



Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4316 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

INFORMAÇÃO

Informação n. 725/23

À Diretoria-Geral,

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria na qual se requer análise de Protocolo de Intenções, a ser firmado com a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL, cujo objeto consiste em *“estabelecer a cooperação técnico-científica e cultural e o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências, visando à formação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de servidores públicos e cidadãos em geral; bem como ao desenvolvimento institucional mediante a implementação de ações, programas, projetos e atividades complementares de interesse comum”*.

A partir da análise da minuta (0577531) e do respectivo plano de trabalho (0584537), depreende-se que o ajuste pretendido, para além da relação cooperativa a ser estabelecida entre os partícipes, implica também na filiação deste Legislativo à entidade, incluindo o pagamento de anuidade. Em vista disso, a presente manifestação será dividida em duas etapas: primeiro, serão analisados os aspectos jurídicos relativos à assunção de vínculo associativo pelo Poder Público e, após, serão delineados os requisitos jurídico-formais do ajuste que se pretende firmar.

a) A filiação e a contribuição a uma entidade associativa pelo Poder Público

A possibilidade de filiação e contribuição de um ente público a uma entidade associativa já foi enfrentada por esta Procuradoria em mais de uma oportunidade. Inicialmente, entendeu-se que a formalização de vínculo associativo com entidade representativa dependeria de autorização legislativa e previsão orçamentária (Informação n. 498/18). Na sequência, tal posicionamento foi ratificado em outro expediente, no Despacho 0056479. Mais adiante, o mesmo entendimento foi exarado na Informação n. 159/21 (0230568). Nessa última oportunidade, porém, o Procurador-Geral afastou a necessidade de autorização legislativa [Despacho Informativo n. 166/21 (0233905)]. Nas respectivas razões, citando decisões de Cortes de Contas, concluiu que a exigência autorizativa estaria ancorada no artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, dispositivo que não se aplicaria à hipótese.

No entanto, com o devido respeito, parece-nos ser o caso de revisar o entendimento ora firmado, reavivando-se o posicionamento inicial deste órgão jurídico.

Isso porque o fundamento para a exigência de autorização legislativa não decorre do artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, mas da natureza jurídica do desembolso, do princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF) e do princípio da indisponibilidade do interesse público. Vejamos.

O artigo 26 da LRF versa sobre a destinação de recursos públicos para o setor privado sob diferentes formatos:

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

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de *subvenções* e a participação em constituição ou aumento de capital.

Dentre eles, para o que aqui interessa, destacam-se a *subvenção* e o *auxílio*.

Por definição, a *subvenção* consiste na transferência corrente destinada a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas, subdividindo-se em duas modalidades: social e econômica^[1]. A subvenção social, prevista no artigo 12, § 3º, inciso I, e artigo 16, ambos da Lei n. 4.320/64, é vocacionada a atividades estatais de natureza essencial, como assistência social, saúde e educação^[2], ou mais especificamente, nas palavras do Tribunal de Contas deste Estado, *“a ações que o próprio Estado está incumbido de realizar com a participação de particulares”*^[3]. Na modalidade econômica, por sua vez, a subvenção se destina a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (art. 12, § 3º, inciso II, e art. 18, ambos da Lei n. 4.320/64).

O desembolso destinado à Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL, porém, não possui natureza de subvenção, seja ela social ou econômica. É que a atividade desempenhada pela entidade, embora de interesse público e com objetivo educacional, não ostenta a característica da essencialidade, uma vez que não executa atividade do sistema regular de ensino, não podendo ser destinatária, portanto, de subvenção social. Da mesma forma, por se tratar de uma entidade sem fins lucrativos – que não desempenha atividade econômica, portanto –, resta afastada também, obviamente, a hipótese de subvenção econômica.

Vejamos, agora, se o desembolso pode ser caracterizado como *auxílio*.

Conceitualmente, o *auxílio* representa transferência de capital em favor de pessoa jurídica de direito público ou privado sem fins lucrativos para investimentos ou inversões financeiras, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços (art. 12, § 6º, da Lei n. 4.320/64)[4]. Entretanto, no caso dos autos, seja por estar diretamente atrelado ao vínculo associativo, seja pela regularidade – anual – prevista para a sua efetuação, parece evidente que o desembolso não se destina a despesas de capital, mas, sim, ao custeio da entidade, afastando, com isso, a natureza de *auxílio*.

