



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## DELIBERAÇÃO PAC00 - 9/2018

**PROCESSO TC/MS** : TC/8028/2015  
**PROTOCOLO** : 1590587  
**TIPO DE PROCESSO** : CONSULTA  
**ÓRGÃO** : CÂMARA MUNICIPAL DE CASSILÂNDIA  
**CONSULENTE** : VALDECY PEREIRA COSTA  
**RELATOR** : CONS. RONALDO CHADID

**EMENTA: CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – CONTRIBUIÇÃO ASSOCIATIVA DE ENTIDADES PÚBLICAS – POSSIBILIDADE – REQUISITOS NECESSÁRIOS – AUTORIZAÇÃO LEGAL – CONDIÇÕES NA LDO – PREVISÃO NA LOA – PARECER C.**

*É legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações, mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congênere, desde que preenchidos os requisitos: a) em caso de Câmara Municipal, autorização por Resolução específica, e, em se tratando de Municípios por lei específica; b) atender as condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e c) estar prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA).*

*A autorização para formalização do termo de adesão deve se dar por meio de Lei em sentido estrito (formal).*

### **PARECER-C**

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 22ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 5 de setembro de 2018, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em conhecer, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, a Consulta formulada pelo Senhor **Valdecy Pereira Costa**, Presidente à época da Câmara Municipal de Cassilândia, e responder ao quesito nos seguintes termos:

**QUESITO 1:** É legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congênere?

**RESPOSTA:** Sim, desde que preenchidos os seguintes requisitos:

**a)** em caso de Câmara Municipal, autorização por Resolução específica e em se tratando de Municípios, por lei específica;

**b)** atender as condições estabelecidas na LDO – art. 4º, I, “f”, e art. 26, ambos da Lei Complementar n. 101/2000; e

**c)** estar prevista na Lei Orçamentária Anual - LOA.

**QUESITO 2:** Caso a resposta da consulta anterior seja positiva, complementa-se: A autorização para formalização do termo de adesão deve se dar por meio de “Lei” em sentido estrito (aprovada pelo legislativo e sancionada pelo executivo) ou por se tratar de interesse apenas das respectivas entidades, pode se dar mediante edição de “Ato normativo” da própria entidade por se tratar de assunto de interesse exclusivo?

**RESPOSTA:** A autorização para adesão deve se dar por meio de “Lei” em sentido estrito (formal), sendo esse apenas um dos requisitos, conforme resposta anterior.

Campo Grande, 5 de setembro de 2018.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Tratam estes autos da CONSULTA formulada pelo Presidente à época, da Câmara Municipal de Cassilândia/MS, **Valdecy Pereira Costa**, buscando respostas sobre regularidade ou não das despesas realizadas pelas Câmaras Municipais e Prefeituras com pagamento de contribuição as Associações sem fins lucrativos, como a *Associação dos Institutos Municipais de Previdência de Mato Grosso do Sul - ADIMP/MS*, *Associação dos Municípios do Mato Grosso do Sul - ASSOMASSUL*, *União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul-UCVMS*, e nesse sentido formulou as seguintes indagações:

- 1) E legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congêneres?
- 2) Caso a resposta da consulta anterior seja positiva, complementa-se: A autorização para formalização do termo de adesão deve se dar por meio de "Lei" em sentido estrito (aprovada pelo legislativo e sancionada pelo executivo) ou por se tratar de interesse apenas das respectivas entidades, pode se dar mediante edição de "Ato normativo" da própria entidade por se tratar de assunto de interesse exclusivo?

Recebida pelo Presidente desta Corte nos termos do despacho de f. 04, no qual determinou a distribuição do processo a este Conselheiro para relatar e o encaminhamento à Assessoria Jurídica para emissão de parecer.

Exarado o Parecer n. 16582/2015, no qual a Assessoria Jurídica corrobora a presença dos requisitos de admissibilidade e porque pertinente e inédita as dúvidas apresentadas, e em seguida, analisando o mérito, destacou quanto ao papel das associações intermunicipais, seus objetivos de *ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios que as compõem*.

Asseverou que essas Associações de Municípios, são *pessoas jurídicas de direito privado, sob a forma de associação civil sem fins econômicos e não integram a Administração Pública*, cuja regência se dá através do art. 44 do Código Civil Brasileiro, e que a partir dessa legislação é possível entender que *o vínculo jurídico existente entre as Associações Representativas e os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul é associativo, ou seja, essas entidades representam os municípios na defesa de seus interesses corporativos*.

