hoje exercida por tais entidades associativas exige-nos um ensaio histórico do federalismo brasileiro. Constitui-se como um Estado Federal envolvido por um poder central, ramificado à poderes periféricos (Estados e Municípios) que já na sua origem deveriam funcionar de forma autônoma e concomitante.

A bem da verdade, o que se viu foi a instituição de um sistema caracterizado por um alto grau de centralização do poder político por parte da União em razão da escassez de uma atuação verdadeiramente autônoma, principalmente dos entes municipais preteridos a um diminuto espaço de atuação pública.

Identificamos uma metamorfose concreta, ainda tímida, a partir da redemocratização do país na Constituição de 1988. Antes disso, a autonomia municipal era curiosamente dirigida não aos municípios, mas aos estados. A estes se atribuía a competência de organizar os municípios e até mesmo definir suas atribuições e a estrutura dos poderes municipais.

Vê-se, no art. 1º do Mandamento Constitucional que os Municípios foram elevados à posição de ente federativo autônomo, lado a lado com a União, os Estados e o Distrito Federal.

Ainda assim, a lei orgânica dos municípios não era uma norma particular de cada município, mas uma lei estadual que traçava a partir de cima, a estrutura e os limites de atuação de todos municípios localizados naquele Estado.

Essa tradição centralizadora afetou a capacidade do perseguido exercício da autonomia pelos municípios, preservando um ideário de que o município consubstanciava-se em uma ordinária instância de administração de recursos repassados pela União e pelos estados. Evidentemente, essa equação obrigava o municipalismo a estar alinhado às políticas dos entes superiores entabulada em uma relação de sujeição dos municípios ao Executivo Estadual e Federal.

Isso porque, a autonomia política, não é subsiste sem autonomia financeira. Atualmente, mais de 80% dos municípios brasileiros dependem de transferências de recursos

federais e estaduais.<sup>2</sup> Tudo isso para dizer que a federação requer diálogo, cooperação e precisa da edificação de mecanismos e instituições que sirvam a este propósito, como verdadeiros foros e canis de articulação institucional.

A saída encontrada para atenuar essas distorções e criar as chamadas pontes de diálogo, compôs-se na gênese das Associações Municipais. Não se pode ignorar, entretanto, os inúmeros questionamentos levados ao Judiciário pelo Ministério Público e os diversos apontamentos já realizados por órgãos técnicos dos Tribunais de Contas a respeito da vinculação de verbas públicas às entidades privadas.

Por essa razão, é imperioso relatar as destacadas vitórias alcançadas por tais associações. Fez-se necessário porque essa autonomia garantida pela Constituição não é capaz de alcançar todos os seus propósitos. A dispersão desequilibra o embate e favorece os entes federados tradicionais e já consolidados.

Na esteira desta reflexão, o Superior Tribunal de Justiça, citando o Desembargador carioca José Roberto Portugal Compasso, atestou que:<sup>3</sup>

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

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

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

<sup>2</sup> ARE 916.334/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016

<sup>3</sup> REsp 1461377/RJ, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/08/2014, DJe 12/09/2014

As associações desta natureza estão previstas no art. 53 do Código Civil e salvo melhor juízo, estão ao alcance das pessoas jurídicas de direito público. **Dependendo de suas finalidades não há ilicitude na formação de associações compostas exclusivamente por municípios e suas próprias associações, como no caso concreto.**

Afirmada a licitude das associações, **é absolutamente natural que se atribua aos próprios associados a fonte dos recursos para sua manutenção** (art. 54, IV do Código Civil).

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

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

(...)

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

No mesmo sentido, destacamos recente decisão publicada pela mesma Instância de Sobreposição<sup>4</sup>, assim ementada:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **CONTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIO PARA ASSOCIAÇÃO E CONFEDERAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS. ENTIDADES DE NATUREZA PRIVADA. VERBA PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE.** ENTENDIMENTO DO STJ. PRECEDENTE: RESP 1.461.377/RJ. REL. MIN. ARI PARGENDLER, DJE 12.9.2014. MANIFESTAÇÃO DO MPF PELO DESPROVIMENTO DOS RECURSOS. AGRAVOS CONHECIDOS PARA DAR **PROVIMENTO AOS RECURSOS ESPECIAIS DA CNM E DA AEMERJ, PARA O FIM DE REFORMAR O ACÓRDÃO LOCAL E JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO,** SEM CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS, POR SE TRATAR DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE AUTORIA MINISTERIAL. (grifo nosso)

Também foi este o assentado pelo eminente Ministro Benedito Gonçalves<sup>5</sup> ao concluir que é positiva, lícita e desejável a associação de pessoas jurídicas de direito público com interesses comuns e tarefas assemelhadas, voltada para o funcionamento interno dos

<sup>4</sup> AREsp 895.615 - RJ (2016/0085598-8), Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe – 21.11.2016

<sup>5</sup> AREsp 543.574 – RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves. DJE 3.3.2015

entes federados, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não configura aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços, razão pela qual não há que se falar em inobservância dos preceitos das Leis 8.666/93 e 11.107/2005, sobretudo por serem módicas as contribuições, de modo que inexistente dano ao erário sendo incabível a abstenção do pagamento das contribuições, sob pena de enriquecimento ilícito dos Municípios em face dos serviços efetivamente prestados pelos entes associativos.