Até aqui, portanto, é corroborada uma das premissas da conclusão vertida no Despacho Informativo n. 166/21 (0233905): o desembolso em análise não se submete, de fato, ao artigo 26 da LRF, uma vez que não enquadrável como *subvenção* ou *auxílio*, institutos que atraem a incidência do aludido dispositivo. Isso não significa, porém, que o desembolso *in casu* dispensa autorização legislativa, em absoluto. Aliás, consoante se demonstrará a seguir, a transferência de recursos aqui analisada tem natureza jurídica de *contribuição*, espécie de desembolso que exige autorização legislativa.

De acordo com artigo 1º, § 1º, inciso VI, da Instrução Normativa n. 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão central de contabilidade da União responsável pela edição das normas gerais para consolidação das contas públicas[5], a *contribuição* é a “*transferência corrente ou de capital concedida em virtude de lei, destinada a pessoas de direito público ou privado sem finalidade lucrativa e sem exigência de contraprestação direta em bens ou serviços*”. Da mesma forma que o *auxílio*, a *contribuição* não exige contraprestação por parte da entidade beneficiada. A diferença, no entanto, é que a *contribuição* pode ser destinada a despesas de custeio da entidade, ao contrário do que se verifica com o *auxílio*, como visto. Tal aspecto, associado aos demais requisitos abordados ao longo desta manifestação[6], permite concluir que o desembolso pretendido nos autos tem natureza jurídica de *contribuição*.

Com isso, impõe-se a autorização legislativa, conforme se depreende da própria conceituação trazida acima – “*concedida em virtude de lei*” –, corroborada pela lição da doutrina: “*este tipo de transferência dependerá de lei especial anterior à lei orçamentária, a fim de que se possa concretizá-la*”[7]. De fato, para esse fim, a autorização prevista unicamente na lei orçamentária não se revela suficiente, uma vez que é necessário um detalhamento maior do que a simples previsão da despesa, consoante minuta elaborada adiante no tópico c), incompatível com a lei orçamentária, informada pelo princípio da exclusividade (art. 165, § 8º, da CF)[8].

Para além da própria natureza jurídica do desembolso, outros elementos também impõem a autorização legislativa nesse caso.

Com efeito, a assunção de vínculo associativo por ente público não encontra fundamento específico na legislação. Tal relação jurídica não pode ser enquadrada como contrato, porque não há a necessária contraposição de interesses[9], ou mesmo como convênio, instrumento que, a partir da vigência da Lei n. 13.019/14, ficou restrito à relação de cooperação estabelecida entre entes federativos e à participação complementar de Organizações da Sociedade Civil – OSCs no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS[10]. Logo, não há falar em aplicação da Lei n. 8.666/93[11]. Igualmente, por exclusão legal expressa (art. 3º, inc. IX), a relação associativa também não caracteriza a celebração de uma parceria na forma da Lei n. 13.019/14[12].

Não há, como se vê, fundamento legal específico para a relação jurídica que se pretende firmar.

Nesse cenário de vazio normativo, então, impõe-se a autorização legislativa, em atenção ao princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF), o qual preconiza que “*toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei*”[13]. Demais disso, em um sistema representativo e democrático, a autorização legal é a forma mais legítima de disposição do interesse público:

Com efeito, justamente pelo fato de não ser a titular da coisa pública, de não ter disposição sobre a coisa pública, toda atuação da administração deve atender ao estabelecido na lei, único instrumento hábil a determinar o que seja de interesse público. Afinal, a lei é a manifestação legítima daquele a quem pertence a coisa pública: o povo. O administrador não pode agir contrariamente ou além da lei, pretendendo impor o seu conceito pessoal de interesse público, sob pena de inquinar seus atos de desvio de finalidade. Deve, simplesmente, dar fiel cumprimento à lei, gerindo a coisa pública conforme o que na lei estiver determinado, ciente de que desempenha o papel de mero gestor de coisa que não é sua, mas do povo[14].

Atende-se, assim, também, ao princípio da indisponibilidade do interesse público. É esse, parece-nos, o delineamento dogmático do tema.

No âmbito das Cortes de Contas, em que pese exista certa divergência, conforme bem sinalizou o Despacho Informativo n. 166/21 (0233905)[15], parece haver uma tendência em exigir a autorização legislativa para a filiação:

São legítimas as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações de municípios, desde que tais despesas sejam instituídas por lei e estejam previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei do Orçamento, conforme as normas previstas pela Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00. (TCE/SC, Prejulgado n. 955)

[...] portanto, respondo o primeiro questionamento do consultante, no sentido de que nada impede que o Município vincule percentual do FPM para custear despesa com contribuição devida à Associação de Municípios. Ressalto ainda que a referida contribuição dependerá de autorização legislativa para o compromisso de associação e para a execução da despesa de contribuição. (TCE/MG, Consulta n. 809.502)