Prosseguiu afirmando que as mencionadas Associações, ainda que não integrem a Administração Pública, *devem prestar contas a este Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 70, parágrafo único, e art. 71, inciso II, da Constituição Federal, tendo em vista que arrecadam e aplicam recursos públicos aportados pelos municípios na forma de contribuições associativas, mesmo que de forma indireta*, trazendo como apoio a essa posição o Prejulgado n. 731.118, proferido pelo Tribunal



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

de Contas do Estado de Minas Gerais, no qual são postos três destaques:

I. CONTRATAÇÃO COM TERCEIROS. OBRIGATORIEDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E DO PROCESSO LICITATÓRIO.

II. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO.

III. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS AOS MUNICÍPIOS REPASSADORES E AO TRIBUNAL DE CONTAS.  
(grifei)

Ressaltou que as Associações de Representativas de Municípios, em Mato Grosso do Sul, *são consideradas pelo Tribunal de Contas como seus fiscalizados*, ao mesmo tempo em que afirmou que não se amoldam a figura jurídica das “Associações Públicas” já que estas últimas tem natureza autárquica, reguladas pela Lei n. 11.107/2005, e devem ser criadas por lei oriunda de cada ente consorciado.

Encaminhando-se à conclusão a Assessoria Jurídica ressaltou a submissão dessas Associações Representativas ao controle externo do Tribunal de Contas, cujas contribuições dos associados são de caráter de auxílio, colaboração ou ajuda financeira, isenta de relação contratual, mas que se deve formalizar via pacto colaborativo, sob denominação de “Termo de Filiação” ou equivalente, sendo necessária autorização legislativa porque estariam *agindo como verdadeiras delegatárias dos entes municipais, razão pela qual, esse “mandato” não deve ser deferido unicamente pelo Poder Executivo, demandando, também, a aprovação do Poder Legislativo*.

Entende, assim, que a formalização deve se dar por lei em sentido formal, trazendo ainda à colação o art. 26 da Lei Complementar n. 101/2000, com a finalidade de concretização da prestação de auxílios a entidades privadas, e destacou ainda sobre a necessidade de previsão orçamentária para a utilização dos créditos destinados às mencionadas contribuições, trazendo adicionalmente o Prejulgado n. 955 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, que afirma *serem legítimas as contribuições mensais aos Municípios para mencionada finalidade, 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*.

Concluiu a Assessoria Jurídica indicando as seguintes respostas aos quesitos formulados pelo Consulente:

1) É legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações **mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congênere?**

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



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

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

2) Caso a resposta da consulta anterior seja positiva, complementa-se: A autorização para formalização do termo de adesão **deve se dar por meio de “Lei” em sentido estrito (aprovada pelo legislativo e sancionada pelo executivo) ou por se tratar de interesse apenas das respectivas entidades, pode se dar mediante edição de “Ato normativo” da própria entidade** por se tratar de assunto de interesse exclusivo?

**Resposta:** As Associações têm natureza de pessoas jurídicas de direito privado e, no caso das Associações Representativas, têm como associados pessoas jurídicas de direito público interno.

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

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

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

Foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas que proferiu o Parecer n. 4930/2016, no qual relata a tramitação processual, destaca quanto aos termos do parecer da Assessoria Jurídica, apresenta preliminar de admissibilidade porque presentes os requisitos indispensáveis, e quanto ao mérito destacou a ausência dos Estatutos da ADIMP/MS, ASSOMASUL e UCVMS, entendendo necessários à correta apreciação da Consulta para que se tenha conhecimento quanto aos propósitos de cada uma, requerendo a intimação do Consulente para tais providências, e independentemente do mencionado requerimento, passou o ao trato do tema.

