



Procedimento Administrativo nº MPPR-0088.19.003330-3

DATA DO RECEBIMENTO: 25/06/2019

RESPONSÁVEL PELA INSTAURAÇÃO: NIVALDO BAZOTI

PRESIDENTE(S) ATUAL(IS) : NIVALDO BAZOTI

MUNICÍPIO: MARINGA

REPRESENTANTE(S): GEPATRIA, REGIONAL DE MARINGÁ

REPRESENTADO(S): GEPATRIA, REGIONAL DE MARINGÁ

INTERESSADO(S): INTERESSE PÚBLICO

ÁREA(S) DE ATUAÇÃO: PATRIMÔNIO PÚBLICO

PALAVRA(S)-CHAVE: PROCEDIMENTO NÃO INVESTIGATÓRIO


DESCRIÇÃO DO FATO: Procedimento Administrativo para juntada de documentos apresentados pelos interessados em acompanhamento da organização e funcionamento da Associação UVENORTE - "União Regional de Câmaras, Vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná" aos termos da ordem jurídica em vigor.



0088190033303

Certifico que registrei estes autos no Sistema de Registro, Acompanhamento e Organização - PRO-MP, assim como procedi à devida atuação. Eu, RONAN DE ALBUQUERQUE CASTRO, AUXILIAR TÉCNICO, assino.

MARINGA, 25 de Junho de 2019.



RONAN DE ALBUQUERQUE CASTRO
AUXILIAR TÉCNICO



PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MPPR-0088.19.003330-3

Súmula: UVENORTE – União Regional de Câmaras, Vereadores, ex-Vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná. Associação de direito privado. Perspectiva de Câmaras se associarem. Possibilidade. Recursos Públicos. Constituição e desenvolvimento que atenda exclusivamente o interesse público. Submissão de forte interferência do regime jurídico de direito público. Atendimento parcial da ordem jurídica em vigor. Necessidade de Saneamento.

DESPACHO,

1. Introdução

Inauguramos este procedimento com o objetivo de analisar a regularidade dos atos de constituição e funcionamento da **UVENORTE – União Regional de Câmaras, Vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná**, em especial, sua natureza jurídica e forma de gestão, e em seguida, uma vez pavimentado esse aspecto sobre como a ordem jurídica lhe define, espelharemos a **UVENORTE**, com sede em Maringá, a ver se seus atos de constituição e gestão encontram guarida na ordem jurídica estabelecida.

Inicialmente procuraremos resposta para as seguintes indagações:

1) – a Associação de Câmaras tem respaldo legal em nosso ordenamento jurídico? se a resposta for positiva, como podem ser organizados e estabelecidos juridicamente? **2)** – A UVENORTE foi estabelecida regularmente? **3)** - a Associação de Câmaras pode receber recursos públicos das Câmaras Associadas? **4)** – se a resposta à indagação anterior for positiva, como esse repasse pode ser implementado (lei municipal de cada município? Somente lei orçamentária? E a quantidade?) **5)** – a Diretoria e integrantes do Conselho Fiscal podem receber pagamento por ocuparem referidos cargos? **6)** – como essas Associações devem lidar com contratação de pessoal (advogado, auxiliar administrativo, etc)? Criar cargos mediante lei!? Definir necessidades e em reunião definir quais os serviços essenciais para funcionamento da Associação, anotando cargos e



remuneração? E o regime jurídico da contratação? Seria mediante escolha do presidente ou Diretoria, teria que ter Teste Seletivo, seria pela CLT? o contratado poderia ser dispensado sem justa causa ou teria as garantias da necessidade de abertura de procedimento administrativo, etc? **7)** – as Associações devem prestar contas aos órgãos externos de controle? **8)** – nas compras de eventuais produtos e serviços, necessitam observar o procedimento licitatório? **9)** – e quanto a transparência, seria necessário ter um portal e divulgar suas entradas e saídas, corroborando e justificando as despesas? **10)** – que tipo de despesa pode suportar (de funcionamento e manutenção somente? Pode contratar serviços? Dentre outras.

2. Desenvolvimento

2.1 Das Associações Públicas e Associações Privadas

O CÓDIGO CIVIL reporta em seu **artigo 41, inciso IV** que as “associações públicas” são *peçoas jurídicas de direito público interno*; e o **artigo 44, inciso I** reporta que “as associações” são *peçoas jurídicas de direito privado*.

As associações públicas, na esteira da matriz fixada no artigo 241 da Constituição Federal, se tornaram pessoas jurídicas por força da **lei federal n. 11.107/05** na intenção de estabelecer um marco regulatório dos chamados **consórcios públicos**¹ (dispõe sobre a contratação de consórcios públicos, criados mediante a união dos entes federados ‘*sob a forma de pessoa jurídica de direito privado ou pela associação pública*’), voltados à gestão associada de objetivos de interesse comum, regulado pelo Decreto 6.017/2007.

Estamos cá tratando de Associação Privada, diversa dos consórcios públicos, embora geralmente seja o ponto de partida para os preliminares diálogos entre os entes (principalmente os municipais) para estabelecerem seus interesses comuns e os executarem em forma de consórcios.

¹ Consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n. 11.107/2005, pra estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (artigo 2º, inciso I do Decreto n. 6.017/2007).



2.2 – Requisitos Gerais Para Instituição de Associações (direito privado)

As associações (pessoas jurídicas **de direito privado**), são entidades formadas pela união de indivíduos com o propósito de realizar atividades fins não econômicos (não lucrativos), organizados mediante estatutos (CC, artigo 53).

Destaca-se uma relação jurídica tão somente na linha vertical (associação x associados), inexistindo relação jurídica horizontal (associados x associados). Não podem 'repartir lucro', ainda que possuam receita.

Organizam-se mediante estatuto, (CC, art. 54), devendo conter: **I** – a denominação, os fins e a sede da associação; **II** - os requisitos para a admissão; **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; e **VII** - a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

Ademais, a **LRP** (Lei 6.015/73, art. 114, inciso I; CC, artigo 45) exige que o ato constitutivo seja levado ao registro no cartório das pessoas jurídicas. Deve conter 'conselho deliberativo' **(a)**, 'conselho fiscal' **(b)**, 'presidência' **(c)** e 'assembleia geral de associados' **(d)**(vide CC, artigos 53/61).

2.3 – Da Possibilidade de Associação entre Câmaras Municipais.

A respeito da possibilidade de as Câmaras se associarem – Associação de direito privado (CC, artigo 44, inciso I), tal questionamento recentemente desafiou os Tribunais superiores de nossa Federação em relação a Associação de Municípios, tendo sido algumas decisões e alguma doutrina objeto de reflexão por esse Gepatria Maringá, escorado inclusive e principalmente por



orientação técnica emitida pelo CAOPPP do MPPR² em importante referência sobre o tema, cujos tópicos principais destacamos:

A – No plano abstrato, a jurisprudência dos Tribunais Superiores tem se inclinado pela validade de constituição das associações de órgãos públicos³, tratando-se de associações civis, regidas pelos artigos 53 e seguintes do CC.

B – Está fixado o entendimento sobre a possibilidade de pagamento de contribuições pelos referidos associados (órgãos públicos), desde que em valores módicos, à referidas Associações⁴.

2 CONSULTA CAOPPP/MPPR n. 68/2018

3 STJ - **REsp 1.461.377 – RJ** (o qual serviu de paradigma para os julgamentos proferidos no AgInt no AREsp 827.975, de 03.02.2017; no AREsp 681.933, de 17.08.2016; e no AREsp 543.574, de 03.02.2015). O voto condutor assentou que pagamentos realizados por Municípios a Associações de Municípios não constituem ilegalidade ou improbidade administrativa, mesmo *ausente lei específica autorizativa*, bastando autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa, bem como que não se aplica a Lei n.º 8.666/1993, não configurando contratação de serviços. Porém, o Ministro Relator **ARI PARGENDLER** menciona, em seu voto, que **“o ato discricionário ficará sujeito aos órgãos de controle e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública”**, cabendo ressaltar, ainda, a modicidade da contribuição no caso julgado.

4 ARE 916334, Relator: Min. GILMAR MENDES, julgado em 29.09.2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJ e-212 DIVULG 04/10/2016, publicado em 05/10/2016. O Min. GILMAR MENDES destacou o papel dos Municípios na Federação, suas capacidades de auto-organização, autogoverno, poder normativo próprio e autoadministração, para então assentar que *“teci todas essas considerações para chamar atenção para a questão que, no fundo, parece ser a controvérsia essencial destes autos: a necessidade de cooperação, de diálogos e de articulação entre os entes federados, sejam eles do mesmo nível, sejam de níveis diversos. A federação requer diálogo, requer cooperação e, portanto, precisa de que se criem mecanismos e instituições que sirvam a este propósito: sejam verdadeiros foros e canais de articulação institucional e republicana.*

“Na espécie, o tribunal a quo fez por aplicar o art. 10, IX da Lei nº 8.429, de 1992, sem que esta norma tenha incidido, tal como demonstrou, na instância local, o exemplar voto vencido do Desembargador José Roberto Portugal Compasso:

“Observo que as associações de municípios em caráter nacional têm raízes históricas longínquas e se justificam, precipuamente, em razão do alto grau de centralização do poder político, que é característica do federalismo brasileiro. Sem que haja algum tipo de aglutinação, para milhares de municípios brasileiros a autonomia garantida pela Constituição de 1988 não alcançará todos os seus propósitos. A dispersão desequilibra o embate e favorece os entes federados tradicionais e já consolidados (Estados e União). Parece desnecessário dizer, por outro lado, que é positiva, lícita e desejável a reunião de pessoas jurídicas de direito público com interesses comuns e tarefas assemelhadas simplesmente visando a troca de experiências e o aperfeiçoamento institucional. Associações desta natureza não ensejam relações jurídicas negociais como as previstas no art. 37, XXI, da Constituição da República mas também não se enquadram no seu art. 241, eis que não tratam da gestão de serviços públicos 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. As associações desta natureza estão previstas no art. 53 do Código Civil e, salvo melhor juízo, estão ao alcance das pessoas jurídicas de direito público. Dependendo de suas finalidades, não há ilicitude na formação de associações compostas exclusivamente por municípios e suas próprias associações, como no caso concreto. Afirmada a licitude da associação, é absolutamente natural que se atribua aos próprios associados a fonte dos