Instâncias de Governança Regionais. Municípios. Participação. Possibilidade. Necessidade de previsão legal. Repasse de valores. Legislação orçamentária. Prestação de Contas. Resolução nº 28/11-TCE-PR. É possível a filiação de Municípios às Instâncias de Governança Regionais, até mesmo quando estiverem constituídas sob a forma de associação de direito privado, exigindo-se, para tanto, previsão legal autorizativa, bem como previsão na legislação orçamentária, caso envolvido o repasse ordinário de recursos financeiros para a manutenção do ente. (TCE/PR, Acórdão n. 1102/2019) (grifos no original)

Por sua vez, o Tribunal de Contas deste Estado[16], atualmente, parece estar seguindo o mesmo posicionamento:

Pagamentos à União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (UVERGS). Ausência de base legal. Ausência de prestação de contas. Sugestão de débito no valor de R\$ 17.000,00.

[...]

A Administradora alega que os pagamentos à UVERGS são realizados há mais de dez anos, por meio de convênio, sendo que nunca foram objeto de apontamento desta Corte de Contas; registra que, após tomar conhecimento da falha, providenciou a notificação da UVERGS, a fim de que adote providências no sentido de apresentar a prestação de contas dos valores repassados; anexa, a peça 1215273, a Resolução nº 5.302, de 28/08/2017, que autoriza os repasses e prevê a dotação orçamentária que atenderá a respectiva despesa.

A SICM entende pela manutenção da falha, por considerar que as auditorias são realizadas por amostragem, motivo pelo qual o fato de não ter havido apontes anteriores de mesma natureza não vincula o presente; também releva que a Resolução nº 5.302, editada em agosto de 2017, não tem o condão de sanar a inconformidade para o exercício objeto desta análise; pondera que a ausência de prestação de contas poderá, mediante posterior comprovação da “regularidade dos repasses”, ser sanada para fins de exclusão do débito.

O MPC repisa o sistema amostral de fiscalização desta Corte de Contas.

É certo que não havia autorização local para a realização das despesas decorrentes dos repasses à UVERGS. Nesse sentido, a Gestora providenciou a edição da Resolução 5.302/2017, cujo art. 4º prevê efeitos retroativos à “data de filiação à entidade”. (TCE/RS, Processo: 002345-

0200/16-6, Primeira Câmara Especial, Relatora Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, Julgado em 02/12/2018) (grifos no original)

Assim sendo, por uma análise dogmática, somada a um imperativo de cautela, revisa-se o posicionamento firmado no Despacho Informativo n. 166/21 (0233905), fixando-se o seguinte entendimento: “*É possível a formalização de vínculo associativo com entidade privada sem fins lucrativos, incluído o desembolso de contribuição, desde que haja interesse público comum ao Poder Legislativo, autorização legal e previsão na lei orçamentária*”.

b) O Protocolo de Intenções propriamente dito

Tendo por base a Informação n. 658/2023 (0588757), elaborada pelo Procurador Guilherme e aqui adotada como referência, entende-se que a minuta 0577531 e o respectivo plano de trabalho 0584537 atendem minimamente aos requisitos legais^[1].

Registra-se, ainda, a presença dos documentos comprobatórios da regularidade fiscal (0577525, 0577526, 0577528, 0578466, 0578467, 0578470 e 0580754) e a indicação de dotação orçamentária para fazer frente à despesa (0586716).

Quanto à minuta 0577531, apenas se recomenda que, na Cláusula Sexta, a indicação do órgão de publicação oficial do Estado seja substituída pelo do Município, o qual também atende ao requisito de publicidade necessário à eficácia do ato e não representa custos para a Administração. No entanto, se a publicação for custeada pela entidade, a alteração se revela desnecessária.

Resta ausente, porém, a autorização legislativa, necessária para a formalização do vínculo associativo, conforme concluído no tópico anterior. Nesse ponto, deve ser trazido aos autos também o estatuto da entidade.

c) Anteprojeto de resolução

Conforme requerido em 0592137, apresenta-se, abaixo, anteprojeto de resolução visando à autorização legislativa para o estabelecimento de vínculo associativo:

ANTEPROJETO DE RESOLUÇÃO

Autoriza o Poder Legislativo Municipal a se filiar à Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL, incluindo o desembolso de contribuição.

Art. 1º Fica o Poder Legislativo Municipal autorizado a se filiar à Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, com sede em Brasília/DF, inscrita no CNPJ sob o nº 05.801.353/0001-04, que congrega as Escolas, os Centros de Treinamento, Institutos de Estudo e Pesquisa ou entidades afins mantidas, ou legalmente vinculadas, ao Poder Legislativo, nos níveis federal, estadual e municipal.