Em seguida apresentou o que chamou de *esclarecimentos pertinentes acerca do tema*, e que acompanhava em parte os posicionamentos apresentados pela Assessoria Jurídica, porque interpreta de forma diversa sobre *a natureza jurídica das associações municipais e sua distinção com os consórcios municipais*.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Afirma o *Parquet* que as *associações de municípios são, na realidade, associações de direito público e não de direito privado* e que, além disso, os *Consórcios intermunicipais não são pessoas jurídicas, mas um acordo de vontades e não uma forma de pessoa jurídica*, e que mesmo diante da previsão estatutária constar como pessoa jurídica de direito privado, *as associações de municípios são constituídas por pessoas jurídicas de direito público, mantidas por contribuições pecuniárias de origem pública e voltadas para finalidades públicas.*

Aduz ainda ser indispensável autorização legislativa, vez que o Prefeito não pode assumir obrigação financeira para a prefeitura sem estar autorizado por lei, e que mencionada autorização torna a associação uma ***pessoa jurídica de direito público***, trazendo ainda uma distinção entre as associações municipais e os consórcios municipais, apresentando posição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o tema.

Dando prosseguimento ao entendimento quanto ao propósito do Consulente, o Ministério Público de Contas discorre sobre as modificações constitucionais – art. 241 sobre os consórcios públicos e os convênios de cooperação -, e legais, – Lei Federal n. 11.107/2005, determina em seu art. °, § 1º, *que o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de Direito privado, determinação esta reiterada no art. 6º, incisos e parágrafos, do mesmo diploma legal* -, destacando que, *independentemente da natureza jurídica que lhe for atribuída no ato de criação, devem se submeter integralmente ao regime jurídico de Direito público.*

Ponderou que, independente da natureza jurídica da associação de municípios ou dos consórcios públicos, estão sujeitos à licitação para contratar com Municípios e com terceiros por força do art. 1º, Parágrafo único da Lei 8.666/93 e que por gerir dinheiro público, não têm como fugir da incidência dos princípios constitucionais estatuidos no art. 37, *devendo contratar pessoal por meio de concurso público e reger-se, nas hipóteses de contratações com terceiros, pela lei que regulamenta a licitação e os contratos administrativos, princípios assecuratórios da moralidade administrativa*, estando obrigadas à prestação de contas a esta Corte, nos termos do art. 70, Parágrafo único, c/c o art. 71, II, da Constituição Federal.

Concluiu com o entendimento sobre a necessidade que, além do que exposto, *seja oficiado aos interessados quanto à obrigação de prestar contas (...) e de encaminhar documentos dos atos de pessoal para atendimento das obrigações constitucionais.*

Afirmou o *Parquet*:

Considerando as observações supracitadas e de acordo com a resposta ofertada, esse *parquet* entende necessário seja oficiada aos interessados a obrigação de prestar contas, contratar pessoal por meio de processo seletivo, e, principalmente, encaminhar a esta Corte de Contas para fins de atendimento às obrigações constitucionais.

Encerrou seu parecer requerendo a intimação do Consulente para trazer aos



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

autos o estatuto das entidades para subsidiar a resposta e para emissão do parecer conclusivo.

Com a vinda dos autos, proferi o Despacho de f. 29/32, no qual relato os termos processuais, e resalto quanto às dúvidas surgidas quanto à quais associações o Consulente se refere, e destaquei:

Como se sabe “entidade pública” é termo genérico de grande amplitude uma vez que envolve as estatais; autarquias; fundações públicas; serviços sociais autônomos; sociedade de economia mista; empresas públicas e ainda entidades paraestatais, o que praticamente impossibilita uma resposta desta Corte de Contas.

Diz o mestre Hely Lopes MEIRELLES<sup>1</sup> que entidade é pessoa jurídica, pública ou privada, enfim, a forma como apresentado o primeiro quesito torna quase que impossível que seja respondido.

Assim me permito interpretar a pretensão do Consulente quanto a ter o mesmo pretendido um posicionamento quanto às “entidades estatais”, que, segundo explicação do próprio Hely Lopes MEIRELLES<sup>2</sup>, são pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal, e deixa transparecer que seu interesse se resume aos poderes executivo e legislativo municipais.

Concluindo mencionado despacho, determinei a intimação do Consulente para esclarecer quanto à sua real pretensão de resposta, sob pena de arquivamento do processo.

Regularmente intimado não houve o comparecimento do Consulente, razão da decretação de sua revelia – f. 36, e determinei a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas para sua manifestação conclusiva que se materializou através do Parecer n. 23928/2016, quanto, em razão da revelia decretada, opinou pelo arquivamento do processo, e ante ao interesse público envolvido, requereu que fosse determinada a autuação de relatório destaque com intimação dos responsáveis pelas entidades mencionadas para que remetam a esta Corte de Contas os estatutos sociais, bem como documentos relativos à sua constituição e regularização para fiscalização.