[...] Por carream as mesmas questões de fundo, a admissibilidade dos recursos especiais será feita conjuntamente. Entre as questões postas a debate nestes autos está aquela relacionada à possibilidade de os municípios contribuírem para o custeio da Confederação Nacional dos Municípios. O Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se manifestar sobre o tema, firmando orientação de que a “contribuição módica para o custeio da Confederação Nacional dos Municípios serve à causa municipalista, e por conseguinte ao município que a faz” (STJ, 1ª Turma, REsp 1.461.377/RJ, Rel. Min. Ari Pargendler, julg. 26/8/2014). Nesse sentido: “ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÕES ASSOCIATIVAS MUNICIPAIS. LEGALIDADE. DANO AO ERÁRIO. NÃO OCORRÊNCIA. RESSARCIMENTO. DESCABIMENTO. **1. Não constitui ilegalidade e nem improbidade administrativa prevista no art. 10, IX, da Lei 8.429/1992, o repasse feito a título de contribuição associativa por Município para a Confederação Nacional dos Municípios, não havendo em que se falar em ressarcimento de tais valores. Precedentes: REsp 1.461.377 / RJ, Rel. Min. Ari Pargendler, Primeira Turma, DJe 12/9/2014. 2. Agravos internos não providos.** (STJ, 1ª Turma, AgInt no AREsp 827.975/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julg. 6/12/2016). Demais, os pressupostos legais de admissibilidade estão plenamente satisfeitos, tendo sido a questão federal devidamente pré-questionada, na medida em que debatida nas instâncias ordinárias. Não há controvérsia fática a ser analisada, mas apenas sua consequência jurídica, razão por que não incide aqui o óbice do verbete 7 da súmula da jurisprudência do STJ. (TJRJ – Decisão Monocrática – Terceira Vice-Presidência – Desembargadora Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo – Julgamento em 27.09.2017) (destaques do original)

C – É imprescindível que a constituição (deve haver interesse público na constituição da Associação) e o desenvolvimento (desenvolvimento das atividades da associação mediante utilização de recursos públicos no interesse público) da Associação (por municípios ou câmaras) atendam exclusivamente ao interesse público, afastando-se qualquer contribuição que tenha por finalidade atender quaisquer interesses particulares

recursos para sua manutenção (art. 54, IV, do Código Civil). Por outro lado, tratando-se de mero ato de gestão, que enseja despesas módicas, cabe ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II, da CF) decidir se o município vai ou não aderir a determinada associação, sem que haja necessidade de lei específica para tanto, bastando autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa, tal como ocorre em diversas situações. Claro que o ato discricionário ficará sujeito aos órgãos de controle interno e externo e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública. A apelante não abriga entre seus associados prefeitos e ex-prefeitos, pessoas físicas, de modo que suas finalidades estatutárias são inequivocamente públicas. Ademais, há nos autos a prova de diversas manifestações estatais reconhecendo que, de fato, os poderes constituídos nela reconhecem legítima interlocutora dos municípios brasileiros. Neste contexto, não se configura qualquer ato de improbidade administrativa que pudesse justificar a restituição dos valores recebidos para sua manutenção. Os atos de improbidade administrativa estão descritos nos artigos 9º, 10 e 11, da Lei 8.429/1992. Os respectivos incisos não podem ser interpretados de forma dissociada do caput. Assim, é de se ressaltar que, a rigor, não há qualquer indício de que tenha ocorrido (1) o enriquecimento ilícito da apelante; (2) o prejuízo para o Erário e (3) a violação de qualquer dos Princípios da Administração Pública”. (REsp 1461377/RJ, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/08/2014, DJe 12/09/2014).



(deve existir interesse público na aplicação dos recursos públicos), inclusive dos integrantes do Poder Executivo (ou Legislativo, no caso de associação de Câmaras)⁵.

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. CONTRIBUIÇÕES VERTIDAS POR ENTE PÚBLICO. MODICIDADE. EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. INTERESSE PÚBLICO. LEGALIDADE DA ASSOCIAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ E DO TJRJ. VEDAÇÃO, ADEMAIS, AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I) Ação civil pública colimando o ressarcimento de prejuízos causados ao erário exclusivamente pelo fato de estar o Município de Itavaia associado à Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro, pessoa jurídica de direito privado, mediante contribuições. II) É certo que há, nesta Corte, dissensão a respeito da viabilidade jurídica de a entidade privada receber verbas públicas a título de contribuição associativa, à míngua de autorização legal específica. III) Entretanto, **não se vislumbra qualquer ilegalidade no só fato, puro e simples, de entes políticos se integrarem a associações, que não têm fins lucrativos, mesmo de caráter privado, capazes de representar seus interesses, notadamente mediante contribuições módicas, como na espécie.** IV) **Nada obstante, se, em virtude dessas associações, vierem a ser cometidos ilícitos, por quaisquer instrumentos, é evidente que os órgãos de controle procederão à filtragem legal dos atos, 'in concreto', inclusive à luz da Lei de Improbidade Administrativa.** V) Entendimento estampado em precedentes assim deste Tribunal como, recentemente, também da Corte Superior, para a qual "os pagamentos realizados por Município à CNM e AEMERJ não constituem ilegalidade ou improbidade administrativa, mesmo ausente lei específica autorizativa"; daí que "inexiste dano ao erário e incabível o ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito do Município em face dos serviços efetivamente prestados pelos entes associativos" (*in* AREsp 543.574/RJ). VI) **Associação que, comprovadamente, tem atuação efetiva na defesa dos entes políticos fluminenses, de maneira que impor-lhe a restituição ao erário das contribuições recebidas importaria inegável enriquecimento sem causa da Administração, o que não se pode cancelar, à luz, aliás, da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** VII) Liberdade de associação de municípios à CVM ou à AEMERJ, inclusive mediante contribuição, prevista na Constituição Estadual. Declaração de inconstitucionalidade pelo Órgão Especial. Irrelevância ao caso concreto, porque não foi reconhecida a inconstitucionalidade na só possibilidade de associação de municípios, mas decorrente da limitação a apenas duas entidades, em injustificado privilégio constitucional. RECURSO DESPROVIDO. (TJ RJ – Apelação Cível n.º 0001795-10.2011.8.19.0080 – Segunda C. Cível – Relatora Desembargadora Elisabete Filizzola – J. em 29.06.2016) (destacado)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. MUNICÍPIO DE GUAPIMIRIM. REPASSE DE VERBAS MUNICIPAIS À ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO – AEMERJ – e À CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Inocorrência de prescrição. A ação civil pública de ressarcimento de danos ao erário é imprescritível. Preliminares de inépcia da petição inicial e de carência da ação por impossibilidade jurídica do pedido que devem ser rejeitadas. Presença dos elementos concernentes às condições da ação. Legitimidade do Ministério Público para propositura da presente ação. Defesa do patrimônio público. Enunciado nº 329 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça. **Este Tribunal de Justiça Estadual, em casos semelhantes ao da presente demanda, já se manifestou no sentido de que os referidos pagamentos**

5 NOTA: A finalidade da associação deve ser estritamente pública. Não é possível, por exemplo, que as associações patrocinem com recursos públicos eventos de lazer (confraternizações de final de ano, premiações dos "vereadores do ano" etc.), subsidiem colônias de férias, contratem planos de saúde ou prestem qualquer espécie de assistência (inclusive jurídica) às pessoas dos vereadores ou prefeitos.



feitos sem autorização legislativa violam princípios constitucionais, em especial os da legalidade e moralidade, bem como ferem o postulado da supremacia do interesse público. Sentença de procedência mantida. RECURSOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. [...] A controvérsia travada na presente lide consiste em verificar a legalidade dos repasses efetuados pela municipalidade em favor da Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro (AEMERJ) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM). O repasse de verbas públicas à iniciativa privada é passível de gerar prejuízos ao erário, além de violar a exigência de prévio procedimento licitatório. Portanto, **há necessidade de transparência por parte da Administração Pública e estrita observância ao princípio da legalidade, de modo que haja responsabilidade e proporcionalidade na utilização das verbas públicas. Este Tribunal de Justiça, em casos semelhantes ao da presente demanda, já se manifestou no sentido de que os referidos pagamentos feitos sem autorização legislativa violam princípios constitucionais, em especial os da legalidade e moralidade, bem como ferem o postulado da supremacia do interesse público. [...] (TJRJ – Apelação Cível nº 0004494-29.2010.8.19.0073 – Relator Desembargador Augusto Alves Moreira Junior – Julgamento em 22.02.2017) (negrito)**

D – Essas Associações não assumem as formas dos contratos administrativos dos consórcios, portanto, a disciplina do tema não é a das Leis Federais 8.666/1993 e 11.107/2005⁶.

E – A adesão ou não do **Ente** a determinada associação é ato discricionário do chefe do Poder (no do da Câmara, mediante ato da Mesa Executiva da Câmara), bastando a previsão orçamentária genérica para o pagamento das contribuições; se é que, pavimentando e preservando a legitimidade do ato, é recomendável que lei municipal do ente o autorize a associar-se, pois que está pendente de julgamento o REsp 1.721.519/RJ⁷, que pode passar a exigir esse normativo municipal para cada ente. Em todo caso, embora a adesão seja discricionária, o ato de aderir necessita ser motivado, ou seja, indicar quais vantagens o ente federativo auferirá por ingressar em determinada associação, sendo importante uma coincidência entre a demanda do município (da Câmara) e a finalidade da associação.