§ 1º A filiação prevista no *caput* deste artigo inclui o desembolso de contribuição fixada pela Assembleia Geral da entidade associativa, observadas a razoabilidade e a modicidade.

§ 2º A manutenção do interesse público que fundamenta a filiação deverá ser reavaliada anualmente.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Resolução correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ISSO POSTO, conclui-se que, desde que observadas as recomendações formuladas, destacadamente, ao longo desta manifestação, não haverá óbice jurídico à formalização do ajuste.

Aos Procuradores,

Para ciência do entendimento firmado no tópico *a*).

[1] REIS, Heraldo da Costa. Subvenções, contribuições e auxílios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 54, n. 268, out./dez., 2008, p. 56.

[2] Lei n. 4.320/64: Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica. (grifou-se)

[3] TCE/RS, Processo: 004358-0200/17-9, Tribunal Pleno, Relatora Letícia Ayres Ramos, julgado em 07/07/2020.

[4] REIS, Heraldo da Costa. Subvenções, contribuições e auxílios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 54, n. 268, out./dez., 2008, p. 56.

[5] Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/00): Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

- [6] A entidade beneficiária é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e não há exigência de contraprestação direta em bens ou serviço.
- [7] REIS, Heraldo da Costa. Subvenções, contribuições e auxílios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 54, n. 268, out./dez., 2008, p. 56.
- [8] Pelo princípio da exclusividade, a lei orçamentária anual deve conter apenas a previsão de receita e a fixação da despesa, não podendo conter qualquer matéria estranha ao próprio orçamento (LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 9. Ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 139).
- [9] É justamente esse enfoque que a doutrina utiliza para diferenciar os contratos dos convênios administrativos: “*Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos*” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 387).
- [10] Nesse sentido, confira-se: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 381.
- [11] *Pagamento de anuidade*: relação institucional entre Administração e associação sem fins lucrativos. *Revista Zênite, Informativo de Licitações e Contratos – ILC*, Curitiba: Zênite, n. 289, mar. 2018, p. 279-283.
- [12] *Ibidem*.
- [13] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 20.
- [14] ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 25. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 230.
- [15] Pela desnecessidade de lei específica para a filiação de Câmara Municipal a associação voltada para a consecução de objetivos comuns ao ente legislativo, devendo, contudo, que tal despesa esteja prevista na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (TCE/ES, Consulta 006/2019)
- [16] Outros julgados também indicam isso: TCE/RS, Processo: 004660-0200/17-3, Segunda Câmara Especial, Relatora Daniela Zago Gonçalves da Cunda, Julgado em 28/04/2019; TCE/RS, Processo: 002129-0200/15-9, Segunda Câmara, Relatora Ana Cristina Moraes, Julgado em 26/04/2017; entre outros.
- [17] No ponto, colaciona-se o trecho respectivo da Informação n. 658/2023: “*Como já dito, considerando que o protocolo de intenções é um ajuste genérico, sem obrigações imediatas, afigura-se possível dispensar o plano de trabalho previsto no § 1º, do art. 116 da Lei n. 8.666/93, muito embora seja recomendável a sua elaboração, sempre que possível. Todavia, ainda assim será necessária a instrução do feito com os seguintes requisitos formais: a) justificativa do interesse institucional, na qual se demonstre, em âmbito geral, a relevância, a conveniência e a oportunidade na celebração do instrumento, bem como a indicação de pertinência das competências das partes envolvidas em relação aos objetivos do ajuste e suas respectivas missões institucionais. Especificamente a justificativa deve contemplar: (i) aspectos gerais da avença; (ii) justificativas quanto ao prazo (lembrando que o prazo não pode ser indeterminado e deve estar vinculado à consecução do projeto); (iii) justificativa quanto ao projeto e aos interesses comuns dos partícipes; (iv) justificativa quanto ao eventual repasse de recursos e ressarcimento de despesas, se for o caso; e (v) justificativa de que o projeto se consubstanciará em resultados comuns a serem auferidos por todos os partícipes; b) manifestação de interesse das partes envolvidas, sendo que o interesse da outra parte pode ser suprido posteriormente, com a assinatura do documento; c) minuta do protocolo de intenções; d) comprovação de regularidade fiscal, quando envolver transferência de recursos; e e) publicação de seu extrato na imprensa oficial*”. (0588757)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 30/07/2023, às 22:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0595383** e o código CRC **CB90AA6E**.