Determinei através do despacho de f. 39, a intimação da União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul – UCVMS, e da Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul – ASSOMASUL, para encaminhamento de seus atos constitutivos, sob pena de requisição e ambas compareceram com os documentos – f. 45/104 e 107/128 -, e de posse dos autos entendi por determinar nova

---

<sup>1</sup> “Direito Administrativo Brasileiro” – 34ª ed. atualizada por Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. SP: Malheiros Editores, 2008. Pp. 66-67.

<sup>2</sup> Referência anterior.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

manifestação do Ministério Público de Contas que se deu via Parecer n. 10686/2018, no qual, após o relato processual, restou fixada posição de que em razão, de ambas as entidades antes nominadas se utilizarem de recursos públicos, *estão obrigadas a observar os princípios insculpidos no art. 37, caput da Carta Magna, incluindo o dever de licitar, por serem impostergáveis a todos aqueles que utilizem ou administrem bens e valores públicos.*

Afirmou ainda o *Parquet* que tanto a ASSOMASUL como a UCVMS devem ser fiscalizadas por esta Corte de Contas, nos termos disposto no art. 70 da Carta Democrática Brasileira, e que os valores destinados às contribuições devem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentária dos Municípios e das Câmaras Municipais, consoante o contido no art. 4º, I, “f”, e art. 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00), e que as filiações às mencionadas entidades deve ocorrer através de lei específica, concluindo que esta Corte de Contas responda aos questionamentos, *verbis*:

1) É legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congênere?

**Resposta:** Não, tais contribuições associativas somente podem ocorrer se houver o preenchimento dos seguintes requisitos: a) de autorização em lei específica; b) atender as condições estabelecidas na LDO; c) estar prevista no orçamento.

2) Caso a resposta da consulta anterior seja positiva, complementa-se: A autorização para formalização do termo de adesão deve se dar por meio de “Lei” em sentido estrito (aprovada pelo legislativo e sancionada pelo executivo) ou por se tratar de interesse apenas das respectivas entidades, pode se dar mediante edição de “Ato normativo” da própria entidade por se tratar de assunto de interesse exclusivo?

**Resposta:** A autorização para adesão deve se dar por meio de “Lei” em sentido estrito (formal), sendo esse apenas um dos requisitos, conforme resposta anterior.

Em conclusão afirmou o *Parquet*:

Ademais, diante do interesse público que envolve a matéria, requer ao ilustre Relator seja determinada a atuação de um dos instrumentos de fiscalização previstos no art. 26 da LC n. 160/12, para apurar se os Municípios e Câmaras Municipais do Estado de Mato Grosso do Sul estão atendendo as exigências legais pertinentes.

Da mesma forma, que seja determinada a intimação das referidas entidades para que passe a prestar contas dos recursos públicos recebidos, na forma de contribuições associativas, a essa Corte de Contas, por força do disposto no art. 71, II da CF/88.

É o relatório.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Como amplamente relatado, estes autos foram autuados ante a CONSULTA formulada pelo Presidente à época, da Câmara Municipal de Cassilândia/MS, Valdecy Pereira Costa, buscando respostas sobre regularidade ou não das despesas realizadas pelas Câmaras Municipais e Prefeituras com pagamento de contribuição as Associações sem fins lucrativos, como a *Associação dos Institutos Municipais de Previdência de Mato Grosso do Sul - ADIMP/MS*, *Associação dos Municípios do Mato Grosso do Sul - ASSOMASSUL*, *União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul-UCVMS*, e nesse sentido formulou as seguintes indagações:

- 1) E legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congêneres?
- 2) Caso a resposta da consulta anterior seja positiva, complementa-se: A autorização para formalização do termo de adesão deve se dar por meio de "Lei" em sentido estrito (aprovada pelo legislativo e sancionada pelo executivo) ou por se tratar de interesse apenas das respectivas entidades, pode se dar mediante edição de "Ato normativo" da própria entidade por se tratar de assunto de interesse exclusivo?

Inicialmente importante esclarecer que a delonga no encaminhamento da presente resposta à consulta decorreu do grande volume de processos em tramitação nesta Corte de Contas e junto a este Relator, mas que o tema, em que pese à demora na resposta, mantém-se atualizado em razão das vinculações de várias Câmaras e Municípios à *Associação dos Institutos Municipais de Previdência de Mato Grosso do Sul - ADIMP/MS*, *Associação dos Municípios do Mato Grosso do Sul - ASSOMASSUL*, *União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul-UCVMS*, e ante o ineditismo do questionamento formulado.