6 JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo. Consórcios públicos. Comentários a lei 11.107/200, Edição 2006, p. 80: Revista dos Tribunais: "(...)está, nestas associações, o objetivo de realizar a gestão associada de serviços e praticar atividades de interesse comum. Muitas vezes essas associações, seus dirigentes ou representantes de filiados aparecem em noticiário da imprensa por ocasião de reuniões com governantes e parlamentares, ou em manifestações diversas, para defender assuntos de interesse imediato dos Municípios. Não há incompatibilidade entre integrar consórcio e ser filiado a tais associações."

7 <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/> pesquisa realizada no dia 14.05.2019.



F – As associações de municípios ou câmaras (pessoa jurídica de direito privado) estão mais próximas de se caracterizarem como ‘terceiro setor’, na medida em que não são Estado e tão pouco integram a iniciativa privada⁸.

G – Pelo fato de se associarem ao Poder Público, recebendo recursos públicos para desempenho de determinada atividade, se submetem a forte interferência do regime jurídico de Direito Público:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT). INEXISTÊNCIA DE PERMISSIVO À ARBITRARIEDADE. CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO NECESSARIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO OBJETIVO E IMPESSOAL. CONSTITUCIONALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO INSTITUÍDA PELA NOVA REDAÇÃO DO ART. 24, XXIV, DA LEI DE LICITAÇÕES E PELO ART. 12, §3º, DA LEI Nº 9.637/98. FUNÇÃO REGULATÓRIA DA LICITAÇÃO. **OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO.** IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA OS CONTRATOS CELEBRADOS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM TERCEIROS. OBSERVÂNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, CAPUT). REGULAMENTO PRÓPRIO PARA CONTRATAÇÕES. **INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE, ATRAVÉS DE PROCEDIMENTO OBJETIVO.** AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CEDIDOS. PRESERVAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO DA ORIGEM. AUSÊNCIA DE SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PARA O PAGAMENTO DE VERBAS, POR ENTIDADE PRIVADA, A SERVIDORES. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 37, X, E 169, §1º, DA CONSTITUIÇÃO. **CONTROLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO** (CF, ARTS. 70, 71, 74 E 127 E SEQUINTE).

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Tratado de Direito Administrativo (livro eletrônico): administração pública e servidores públicos. 1ª ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, parte I, capítulo 9.: “**Existe uma infinidade de modelos de entes privados que se enquadram no conceito de terceiro setor, razão pela qual muitas vezes se adota um conceito residual: terceiro setor é aquele que compreende organizações que não integram nem o Estado (primeiro setor), nem inteiramente o mercado (segundo setor)**”



INTERFERÊNCIA ESTATAL EM ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS (CF, ART. 5º, XVII E XVIII). **CONDICIONAMENTO À ADESÃO VOLUNTÁRIA DA ENTIDADE PRIVADA.** INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DIPLOMAS IMPUGNADOS. 1. A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevaletentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva. 2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, in casu, o art. 175, caput, da Constituição. 3. A atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada por intervenção direta ou indireta, disponibilizando utilidades materiais aos beneficiários, no primeiro caso, ou fazendo uso, no segundo caso, de seu instrumental jurídico para induzir que os particulares executem atividades de interesses públicos através da regulação, com coercitividade, ou através do fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários. 4. Em qualquer caso, o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação estará, invariavelmente, submetido ao que a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado (Diogo de Figueiredo Moreira Neto). 5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública. 6. A finalidade de fomento, in casu, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação. 7. Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado. 8. Os arts. 18 a 22 da Lei nº 9.637/98 apenas concentram a decisão política, que poderia ser validamente feita no futuro, de afastar a atuação de entidades públicas através da intervenção direta para privilegiar a escolha pela busca dos mesmos fins através da indução e do fomento de atores privados, razão pela qual a extinção das entidades mencionadas nos dispositivos não afronta a Constituição, dada a irrelevância do fator tempo na opção pelo modelo de fomento – se simultaneamente ou após a edição da Lei. 9. O procedimento de qualificação de entidades, na sistemática da Lei, consiste em etapa inicial e embrionária, pelo deferimento do título jurídico de “organização social”, para que Poder Público e particular colaborem na realização de um interesse comum, não se fazendo presente a contraposição de interesses, com feição comutativa e com intuito lucrativo, que consiste no núcleo conceitual da figura do contrato administrativo, o que torna inaplicável o dever constitucional de licitar (CF, art. 37, XXI). 10. A atribuição de título jurídico de legitimação da entidade através da qualificação configura hipótese de credenciamento, no qual não incide a licitação pela própria natureza jurídica do ato, que não é contrato, e pela inexistência de qualquer competição, já que todos os interessados podem alcançar o mesmo objetivo, de modo incluyente, e não excludente. 11. A previsão de competência discricionária no art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98 no que pertine à qualificação tem de ser interpretada sob o influxo da principiologia constitucional, em especial dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput). É de se ter por vedada, assim, qualquer forma de arbitrariedade, de modo que o indeferimento do requerimento de qualificação, além de pautado pela publicidade, transparência e motivação, deve observar critérios objetivos fixados em ato regulamentar expedido em obediência ao art. 20 da Lei nº 9.637/98, concretizando de forma homogênea as diretrizes contidas nos inc. I a III do dispositivo. 12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e



ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. 13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput). 14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. O afastamento do certame licitatório não exige, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados. 15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos. 16. Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal. 17. Inexiste violação aos direitos dos servidores públicos cedidos às organizações sociais, na medida em que preservado o paradigma com o cargo de origem, sendo desnecessária a previsão em lei para que verbas de natureza privada sejam pagas pelas organizações sociais, sob pena de afronta à própria lógica de eficiência e de flexibilidade que inspiraram a criação do novo modelo. 18. O âmbito constitucionalmente definido para o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) não é de qualquer forma restringido pelo art. 4º, caput, da Lei nº 9.637/98, porquanto dirigido à estruturação interna da organização social, e pelo art. 10 do mesmo diploma, na medida em que trata apenas do dever de representação dos Responsáveis pela fiscalização, sem mitigar a atuação de ofício dos órgãos constitucionais. 19. A previsão de percentual de representantes do poder público no Conselho de Administração das organizações sociais não encerra violação ao art. 5º, XVII e XVIII, da Constituição Federal, uma vez que dependente, para concretizar-se, de adesão voluntária das entidades privadas às regras do marco legal do Terceiro Setor. 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que



restringa o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas. **ADI 1923, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015.**

H – Por não fazerem parte do conceito constitucional de Administração Pública, não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado.

I - Por receberem recursos públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, artigo 37), quais sejam, princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência.

J – A seleção para contratação de pessoal não exige concurso público, tratando-se de uma relação contratual regida pela consolidação das leis do trabalho – CLT, todavia, essa mesma seleção deve se pautar por **regras objetivas e impessoais** – princípio da impessoalidade – valendo-se desta mesma regra para dispêndios de recursos públicos em geral. É desejável que os 'cargos' e 'responsabilidades' em qualidade e quantidade, bem como remuneração, sejam definidos pela Diretoria ou Assembleia Geral.

K – As associações de municípios e câmaras se submetem ao controle constitucionalmente definido a ser exercido pelo Tribunal de Contas (CF, art. 70, 71 e 74 – vide jurisprudência STF citado no item 'G' acima) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes). O TCE/PR atualmente entende desnecessário fazê-lo em relação a si. Em algumas unidades da Federação, como nos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina, os TCE/MG e TCE/SC cobram prestação de contas dessas entidades.

L – As associações devem implementar medidas de acesso à informação, haja vista que são entidades controladas diretamente pelos municípios, enquadrando-se, assim, no art. 1º, parágrafo único, inciso II, da Lei Federal n. 12.257/2011.



3. UVENORTE. Adequação à Ordem Jurídica em Vigor.

Uma vez relatados os requisitos de constituição, implementação e desenvolvimento das associações de direito privado, formado por órgãos públicos, passamos a analisar especificadamente o crivo da *União Regional de Câmaras, Vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná – UVENORTE*.

3.1) – Uma Associação de Câmaras Municipais tem respaldo legal em nosso ordenamento jurídico? se a resposta for positiva, como podem ser organizados e estabelecidos juridicamente? R. SIM, na forma do artigo 53 a 61 do Código Civil (vide item “2.1” a “2.3”, letras ‘A’ a ‘L’ acima mencionados), com registro de Estatuto no Cartório de Títulos e Documentos.

3.2) - A UVENORTE foi estabelecida regularmente? R. Depende!!!!.

- R. O artigo 1º afirma que ela foi formada pela fusão de outras cinco (5) associações que somam 126 municípios [ACANORPA (28 municípios), ACAVI (26), AVERSEP (30 municípios), AVEMPAR (22 municípios) e ACANORP (20 municípios)]. É preciso que se faça prova documental de que essas Associações fundidas, estavam representadas na reunião de fundação da UVENORTE pelos representantes que estatutariamente referem essas outras associações, inclusive com ata de cada uma delas individualmente testificando ou concordando (conforme estatuto de cada qual) com referida fusão. Se houver esses documentos ou ratificação disso pelas outras Associações, poderemos concluir por seu estabelecimento regular.

- R. É possível detectar que a **UVENORTE** brotou como fruto de uma reunião realizada no dia 27.03.2019 na sede da Câmara Municipal de Nova Esperança, contando com lista de presença que se refere ‘em anexo’ e que ‘faz parte integrante’ da referida **ata**, nominando como primeira diretoria a pessoa de Carlos Roberto da Silva (**Presidente**), Diego Matheus Sanches (**vice-presidente**), João Antonio Martins do Nascimento (**2º vice-presidente**), Carlos Aparecido Fenille (**1º Secretário**), Alan Ronaldo Troleis (**2º Secretário**), Giselda Cristina Borsatto (**3ª Secretária**), Suzie Aparecida Pucillo Zanatta (**1ª Tesoureira**), David Renan Costa Miranda dos Santos (**2º Tesoureiro**) e Ricardo Aparecido Vendrame (**3º tesoureiro**). Ali foi nominada a associação e indicado seu propósito



(“*buscar a capacitação e a eficiência na administração pública nos municípios integrantes e, ainda, em fomentar a doutrina municipalista, valorização das Câmaras Municipais e Vereadores*”), remetendo ao Estatuto que iria ser formalizado em prazo certo (vide ata nos documentos de fls. 28/29). Aponta-se também a ‘**relação de associados fundadores...**’ (fls. 30/32) e a ‘**lista de presença da reunião de fundação**’ (fls. 33). A **UVENORTE** está registrada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica com o número 33.929.067/0001-64 (vide fls. 34/35) e no Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Maringá (Registro n. 7.045, Livro A-031 (Registro de Títulos e Documentos – Maringá/PR, Avenida XV de Novembro, 331, fone 44 3029-9453) com o número 501405 (documento de fls. 27).