Em menor escala, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao analisar as Contas Apartadas do Município do Guarujá referentes ao exercício de 2011,<sup>6</sup> foi instado a se manifestar a respeito de apontamentos referentes às contribuições daquele município à APM. **As contas não apenas foram aprovadas, como também a própria Corte reconheceu a relevância e o interesse público dos serviços prestados pela Associação Paulista de Municípios:**

**De qualquer forma não vejo tal pagamento como despesa imprópria, pois, a APM é uma associação civil que existe há muito tempo, cujo objetivo, dentre outros, é congregar os Municípios do Estado de São Paulo, realizando congressos, cursos, seminários etc., dentre outras atividades de interesse da Administração Pública, em geral (cf. fls. 368/392 ), ou seja, os benefícios decorrentes da correspondente filiação não recaem sobre pessoa, ou pessoas determinadas, e sim aos administrados, como um todo.**

Justifica-se, ainda, o atingimento do interesse público em razão das diversas atividades desempenhadas pela Associação Paulista de Municípios no decorrer do ano de 2017, além da combativa e maciça representação do municipalismo junto ao Governo do Estado e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, além de levar a voz do municipalismo paulista à diversas reuniões com órgãos da Administração Federal.

Merece destaque as batalhas travadas no Congresso Nacional e Palácio do Planalto, diga-se de passagem, exitosas, quanto às seguintes matérias:

---

<sup>6</sup> TC-800380/298/11 – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

- a) Medida Provisória n. 753/2016 que garantiu aos estados e municípios parcela do valor da multa de repatriação, tendo como consequência um aporte financeiro significativo aos municípios;
- b) Verbas extras ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) Emenda Constitucional referente ao prazo para adimplir os precatórios municipais, que além de estender o prazo de pagamento, garantiu a utilização de parte dos depósitos judiciais;
- d) Correção legislativa do ISSQN, que passou a ser recolhido no município (localidade) do fato gerador e não mais na sede das operadoras dos cartões de crédito;
- e) Liberação extra de recursos federais que garantiu um socorro extraordinário aos municípios na ordem de R\$ 2 bilhões aos municípios; e
- f) Derrubada do veto presidencial do “Encontro de Contas” do INSS, que beneficiará centenas de municípios.

Não menos importante, já nos primeiros meses de 2018, a APM organizará uma série de reuniões preparatórias para o 62º Congresso dos Municípios que ocorrerá entre 02 e 07 de abril na cidade de Santos com o tema “País Moderno; cidades inteligentes”.

**Em síntese. O interesse público é sistematicamente atingido em cada uma dessas iniciativas.** O Professor Adilson Abreu Dallari, ao ser consultado pela Confederação Nacional de Municípios, emitiu parecer destacando que entidades representativas como CNM e APM, estão exercendo atividades anteriormente desenvolvidas pelos órgãos e entidades de assistência técnica aos municípios integrados na estrutura dos estados e da União (tais como o CEPAM e o SERFHAU). Com autonomia, sem subordinação, passaram a exercer uma atividade subsidiária daquilo que seria (ou que, pelo menos, foi) atribuição daquelas esferas de governo.

Mais do que isso, as entidades de representação não são prestadoras de serviços para os Poderes Executivos e Legislativos Municipais. São perseguidoras do cumprimento do pacto federativo, com a finalidade precípua de buscar o benefício das pessoas e não das



instituições. Trabalham para aprimorar a prática administrativa, influenciando a produção de legislação adequada, orientado para as práticas administrativas corretas e alertando para evitar a lesividade do patrimônio público.<sup>7</sup>

#### 4. CONCLUSÕES

Assim, destacadas as premissas fundamentais do histórico federalista do país e realçado o posicionamento atual da Corte de Contas Estadual e do Superior Tribunal de Justiça, temos que o interesse público estampado na Constituição Federal como matriz da aplicação de recursos públicos está devidamente encaixado nas atividades desempenhadas pela Associação Paulista de Municípios, não havendo que se falar em incidência de qualquer ilicitude por parte dos agentes políticos ordenadores de despesa nas contribuições empregadas.

O resultado prático é o fortalecimento das instituições e o crescente canal de diálogo que a Associação Paulista realiza ao ser alentada pelas contribuições de seus associados.

São essas, salvo melhor juízo, as nossas impressões sobre a questão proposta.



**Tony Ferreira de Carvalho Issac Chalita**

OAB/SP 344.868

Professor Assistente Voluntário de Direito Constitucional e Direito Eleitoral na PUC-SP. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Pós-Graduado em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Paulista da Magistratura. Consultor Jurídico da APM.

---

<sup>7</sup> GARRIDO, Elena. Parecer n. 004/2013/Jurídico/CNM