Pois bem.

A discussão que se travou entre a Assessoria Jurídica da Presidência e o Ministério Público de Contas, em seus respectivos pareceres de f. 7/17 e 18/28, e que motivaram o despacho proferido às f. 29/32, decorreu da ausência de clareza quanto aos termos postos pelo Consulente, especialmente ao se referir quanto à legitimidade *da contribuição das entidades públicas para as respectivas associações mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congêneres* e se afirmativa a resposta, qual o modo de formalização, se via "Lei" em sentido estrito ou "Ato normativo" da própria entidade (...).

Observo que a pretensão formulada busca uma posição desta Corte de Contas sobre a regularidade ou não dos vínculos associativos financeiros mantidos por algumas Câmaras Municipais e Municípios de Mato Grosso do Sul para com associações sem fins lucrativos, representativas das entidades públicas, dentre





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

estas a *Associação dos Institutos Municipais de Previdência de Mato Grosso do Sul - ADIMP/MS*, *Associação dos Municípios do Mato Grosso do Sul - ASSOMASSUL*, *União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul-UCVMS*.

Nesse sentido, e alterando entendimento que manifestei no final despacho de f. 29/32, sobre a possibilidade de arquivamento deste feito, o que conduziu o Ministério Público de Contas ao mesmo posicionamento de f. 38, e diante da vinda aos autos de ambas às entidades – ASSOMASUL e UCVMS – com cópia de seus atos constitutivos e devidas alterações, determinei nova manifestação do Ministério Público de Contas que se deu via Parecer de f. 131/137, no qual restou claro quanto à necessidade de que as filiações, tanto dos Municípios quanto das Câmaras Municipais devem se dar via lei específica, e que para os valores serem transferidos, essa disposição deverá estar contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e por consequência na Lei Orçamentária Anual, obrigando-as às prestações de contas a esta Corte de Contas, além de se sujeitarem às fiscalizações, tudo conforme previsão constitucional e legal.

Com estas ponderações, tenho que esta Corte de Contas deva responder ao Consulente considerando especialmente o alcance da questão posta e assim, em análise dos atos constitutivos da União de Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul e igualmente da Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul, é possível atestar que **a primeira** é uma *entidade civil sem fins lucrativos, representativa do Poder Legislativo Municipal e de seus membros em todo o Mato Grosso do Sul*<sup>3</sup>, e **a segunda** é *pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, (...) de caráter representativo, técnico, científico, educativo, cultural e social*.<sup>4</sup>

Destaco ainda que a União de Câmaras traz em seu estatuto, no art. 4º, que dentre os associados existem os seguintes efetivos:

Art. 4º (...)

II - Efetivos: **Todas as Câmaras Municipais**, Vereadores e Ex-Vereadores **que assinem o termo de adesão**, e cumpram o estatuto, **contribuindo mensalmente com importância fixada** para cada associado e aprovada em Assembléia;

§1º. **Cada Câmara Municipal** constitui-se sócia efetiva na categoria pessoa jurídica. (grifei)

Já a ASSOMASUL, ao tratar de sua composição e receita, apresenta em seus Estatutos Sociais, no art. 10, VII, como deveres dos municípios associados,

<sup>3</sup> Art. 1º. A **União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul — UCVMS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, **representativa do Poder Legislativo Municipal e de seus membros em todo o Mato Grosso do Sul**, com sede e foro na capital do Estado de Mato Grosso do Sul, na Avenida Hiroshima, n° 1561, Bairro Carandá Bosque II.

<sup>4</sup> Art. 1º. A Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul, também designada pela sigla ASSOMASUL, é pessoa jurídica, de direito privado, sem fins econômicos, com tempo de duração indeterminado de caráter representativo, técnico, científico, educativo, cultural e social, com sede administrativa na Avenida Eduardo Elias Zahran, 3.179, Bairro Antônio Vendas, CEP: 79.003-000, em Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul, regendo-se pelo presente Estatuto e pelas disposições legais vigentes.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

*contribuir mensalmente para a manutenção da Associação, por intermédio do pagamento da contribuição mensal, na forma estabelecida no Regimento. O mencionado Regimento, no art. 53, item I, Parágrafo único, art. 54 e 55, assevera o seguinte:*

Art. 53 (...)