- R. Consta do referido Estatuto sua **denominação** (Art. 1º; artigo 1º), **fins e sede** (CC, artigo 54, inciso I; artigos 2º e 3º). Está também inserido em seu Estatuto os **requisitos para a admissão**¹⁰ (CC, artigo 54, inciso II; artigo 35 e 36), **direitos e deveres**¹¹ (CC, artigo 54, inciso III; artigo 31, §§1º e 2º), **fontes de recursos para sua manutenção**¹² (CC, artigo 54, inciso IV; artigo 33 e §§), **modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos**¹³ (CC, artigo 54, V; artigo 8º a 23º), **as condições para alteração das disposições estatutárias e para dissolução**¹⁴

9 Art. 1º Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense, que se identificará com a sigla, AMUSEP, inscrita no CNPJ sob n. 00.737.038/0001-41, com sede e foro, na Av. Brasil, 4.312, s/l sala 17 – CEP 87.013-000, é uma entidade sem vínculo partidário, com personalidade jurídica privada, livre administração de seus bens e de utilidade pública estadual, através da Lei n. 11.121 de 30 de junho de 1995.

(...)

Art. 3º A Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense é uma instituição privada, de utilidade pública, duração indeterminada e sem fins lucrativos no que se refere à sua atuação como órgão assessor/coordenador junto aos Municípios que a integram.

(...)

Art. 5º A Associação adotará como política de atuação a institucionalização de uma Administração e Planejamento do Desenvolvimento Urbano Municipal e Regional, como processo contínuo e permanente.

10 Art. 2º A Associação é constituída dos seguintes Municípios: (...) e futuros municípios que vierem a ser criados por desmembramentos e/ou outros Municípios, que a ela queiram se filiar.

§ 1º Qualquer outro município que queira se filiar à associação deverá formular seu pedido por escrito. Provido o mesmo de outra associação deverá apresentar comprovante de quitação de seus débitos perante a associação de onde procede. O pedido será submetido à apreciação da Assembleia Geral e se aprovado pela maioria de seus membros será deferido pelo Presidente.

11 Estatuto, artigos 10 e 11 - (<http://www.amusep.com.br/site/estatuto>)

12 Estatuto, artigo 11, incisos II e III; artigo 36 e incisos.

13 Estatuto, artigos 12 a 32.

14 Estatuto, artigos 38 a 40.



(CC, artigo 54, inciso VI; artigo 48 e 49), **forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas**¹⁵ (CC, artigo 54, VII; artigos 10º a 21º)), indicativo de conter 'conselho deliberativo' (a), 'fiscal' (b), 'presidência' (c) e 'assembleia geral' (d)¹⁶ (CC, artigo 53/61; artigos 9º, 15º, 16º e 21º).

3.3) - A UVENORTE pode receber recursos públicos das Câmaras Associadas? R.

Entendemos que na forma como está constituída **NÃO PODE**. Para legitimar a recepção de recursos públicos (das Câmaras Associadas), seria necessária retificação do **art. 7º** para indicar que referida União ou Associação constitui-se de **representação exclusiva das Câmaras Municipais e Vereadores ativos** das Câmaras associadas. A indicação de 'ex-vereadores' equivale a pessoas naturais quaisquer sem qualquer correlação com os ideais e princípios de sua constituição. A condição de determinada pessoa 'ter sido vereador' o torna para a mesma condição do momento anterior ao exercício do mandato, ou seja, pessoa comum. A referência a 'gestores públicos' também não coincide com seus ideais e princípios. Quem é o 'gestor público'? Em sentido estrito seriam os responsáveis (Prefeito no Executivo e Presidente da Câmara no Legislativo) pelos entes. Em sentido mais amplo qualquer pessoa que fosse servidor público (efetivo ou comissionado) poderia desenvolver 'gestão pública'. De forma que a referência fica demasiadamente aberta. São os Vereadores que representam a Câmara Municipal, tal como o Prefeito representa o Executivo. A correlação também pode ser feita com as Associações de Municípios, cujos integrantes são os Prefeitos Municipais. Na forma como está, a Associação 'está regular'? Diria que apenas não pode receber recursos públicos para nutrir suas fontes. Outro ponto a ser observado é o artigo 7º, inciso I [**defender os interesses (...) dos ex-vereadores, gestores públicos e demais associados**]. Não será possível investir dinheiro de origem pública supostamente angariado pela Associação (UVENORTE) para defender 'interesses' de *ex-vereadores* ou *gestores públicos* ou qualquer outro interesse que não seja das Câmaras Municipais ou vereadores 'no exercício da função parlamentar'.

3.4) – E se houvesse a retificação e correção desses dispositivos? Se a resposta à indagação anterior for positiva (caso de retificação dos referidos dispositivos, ou seja, Associação

15 Estatuto, artigos 22, V; art. 26; 27, II; 32, V e VI

16 Estatuto, artigo 12, I (conselho fiscal e assembleia geral), II (presidência), ;



constituída de Vereadores e Câmaras tão somente), **como esse repasse pode ser implementado (lei municipal de cada município? Somente lei orçamentária? E a quantidade?)**.

- R. No caso de retificação dos dispositivos antes mencionados e dos demais nesse aspecto relacionado (artigos 31 a 37. 52), a resposta poderá ser positiva desde que em valores módicos/razoáveis, e que, passado o crivo da regularidade de sua constituição (deve haver interesse público na constituição da Associação), seja certificado que o seu desenvolvimento (desenvolvimento das atividades da associação mediante utilização de recursos públicos no interesse público) da Associação (por municípios ou câmaras) atendam exclusivamente ao interesse público, afastando-se qualquer contribuição que tenha por finalidade atender quaisquer interesses particulares

- R. A jurisprudência atual define que basta inclusão na lei orçamentária, mas está em discussão e em fase de deliberação no STJ questionamento que pode incluir o requisito de haver necessidade de uma lei municipal para cada município associado, onde, em procedimento legislativo legítimo e escorado por motivação, a Casa de Leis autoriza o Executivo/Legislativo a repassar valores a determinada Associação que tenha os requisitos de sua constituição e desenvolvimento na forma do item anterior. O valor a ser repassado por município deve ser módico, justificado, motivado, documentado, transparente.

3.5) - A Diretoria e integrantes do Conselho Fiscal podem receber pagamento por ocuparem referidos cargos? R. A resposta é **NEGATIVA** no parâmetro de serem os próprios Vereadores ativos ou Câmaras Municipais os associados, os quais já são remunerados pelas casas de Leis. A União de Vereadores ou Associação de Vereadores tem motivação e razão de existir detalhados em seu Estatuto, inclusive antes referenciado no corpo deste documento. O artigo 52 do Estatuto referencia essa impossibilidade. Estamos considerando a perspectiva de recepção de valores mensais das Câmaras à Associação.

3.6) – Como essas Associações devem lidar com contratação de pessoal (advogado, auxiliar administrativo, etc)? Criar cargos mediante lei!? Definir necessidades e em reunião definir quais os serviços essenciais para funcionamento da Associação, anotando cargos e remuneração? E o regime jurídico da contratação? Seria mediante escolha do presidente ou Diretoria, teria que ter Teste Seletivo, seria pela CLT? o contratado poderia ser



dispensado sem justa causa ou teria as garantias da necessidade de abertura de procedimento administrativo, etc?

- R. Para funcionamento adequado da Associação, em tese e mais legítimo seria a Assembleia Geral aprovar um quadro de cargos e salários, motivando detalhadamente *a razão pela qual foram criados referidos cargos (espécie e quantidade)*, quais as funções/atividades a serem desenvolvidas por cada uma dessas pessoas/cargos, o **valor da remuneração**. No caso da UVENORTE, seu Estatuto atribui essa tarefa à Diretoria Executiva (artigo 15, inciso XV combinado com artigo 14).

- R. Seria interessante que a Diretoria Executiva formulasse termo de referência/minuta sobre quais cargos/salários seriam necessários (vide artigo 15, inciso I, VII, X, XII e XV), submetendo-os à Assembleia Geral, repercutindo uma maior legitimidade nessa ação.

- R. O regime jurídico é o da CLT ou outro que lhe suceder, não havendo estabilidade aos funcionários, atentando-se às regras desse vínculo. Conquanto não necessite realizar concurso público, a Associação deve observar os princípios da administração pública no momento da contratação, em especial o da impessoalidade, valendo aqui os mesmos critérios para evitar/combater o apontamento de nepotismo, guarnecendo-se ou subtraindo-se da contratação de parentes dos prefeitos associados até o terceiro grau, primando em critérios técnicos para contratação. As funções deverão ser bem definidas, bem como a carga horária. E ainda, a remuneração deverá ser parametrizada ou adequada aos serviços prestados pela iniciativa privada ou remuneração semelhante àqueles pagos pelos municípios de médio/grande porte e em consonância com a arrecadação da Associação.

3.7) – A UVENORTE deve prestar contas aos órgãos externos de controle? R. As Associações devem prestar contas aos órgãos de controle externo (inclusive Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público) sempre que solicitados. Em divergência com TC Estaduais como os de Santa Catarina e Minas Gerais, atualmente o TCE/PR entende desnecessário prestação de contas pelas Associações de Municípios. Vide item “2.3.K” acima.

3.8) - Nas compras de eventuais produtos e serviços, necessitam observar o procedimento licitatório?



- R. Vide itens H e I antes indicados. Na hipótese de receber recursos públicos, ainda assim não tem obrigação de licitar, mas precisam observar os princípios da administração pública, pois se submetem a forte interferência do regime jurídico de Direito Público. Embora não tenham – na vigente ordem jurídica (interpretação jurisprudencial) o dever de licitar, esse cuidado e prática pela UVENORTE pode referenciar uma prática positiva que eleva o valor público no trato dos recursos públicos.

- R. Vide itens 'G', 'I' e 'J' lançado neste texto acima. O artigo 52 'in fine' do Estatuto referencia no sentido da possibilidade de que associados recebam pela prestação de serviços contratados, fazendo jus a remuneração pelo período trabalhado. Na verdade, na hipótese da Associação receber recursos públicos, melhor será que o associado e/ou seus parentes sejam afastados da possibilidade de prestar serviços ou serem contratados pela entidade, pois poderão sofrer as consequências da reflexão sobre 'nepotismo' e/ou serem censurados em simetria com o quanto dispõe o artigo 9º, inciso III da Lei de Licitações.

3.9) – E quanto a transparência, seria necessário ter um portal e divulgar suas entradas e saídas, corroborando e justificando as despesas? R. Se receber recursos públicos (mensalidades pagas pelas Câmaras), devem publicar em portal de transparência seus movimentos e informações, facilitando acesso aos órgãos de controle externo. Lei 12.527/2011¹⁷. Importa serem publicados em Portal de Transparência em seu site (?) as seguintes informações:

¹⁷ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição Federal](#).

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.



- a – Estatuto Atualizado (original e todas as eventuais retificações, fazendo prova de que o documento original e as alterações sucessivas tenham sido registradas no Cartório de Títulos e Documentos);
- b – Indicação do nome de cada um dos municípios integrantes da Associação, inclusive com data de entrada ou saída, mesmo os que já estiveram e já não mais estão, atualizando-se também o Nome do Prefeito que representa referido município no tempo real da pesquisa junto a Associação;
- c - Lei Municipal/Resolução (se existente) de cada um dos Municípios, cuja Casa de Leis autorizou a Câmara associar-se;
- d – Leis orçamentárias anuais de cada município dando conta dos valores disponibilizados/previstos para a Associação;
- e – Regimento Interno da Associação.
- f – Todos os Planos, Programas e Projetos em nível regional ou municipal eventualmente elaborados pela UVENORTE.
- g – Cópia das leis orçamentárias/Resoluções dos municípios/Câmara dando conta dos valores disponibilizados anualmente;
- h – Indicação das pessoas que figuram como responsáveis pelos órgãos permanentes da Associação, com publicação atualizada das atas de eleição.
- i – Teor das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias contendo suas deliberações;
- j - Documento definindo a estrutura organizacional e funcional, em especial, o **quadro de cargos e salários da Associação**. Esse documento preferencialmente deverá ser aprovado e homologado em Assembleia Geral e republicado sempre que houver alterações (seja no quadro do cargo ou variação de salários).
- k – Todos os instrumentos normativos emitidos pela Associação, inclusive aquele que definir as quotas e contribuições obrigatórias para cada Câmara.
- l – relatórios de prestação de contas anuais bem como as atas documentando homologação.
- m – atas de aprovação dos planos, programas, projetos e convênios, bem como os instrumentos propriamente ditos;
- n – quaisquer documentos e/ou atas que prove a aquisição, venda ou aluguel de bens pela associação. Indicação de seu patrimônio.
- o – especificação das comissões especiais (quem são as pessoas, quais são as proposições por eles estudadas ou referenciadas).
- p - indicação exata e atualizada de quais pessoas ocupam os cargos relacionados no item ‘j’ acima, pagos pela UVENORTE, correspondendo também as funções, carga horária e valor do salário.
- q – a Associação deverá observar o contido no artigo 3º, 6º e 7º da Lei de Acesso a Informação – Lei 12.527/2011.



3.10) – que tipo de despesa pode suportar (de funcionamento e manutenção somente? Pode contratar serviços? Dentre outras. R. Na hipótese de perceber recursos públicos, é preciso que a UVENORTE se concentre em sua razão de ser e existir, vinculando-se às suas disposições estatutárias. Quaisquer despesas extraordinárias ou contratações devem mirar a sua finalidade, ao interesse público, aos princípios da administração pública.

4. Conclusão

Discorrido sobre a natureza jurídica das Associações, com destaque às públicas e privadas, atentando-se para o tema concreto – Associação Privada – no foco da UVENORTE – União Regional de Câmaras, Vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná, podemos concluir que a referida Associação atende parcialmente a ordem jurídica em vigor, sendo necessário sanear alguns pontos referenciados nas considerações deste Despacho.

Provocaremos o ente na via da Recomendação Administrativa ou via Termo de Ajustamento de Conduta para que seu objeto possa ser inteiramente coberto pelo manto da ordem jurídica em vigor.

Maringá, 12 de setembro de 2019.

Nivaldo Bazoti

Promotor de justiça – Coordenador do Gepatria Maringá



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Tema: Constituição e Desenvolvimento de Associações de Entes Públicos

Destinatário: UVENORTE – União Regional de Câmaras, Vereadores, Ex-vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná¹.

Súmula: UVENORTE – União Regional de Câmaras, Vereadores, ex-Vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná. Associação de direito privado. Câmaras Associadas. Possibilidade. Recursos Públicos. Constituição e desenvolvimento que atenda exclusivamente o interesse público. Necessidade de retificação estatutária. Submissão de forte interferência do regime jurídico de direito público. Levantamento de dados e informações. Conformação parcial com a ordem jurídica em vigor. Necessidade de Saneamento. Prazo para saneamento. **PA MPPR-0088.19.003330-3.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio do GEPATRIA – Grupo Especializado na proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa, Coordenação Regional Maringá, nos autos de Procedimento Administrativo n. MPPR-0088.19.003330-3, com fundamento nos artigos 127 e 129, II da Constituição Federal, bem como artigo 27, parágrafo único e inciso IV da Lei n. 8.625/93; Resolução CNMP n. 164, de 28 de março de 2017.

CONSIDERANDO a viabilidade da instituição de ‘associações públicas’ (CC, artigo 41, inciso IV) e ‘associações privadas’ (CC, artigo 44, inciso I) em nosso ordenamento jurídico.

CONSIDERANDO que os consórcios públicos têm sua matriz fixada no artigo 241 da CF e Lei n. 11.107/2005, podendo ser criados mediante união de entes federados, sob forma de

¹ pessoa jurídica de direito privado, CNPJ n. 33.929.067/0001-64, site inexistente, sito na Avenida Bento Munhoz da Rocha Neto, 534, apto1708, Zona 07, CEP 87.030-010, Maringá/PR, representado por seu presidente CARLOS ROBERTO DA SILVA, brasileiro, solteiro, professor, CI-RG n. 9.602.078-3-SESPPR, CPF 049.309.339-78, residente sito na Rua das Flores, 156, Jardim das Flores, CEP 87.600-000, Nova Esperança/PR, podendo ser encontrado no prédio da Câmara Municipal de Nova Esperança/PR, pelo e-mail , José Bento dos Santos, 02, Atalaia/PR ou na sede da AMUSEP, endereço eletrônico carlosnesp@hotmail.com e fone 44 9 9912-6466.



pessoa jurídica de direito privado ou associação pública, voltados à gestão associada de objetivos de interesse comum, regulado pelo Decreto 6.017/2007.

CONSIDERANDO que geralmente os entes federados se organizam, como ponto de partida para os primeiros diálogos, em torno de uma Associação de direito privado para estabelecimento de diretrizes de interesse comum, e depois, uma vez conformados seu plano ou planejamento, instituem consórcios públicos (união de entes) para execução de seus projetos, via associação pública ou privada.

CONSIDERANDO que na região de Maringá, foi estabelecida e está sendo organizada a UVENORTE – União Regional de Câmaras, Vereadores, ex-vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná (via associação de direito privado).

CONSIDERANDO a necessidade de adequação da constituição e desenvolvimento das atividades da UVENORTE aos termos da ordem jurídica em vigor. E que as associações (pessoas jurídicas **de direito privado**), são entidades formadas pela união de indivíduos com o propósito de realizar atividades fins não econômicos (não lucrativos), organizados mediante estatutos (CC, artigo 53).

CONSIDERANDO que as Associações se organizam mediante estatuto, (CC, art. 54), devendo conter: **I** – a denominação, os fins e a sede da associação; **II** -os requisitos para a admissão; **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; e **VII** - a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. Ademais, a LRP (Lei 6.015/73, art. 114, inciso I; CC, artigo 45) exige que o ato constitutivo seja levado ao registro no cartório das pessoas jurídicas. E deve conter ‘conselho deliberativo’ **(a)**, ‘conselho fiscal’ **(b)**, ‘presidência’ **(c)** e ‘assembleia geral de associados’ **(d)** (vide CC, artigos 53/61).



CONSIDERANDO a viabilidade da associação entre Câmaras Municipais, denotando-se que no plano abstrato, a jurisprudência dos Tribunais Superiores tem se inclinado pela validade de constituição das associações de órgãos públicos².

CONSIDERANDO ter sido fixado o entendimento sobre a possibilidade de pagamento de contribuições pelos referidos associados (órgãos públicos) à referidas Associações³, desde que em valores módicos.

2 STJ - **REsp 1.461.377 – RJ** (o qual serviu de paradigma para os julgamentos proferidos no AgInt no AREsp 827.975, de 03.02.2017; no AREsp 681.933, de 17.08.2016; e no AREsp 543.574, de 03.02.2015). O voto condutor assentou que pagamentos realizados por Municípios a Associações de Municípios não constituem ilegalidade ou improbidade administrativa, mesmo *ausente lei específica autorizativa*, bastando autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa, bem como que não se aplica a Lei n.º 8.666/1993, não configurando contratação de serviços. Porém, o Ministro Relator **ARI PARGENDLER** menciona, em seu voto, que **“o ato discricionário ficará sujeito aos órgãos de controle e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública”**, cabendo ressaltar, ainda, a modicidade da contribuição no caso julgado.

3 ARE 916334, Relator: Min. GILMAR MENDES, julgado em 29.09.2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJ e-212 DIVULG 04/10/2016, publicado em 05/10/2016. O Min. GILMAR MENDES destacou o papel dos Municípios na Federação, suas capacidades de auto-organização, autogoverno, poder normativo próprio e autoadministração, para então assentar que *“teci todas essas considerações para chamar atenção para a questão que, no fundo, parece ser a controvérsia essencial destes autos: a necessidade de cooperação, de diálogos e de articulação entre os entes federados, sejam eles do mesmo nível, sejam de níveis diversos. A federação requer diálogo, requer cooperação e, portanto, precisa de que se criem mecanismos e instituições que sirvam a este propósito: sejam verdadeiros foros e canais de articulação institucional e republicana.*

“Na espécie, o tribunal a quo fez por aplicar o art. 10, IX da Lei nº 8.429, de 1992, sem que esta norma tenha incidido, tal como demonstrou, na instância local, o exemplar voto vencido do Desembargador José Roberto Portugal Compasso:

“Observo que as associações de municípios em caráter nacional têm raízes históricas longínquas e se justificam, precipuamente, em razão do alto grau de centralização do poder político, que é característica do federalismo brasileiro. Sem que haja algum tipo de aglutinação, para milhares de municípios brasileiros a autonomia garantida pela Constituição de 1988 não alcançará todos os seus propósitos. A dispersão desequilibra o embate e favorece os entes federados tradicionais e já consolidados (Estados e União). Parece desnecessário dizer, por outro lado, que é positiva, lícita e desejável a reunião de pessoas jurídicas de direito público com interesses comuns e tarefas assemelhadas simplesmente visando a troca de experiências e o aperfeiçoamento institucional. Associações desta natureza não ensejam relações jurídicas negociais como as previstas no art. 37, XXI, da Constituição da República mas também não se enquadram no seu art. 241, eis que não tratam da gestão de serviços públicos 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. As associações desta natureza estão previstas no art. 53 do Código Civil e, salvo melhor juízo, estão ao alcance das pessoas jurídicas de direito público. Dependendo de suas finalidades, não há ilicitude na formação de associações compostas exclusivamente por municípios e suas próprias associações, como no caso concreto. Afirmada a licitude da associação, é absolutamente natural que se atribua aos próprios associados a fonte dos recursos para sua manutenção (art. 54, IV, do Código Civil). Por outro lado, tratando-se de mero ato de gestão, que enseja despesas módicas, cabe ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II, da CF) decidir se o município vai ou não aderir a determinada associação, sem que haja necessidade de lei específica para tanto, bastando autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa, tal como ocorre em diversas situações. Claro que o ato discricionário ficará



[...] Por carregarem as mesmas questões de fundo, a admissibilidade dos recursos especiais será feita conjuntamente. Entre as questões postas a debate nestes autos está aquela relacionada à possibilidade de os municípios contribuírem para o custeio da Confederação Nacional dos Municípios. O Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se manifestar sobre o tema, firmando orientação de que a "contribuição módica para o custeio da Confederação Nacional dos Municípios serve à causa municipalista, e por conseguinte ao município que a faz" (STJ, 1ª Turma, REsp 1.461.377/RJ, Rel. Min. Ari Pargendler, julg. 26/8/2014). Nesse sentido: "ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÕES ASSOCIATIVAS MUNICIPAIS. LEGALIDADE. DANO AO ERÁRIO. NÃO OCORRÊNCIA. RESSARCIMENTO. DESCABIMENTO. **1. Não constitui ilegalidade e nem improbidade administrativa prevista no art. 10, IX, da Lei 8.429/1992, o repasse feito a título de contribuição associativa por Município para a Confederação Nacional dos Municípios, não havendo em que se falar em ressarcimento de tais valores. Precedentes:** REsp 1.461.377 / RJ, Rel. Min. Ari Pargendler, Primeira Turma, DJe 12/9/2014. 2. Agravos internos não providos". (STJ, 1ª Turma, AgInt no AREsp 827.975/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julg. 6/12/2016). Demais, os pressupostos legais de admissibilidade estão plenamente satisfeitos, tendo sido a questão federal devidamente pré-questionada, na medida em que debatida nas instâncias ordinárias. Não há controvérsia fática a ser analisada, mas apenas sua consequência jurídica, razão por que não incide aqui o óbice do verbete 7 da súmula da jurisprudência do STJ. (TJRJ – Decisão Monocrática – Terceira Vice-Presidência – Desembargadora Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo – Julgamento em 27.09.2017) (destaques do original)

CONSIDERANDO que a **UVENORTE** foi formada pela fusão de outras cinco (5) associações que somam **126 municípios** [ACANORPA (28 municípios), ACAVI (26), AVERSEP (30 municípios), AVEMPAR (22 municípios) e ACANORP (20 municípios)]. É preciso que se faça prova documental de que essas Associações fundidas, estavam representadas na reunião de fundação da UVENORTE pelos representantes que estatutariamente referem essas outras associações, inclusive com ata de cada uma delas individualmente testificando ou concordando (conforme estatuto de cada qual) com referida fusão. Se houver esses documentos ou ratificação disso pelas outras Associações, poderemos concluir por seu estabelecimento regular.

CONSIDERANDO ser imprescindível que a constituição e o desenvolvimento da Associação (por municípios ou câmaras) atenda exclusivamente ao interesse público, afastando-se

sujeito aos órgãos de controle interno e externo e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública. A apelante não abriga entre seus associados prefeitos e ex-prefeitos, pessoas físicas, de modo que suas finalidades estatutárias são inequivocamente públicas. Ademais, há nos autos a prova de diversas manifestações estatais reconhecendo que, de fato, os poderes constituídos nela reconhecem legítima interlocutora dos municípios brasileiros. Neste contexto, não se configura qualquer ato de improbidade administrativa que pudesse justificar a restituição dos valores recebidos para sua manutenção. Os atos de improbidade administrativa estão descritos nos artigos 9º, 10 e 11, da Lei 8.429/1992. Os respectivos incisos não podem ser interpretados de forma dissociada do caput. Assim, é de se ressaltar que, a rigor, não há qualquer indício de que tenha ocorrido (1) o enriquecimento ilícito da apelante; (2) o prejuízo para o Erário e (3) a violação de qualquer dos Princípios da Administração Pública". (REsp 1461377/RJ, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/08/2014, DJe 12/09/2014).



qualquer contribuição que tenha por finalidade atender quaisquer interesses particulares (deve existir interesse público na aplicação dos recursos públicos), inclusive dos integrantes do Poder Executivo⁴.

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. CONTRIBUIÇÕES VERTIDAS POR ENTE PÚBLICO. MODICIDADE. EFETIVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. INTERESSE PÚBLICO. LEGALIDADE DA ASSOCIAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ E DO TJRJ. VEDAÇÃO, ADEMAIS, AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I) Ação civil pública colimando o ressarcimento de prejuízos causados ao erário exclusivamente pelo fato de estar o Município de Itavaia associado à Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro, pessoa jurídica de direito privado, mediante contribuições. II) É certo que há, nesta Corte, dissensão a respeito da viabilidade jurídica de a entidade privada receber verbas públicas a título de contribuição associativa, à míngua de autorização legal específica. III) Entretanto, não se vislumbra qualquer ilegalidade no só fato, puro e simples, de entes políticos se integrarem a associações, que não têm fins lucrativos, mesmo de caráter privado, capazes de representar seus interesses, notadamente mediante contribuições módicas, como na espécie. IV) Nada obstante, se, em virtude dessas associações, vierem a ser cometidos ilícitos, por quaisquer instrumentos, é evidente que os órgãos de controle procederão à filtragem legal dos atos, 'in concreto', inclusive à luz da Lei de Improbidade Administrativa. V) Entendimento estampado em precedentes assim deste Tribunal como, recentemente, também da Corte Superior, para a qual "os pagamentos realizados por Município à CNM e AEMERJ não constituem ilegalidade ou improbidade administrativa, mesmo ausente lei específica autorizativa"; daí que "inexiste dano ao erário e incabível o ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito do Município em face dos serviços efetivamente prestados pelos entes associativos" ('in' AREsp 543.574/RJ). VI) Associação que, comprovadamente, tem atuação efetiva na defesa dos entes políticos fluminenses, de maneira que impor-lhe a restituição ao erário das contribuições recebidas importaria inegável enriquecimento sem causa da Administração, o que não se pode cancelar, à luz, aliás, da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. VII) Liberdade de associação de municípios à CVM ou à AEMERJ, inclusive mediante contribuição, prevista na Constituição Estadual. Declaração de inconstitucionalidade pelo Órgão Especial. Irrelevância ao caso concreto, porque não foi reconhecida a inconstitucionalidade na só possibilidade de associação de municípios, mas decorrente da limitação a apenas duas entidades, em injustificado privilégio constitucional. RECURSO DESPROVIDO. (TJ RJ – Apelação Cível n.º 0001795-10.2011.8.19.0080 – Segunda C. Cível – Relatora Desembargadora Elisabete Filizzola – J. em 29.06.2016) (destacado)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. MUNICÍPIO DE GUAPIMIRIM. REPASSE DE VERBAS MUNICIPAIS À ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO – AEMERJ – e À CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Inocorrência de prescrição. A ação civil pública de ressarcimento de danos ao erário é imprescritível. Preliminares de inépcia da petição inicial e de carência da ação por impossibilidade jurídica do pedido que devem ser rejeitadas. Presença dos elementos concernentes às condições da ação. Legitimidade do Ministério Público para propositura da presente ação. Defesa do patrimônio público. Enunciado nº 329 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça. Este Tribunal de Justiça Estadual, em casos semelhantes ao da presente demanda, já se manifestou no sentido de que os referidos pagamentos

4 NOTA: A finalidade da associação deve ser estritamente pública. Não é possível, por exemplo, que as associações patrocinem com recursos públicos eventos de lazer (confraternizações de final de ano, premiações dos "vereadores do ano" etc.), subsidiem colônias de férias, contratem planos de saúde ou prestem qualquer espécie de assistência (inclusive jurídica) às pessoas dos vereadores ou prefeitos.



feitos sem autorização legislativa violam princípios constitucionais, em especial os da legalidade e moralidade, bem como ferem o postulado da supremacia do interesse público. Sentença de procedência mantida. RECURSOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. [...] A controvérsia travada na presente lide consiste em verificar a legalidade dos repasses efetuados pela municipalidade em favor da Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro (AEMERJ) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM). O repasse de verbas públicas à iniciativa privada é passível de gerar prejuízos ao erário, além de violar a exigência de prévio procedimento licitatório. Portanto, **há necessidade de transparência por parte da Administração Pública e estrita observância ao princípio da legalidade, de modo que haja responsabilidade e proporcionalidade na utilização das verbas públicas.** Este Tribunal de Justiça, em casos semelhantes ao da presente demanda, já se manifestou no sentido de que os referidos pagamentos feitos sem autorização legislativa violam princípios constitucionais, em especial os da legalidade e moralidade, bem como ferem o postulado da supremacia do interesse público. [...] (TJRJ – Apelação Cível nº 0004494-29.2010.8.19.0073 – Relator Desembargador Augusto Alves Moreira Junior – Julgamento em 22.02.2017) (negrito)

CONSIDERANDO que o Estatuto da **UVENORTE** indica como possíveis associados ex-vereadores e gestores públicos (além das Câmaras Municipais e Vereadores). E que apresenta-se incongruente investir dinheiro de origem pública supostamente angariado pela Associação (UVENORTE) para defender 'interesses' de *ex-vereadores* ou *gestores públicos* ou qualquer outro interesse que não seja das Câmaras Municipais ou vereadores 'no exercício da função parlamentar' e em ato e fatos relacionados ao seu exercício.

CONSIDERANDO que essas Associações não assumem as formas dos contratos administrativos dos consórcios, portanto, a disciplina do tema não é a das Leis Federais 8.666/1993 e 11.107/2005⁵. Inobstante, todas as suas aquisições devem ser pautadas por fontes legítimas e documentadas de pesquisas de preços e serviços, não lhes sendo proibido se utilizarem dos procedimentos licitatórios se assim optarem por fazê-lo, guarnecendo maior e melhor garantir no investimento dos recursos públicos.

CONSIDERANDO que a adesão ou não do ente a determinada associação é ato discricionário do chefe do Poder (preferencialmente Mesa Executiva), bastando a previsão

5 JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo. Consórcios públicos. Comentários a lei 11.107/200, Edição 2006, p. 80: Revista dos Tribunais: "(...)está, nestas associações, o objetivo de realizar a gestão associada de serviços e praticar atividades de interesse comum. Muitas vezes essas associações, seus dirigentes ou representantes de filiados aparecem em noticiário da imprensa por ocasião de reuniões com governantes e parlamentares, ou em manifestações diversas, para defender assuntos de interesse imediato dos Municípios. Não há incompatibilidade entre integrar consórcio e ser filiado a tais associações."



orçamentária genérica para o pagamento das contribuições; se é que, pavimentando e preservando a legitimidade do ato, é recomendável que lei municipal do ente o autorize a associar-se, pois que está pendente de julgamento o REsp 1.721.519/RJ⁶, que pode passar a exigir esse normativo municipal para cada ente. Em todo caso, embora a adesão seja discricionária, o ato de aderir necessita ser motivado, ou seja, indicar quais vantagens o ente federativo auferirá por ingressar em determinada associação, sendo importante uma coincidência entre a demanda do município e a finalidade da associação.

CONSIDERANDO que as associações de Câmaras (pessoa jurídica de direito privado) estão mais próximas de se caracterizarem como 'terceiro setor', na medida em que não são Estado e tão pouco integram a iniciativa privada⁷.

CONSIDERANDO que pelo fato de se tratar de entes públicos (Câmaras) associados, a Associação, ao receber recursos públicos para desempenho de determinada atividade, se submetem a forte interferência do regime jurídico de Direito Público:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT). INEXISTÊNCIA DE PERMISSIVO À ARBITRARIEDADE. CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO

6 <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/> pesquisa realizada no dia 14.05.2019.

7 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Tratado de Direito Administrativo (livro eletrônico): administração pública e servidores públicos. 1ª ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, parte I, capítulo 9.: "**Existe uma infinidade de modelos de entes privados que se enquadram no conceito de terceiro setor, razão pela qual muitas vezes se adota um conceito residual: terceiro setor é aquele que compreende organizações que não integram nem o Estado (primeiro setor), nem inteiramente o mercado (segundo setor)**"



NECESSARIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO OBJETIVO E IMPESSOAL. CONSTITUCIONALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO INSTITUÍDA PELA NOVA REDAÇÃO DO ART. 24, XXIV, DA LEI DE LICITAÇÕES E PELO ART. 12, §3º, DA LEI Nº 9.637/98. FUNÇÃO REGULATÓRIA DA LICITAÇÃO. **OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO.** IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA OS CONTRATOS CELEBRADOS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM TERCEIROS. OBSERVÂNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, CAPUT). REGULAMENTO PRÓPRIO PARA CONTRATAÇÕES. **INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE, ATRAVÉS DE PROCEDIMENTO OBJETIVO.** AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CEDIDOS. PRESERVAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO DA ORIGEM. AUSÊNCIA DE SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PARA O PAGAMENTO DE VERBAS, POR ENTIDADE PRIVADA, A SERVIDORES. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 37, X, E 169, §1º, DA CONSTITUIÇÃO. **CONTROLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO** (CF, ARTS. 70, 71, 74 E 127 E SEGUINTES). INTERFERÊNCIA ESTATAL EM ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS (CF, ART. 5º, XVII E XVIII). **CONDICIONAMENTO À ADESÃO VOLUNTÁRIA DA ENTIDADE PRIVADA.** INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DIPLOMAS IMPUGNADOS. 1. A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevaletentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva. 2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, in casu, o art. 175, caput, da Constituição. 3. A atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada por intervenção direta ou indireta, disponibilizando utilidades materiais aos beneficiários, no primeiro caso, ou fazendo uso, no segundo caso, de seu instrumental jurídico para induzir que os particulares executem atividades de interesses públicos através da regulação, com coercitividade, ou através do fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários. 4. Em qualquer caso, o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação estará, invariavelmente, submetido ao que a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado (Diogo de Figueiredo Moreira Neto). 5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública. 6. A finalidade de fomento, in casu, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação. 7. Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado. 8. Os arts. 18 a 22 da Lei nº 9.637/98 apenas concentram a decisão política, que poderia ser validamente feita no futuro, de afastar a atuação de entidades públicas através da intervenção direta para privilegiar a escolha pela busca dos mesmos fins através da indução e do fomento de atores privados, razão pela qual a extinção das entidades mencionadas nos dispositivos não afronta a Constituição, dada a irrelevância do fator tempo na opção pelo modelo de fomento – se simultaneamente ou após a edição da Lei. 9. O procedimento de qualificação de entidades, na sistemática da Lei, consiste em etapa inicial e embrionária, pelo deferimento do título jurídico de “organização social”, para que Poder Público e particular colaborem na realização de um



interesse comum, não se fazendo presente a contraposição de interesses, com feição comutativa e com intuito lucrativo, que consiste no núcleo conceitual da figura do contrato administrativo, o que torna inaplicável o dever constitucional de licitar (CF, art. 37, XXI). 10. A atribuição de título jurídico de legitimação da entidade através da qualificação configura hipótese de credenciamento, no qual não incide a licitação pela própria natureza jurídica do ato, que não é contrato, e pela inexistência de qualquer competição, já que todos os interessados podem alcançar o mesmo objetivo, de modo includente, e não excludente. 11. A previsão de competência discricionária no art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98 no que pertine à qualificação tem de ser interpretada sob o influxo da princiologia constitucional, em especial dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput). É de se ter por vedada, assim, qualquer forma de arbitrariedade, de modo que o indeferimento do requerimento de qualificação, além de pautado pela publicidade, transparência e motivação, deve observar critérios objetivos fixados em ato regulamentar expedido em obediência ao art. 20 da Lei nº 9.637/98, concretizando de forma homogênea as diretrizes contidas nos inc. I a III do dispositivo. 12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, esporte e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. 13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput). 14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidas colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. O afastamento do certame licitatório não exige, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados. 15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos. 16. Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal. 17. Inexiste violação aos direitos dos servidores públicos cedidos às organizações sociais, na medida em que preservado o paradigma com o cargo de origem, sendo desnecessária a previsão em lei para que verbas de natureza privada sejam pagas pelas organizações sociais, sob pena de afronta à própria lógica de eficiência e de flexibilidade que inspiraram a criação do novo modelo. 18. O âmbito constitucionalmente definido para o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) não é de qualquer forma restringido pelo art. 4º, caput, da Lei nº 9.637/98, porquanto dirigido à estruturação interna da organização social, e pelo art. 10 do mesmo diploma, na medida em que trata apenas do dever de representação dos Responsáveis pela fiscalização, sem mitigar a atuação de ofício dos órgãos constitucionais. 19. A previsão de percentual de representantes do poder público no Conselho de Administração das organizações sociais não



encerra violação ao art. 5º, XVII e XVIII, da Constituição Federal, uma vez que dependente, para concretizar-se, de adesão voluntária das entidades privadas às regras do marco legal do Terceiro Setor. 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas. **ADI 1923, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015.**

CONSIDERANDO que por receberem recursos públicos, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, artigo 37), quais sejam, princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência.

CONSIDERANDO que a seleção para contratação de pessoal não exige concurso público, tratando-se de uma relação contratual regida pela consolidação das leis do trabalho – CLT, todavia, essa mesma seleção deve se pautar por **regras objetivas e impessoais** – princípio da impessoalidade⁸ – valendo-se desta mesma regra para dispêndios de recursos públicos em geral. Os os ‘cargos’ e ‘responsabilidades’ em qualidade e quantidade, bem como remuneração, podem ser indicados em termo de referência por Diretoria Executiva ou comissão especial nomeada para tanto, todavia, recomendável que seja homologado pela Assembleia Geral.

8 Não podem ser contratados parentes dos Prefeitos até o terceiro grau, ainda que por afinidade. Similitude com o disposto na Súmula Vinculante STF n. 13 - “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.” nem tão pouco empresas ligados a membros da Diretoria (Lei 8.666/93, artigo 9º, inciso III).



CONSIDERANDO que as associações de Câmaras se submetem ao controle constitucionalmente definido a ser exercido pelo Tribunal de Contas (CF, art. 70, 71 e 74 – vide jurisprudência STF citado no item ‘G’ acima) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes). O TCE/PR atualmente entende desnecessário fazê-lo em relação a si. Em algumas unidades da Federação, como nos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina, os TCE/MG e TCE/SC cobram prestação de contas dessas entidades.

CONSIDERANDO que as associações devem implementar medidas de acesso à informação, haja vista que são entidades controladas diretamente pelos municípios, enquadrando-se, assim, no art. 1º, parágrafo único, inciso II, da Lei Federal n. 12.257/2011.

CONSIDERANDO que alguns aspectos da referida Associação deverão ser saneados para coincidir com a atual ordem jurídica em vigor, sendo propício a oportunidade de que o faça voluntariamente e administrativamente em prazo razoável.

....expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** para a **UVENORTE – União Regional de Câmaras, Vereadores, ex-Vereadores e Gestores Públicos do Norte do Paraná**, para que **NO PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS ÚTEIS** e daí por diante:

Regularidade da Constituição

Primeiro – Demonstre ao Gepatria Regional Maringá (MPPR) a efetiva anuência das Associações indicadas em seu artigo 1º (Estatuto)[**ACANORPA** (28 municípios), **ACAVI** (26), **AVERSEP** (30 municípios), **AVEMPAR** (22 municípios) e **ACANORP** (20 municípios)], as quais somam aproximadamente **126 municípios**, devendo para tanto apresentar o Estatuto e demonstração do registro de cada qual **(i)**, ata indicando a última Diretoria **(ii)**, a ata de reunião dando conta da concordância de referidas Associações em se fundirem para formação da Uvenorte **(iii)**, comunicação de suas baixas no cartório de registro **(iv)**.



Recepção de Recursos Públicos

Segundo – Caso persevere estatutariamente em perceber recursos públicos das Câmaras Municipais ou outros entes públicos, necessariamente deverá alterar seus dispositivos estatutários para vincular apenas Câmaras Municipais e Vereadores Enquanto no Exercício do Mandado dentre os possíveis associados.

Interesse Público

Terceiro – Uma vez saneado os itens acima, importa que a UVENORTE desenvolva suas atividades atendendo exclusivamente ao interesse público.

Princípios da Administração Pública

Quarto – Conquanto não assuma forma dos contratos administrativos dos consórcios (disciplina não é das leis federais 8.666/93 e 11.107/05), também não integram a iniciativa privada, estando mais próximas de se caracterizarem ‘terceiro setor’; o fato é que, se receberem recursos públicos para seu desempenho, se submetem a forte interferência do regime jurídico de direito público; deve ser informado minimamente pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, artigo 37), quais sejam, princípios da impessoalidade, da publicidade e da eficiência.

Cargos, Salários e Remuneração

Quinto – Baseado em breve estudo técnico (motivação) realizado ou reportado pela Diretoria Executiva, preferencialmente via Assembleia Geral, a Associação deve definir e aprovar um quadro de cargos (com respectivas funções/necessidade) e salários, referenciando a remuneração de cada qual. Esses cargos, em espécie, quantidade e remuneração, somente poderão ser ampliados pela própria Diretoria Executiva com homologação da Assembleia. O regime jurídico é o da CLT. A contratação deve velar por critérios objetivos, em especial, o princípio da impessoalidade e por analogia o quanto dispõe a Súmula STF Vinculante 13.

Aquisição de Produtos e Serviços



Sexto – Nas contratações de empresas, ficam impedidos de contratar com a Associação quaisquer empresas pertencentes ou que tenham no quadro societário vereador ou servidor público de algum dos entes públicos associados, inclusive relacionado a membros da Diretoria ou Comissão da Associação (até o terceiro grau, inclusive por afinidade), atentando-se para o princípio da moralidade, impessoalidade, e por analogia, o disposto no artigo 9º, inciso III da LL. Se de um lado não são obrigadas a licitar, toda aquisição ou despesas de serviços ou produtos deve ser motivada (necessidade/interesse público) e deve também ser garantida por documentos/orçamentos prévios que legitimem o melhor negócio ou preço para a Associação.

Portal de Transparência

Sétimo – Quanto a transparência, se receberem recursos públicos, importa que a UVENORTE observe o quanto dispõe a Lei Federal n. 12.527/2011 e 101/2000, ou seja, devem organizar e publicar em seu portal de transparência pelo menos as seguintes informações, atentando-se para o prazo geral inicialmente estabelecido (90 dias úteis), seguindo-se, a partir de então, 5 (cinco) dias para cada documento/informação nova que advier/surgir:

7.1 – Estatuto Atualizado (original e todas as eventuais retificações, fazendo prova de que o documento original e as alterações sucessivas tenham sido registradas no Cartório de Títulos e Documentos);

7.2 – Indicação do nome de cada um dos municípios integrantes da Associação, inclusive com data de entrada ou saída, mesmo os que já estiveram e já não mais estão, atualizando-se também o nome do Presidente da Câmara que representa referido município no tempo real da pesquisa junto a Associação; valores repassados mensalmente e anualmente por município.

7.3 - Lei Municipal/Resolução de cada um dos Municípios, cuja Casa de Leis o autorizou a associar-se;

7.4 – Leis orçamentárias anuais de cada município dando conta dos valores disponibilizados/previstos para a Associação;

7.5 – Regimento Interno da Associação.

7.6 – Todos os Planos, Programas e Projetos em nível regional ou municipal eventualmente elaborados pela UVENORTE.

7.7 – Cópia das leis orçamentárias/Resoluções dos municípios dando conta dos valores disponibilizados anualmente.

7.8 – Indicação das pessoas que figuram como responsáveis pelos órgãos permanentes da Associação.

7.9 – Teor das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias contendo suas deliberações;



7.10 - Campo definindo a estrutura organizacional e funcional, em especial, **o quadro de cargos e salários da Associação** e republicado sempre que houver alterações

7.11 – Todos os instrumentos normativos emitidos pela Associação, inclusive aquele que definir as quotas e contribuições obrigatórias para cada município.

7.12 – Relatórios de prestação de contas anuais bem como as atas documentando homologação.

7.13 – Atas de aprovação dos planos, programas, projetos e convênios, bem como os instrumentos propriamente ditos.

7.14 – Quaisquer documentos e/ou atas que aprove a aquisição, venda ou aluguel de bens pela associação . Indicação de seu patrimônio.

7.15 – Especificação das comissões especiais (quem são as pessoas, quais são as proposições por eles estudadas ou referenciadas).

7.16 - Indicação exata e atualizada de quais pessoas ocupam os cargos relacionados no item 7.8 acima, pagos pela UVENORTE, correspondendo também as funções, carga horária e valor do salário.

7.17 – Quaisquer **instrumentos normativos** emitidos pela Associação, inclusive sobre pagamento de Diárias ou ressarcimento de despesas, cujos documentos, motivada a despesa, também deve ser agregado no portal de transparência.

7.18 – Registro de todo repasse ou transferência de recursos financeiros (**entradas/receitas**) em valores diários, mensais ou anuais, com indicação das contas de origem e conta de destino (Banco, agência), correlacionando as datas;

7.19 – registro de todos/quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros (**saídas**) realizadas, anotando valor, destinatário, data, documento comprobatório da despesa, via de recibo, conta de saída e destinatária de recursos, número do procedimento licitatório ou administrativo, justificativa da despesa, nome da empresa ou pessoa física que recebeu o valor.

7.20 - a Associação deverá observar o contido no artigo 3º, 6º e 7º da Lei de Acesso a Informação – Lei 12.527/2011.

Natureza das Despesas

Oitavo – Todas as despesas ou repasses realizados pela UVENORTE (se receber verba pública) deve guardar correlação com o interesse público e suas disposições estatutárias, importando também que esteja previsto em instrumento orçamentário.

Prestação de Contas

Nono – Até a data limite antes referenciada – prazo geral – importa que a UVENORTE encaminhe a este Gepatria Maringá a prestação de contas dando conta do acolhimento ou não do teor desta Recomendação, bem como faça por demonstrar as atividades administrativas para o saneamento do quanto se anotou, seja no campo das ‘considerações’ quanto no campo das ‘cláusulas’ desta Recomendação. Assim o fazendo, pavimentará elevado valor público na Gestão da



referida Associação e se prevenirá (Presidente, Diretoria, Comissões e funcionários) de eventuais responsabilidades por atos de improbidade administrativa.

São esses os termos desta Recomendação Administrativa dirigida a **UVENORTE**, cujo teor será encaminhado ao seu presidente, bem como às Câmaras Municipais que dele fazem parte. E como forma preventiva de atuação, espera-se e aguarda-se positiva reação da Associação para fortalecê-la ainda mais, estando cá abertos ao diálogo.

Maringá/PR, 12 de setembro de 2019.

Nivaldo Bazoti

Promotor de Justiça – Coordenador do Gepatria Maringá