I - **contribuição mensal dos municípios**, que será proporcional ao número de habitantes, conforme o índice do Fundo de Participação dos Municípios - FPM de cada município;

Parágrafo único. As contribuições dos municípios se efetivarão mediante o repasse dos recursos financeiros devidamente autorizados pelos municípios associados, **conforme os termos da Carta de Autorização**.

Art. 54. **Os municípios associados contribuirão mensalmente com a Associação**, sendo esta realizada de forma proporcional ao número de habitantes, conforme o índice do Fundo de Participação dos Municípios — FPM da cada município.

Art. 55. Para o recebimento da contribuição mensal, os **municípios associados deverão assinar uma Carta de Autorização, que permitirá a ASSOMASUL a descontar das parcelas mensais do índice, de ICMS do município**. (grifei)

Depreende-se dessas informações estatutárias e regimentais, que ambas as associações possuem formas diferentes de vincular seus interessados aos objetivos e igualmente quanto às contribuições de cada um, sendo possível atestar que o *modus filiatione* da UCVMS é via **termo de adesão**, enquanto que a ASSOMASUL se utiliza da **Carta de Autorização**.

Outro ponto de destaque refere-se à forma de contribuição de cada associado, que no caso das Câmaras Municipais o valor é definido pela Assembléia da UCVMS, e para os Municípios, é proporcional ao número de habitantes, conforme o índice do Fundo de Participação dos Municípios — FPM, sendo importante observar que neste último caso, os Municípios autorizam o desconto do valor diretamente nos repasses de ICMS.

Observa-se ainda que quanto aos funcionários, ambas as associações os vinculam ao *regime celetista (CLT)*<sup>5</sup>.

Postas estas questões que são relevantes ao presente processo, resta indubitável, **em primeiro lugar** que ambas as Associações arrecadam recursos públicos municipais ainda que de modo diverso, e **em segundo lugar** que nenhuma presta contas de tais recursos a esta Corte de Contas, o que, a todo evidente é uma ilegalidade a ser corrigida, não através destes autos, mas pelas vias legais adequadas.

---

<sup>5</sup> Art 76. Todos os cargos eletivos e diretivos da UCVMS deverão ser ocupados por seus associados, sendo os demais vínculos de funcionários da entidade regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho)

Art. 71. O Regime Jurídico de Pessoal da ASSOMASUL é o previsto na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e Legislação Complementar, bem como o regime previdenciário correspondente.



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

Nesse sentido, e por não ser possível determinar nestes autos que as mencionadas Associações passem a prestar contas dos recursos financeiros que arrecadam dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, resta a esta Corte de Contas inseri-las em seu rol de jurisdicionados, para que sejam fiscalizadas através de suas Auditorias regulares visando ao necessário controle externo, além de determinar que ambas prestem contas a esta Corte, tudo nos termos dos artigos 20, *caput*, § 1º, III, “a”, 22 e 24, I, todos da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 79, *caput*, do Regimento Interno.

Adentrando ao mérito das dúvidas apresentadas pelo Consulente, tenho que ambas as Associações, a partir do momento em que não possuem fins lucrativos, e cujos objetivos estatutários demonstram o fortalecimento, e a cooperação nos Poderes Legislativo e Executivo Municipal, com parcerias com entidades afins, contribuem significativamente para o aprimoramento dos Poderes que representam, e assim cumprem com os fundamentos republicanos de nosso país, e a forma associativa, independentemente do que consta em seus estatutos deverá ser formalizada através de autorização legislativa, respeitada a iniciativa de cada poder.

De outro lado, para que os recursos financeiros sejam destinados a essas Associações, imperioso que haja previsão legal, que para as Câmaras Municipais se daria através de Resolução, e no caso do Poder Executivo através de lei específica, cuja formalização dependerá de cada poder, e que conste ainda da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, conforme previsto no art. 4º e 12, § 2º, da Lei Federal n. 4.320/1964 e na alínea “f” do inciso I do art. 4º e no art. 26, ambos da Lei Complementar n. 101/2000, como observado pela Assessoria Jurídica da Presidência, bem como pelo Ministério Público de Contas em seus pareceres.

Nesse sentido colaciono decisões de alguns Tribunais de Contas sobre a matéria:

#### **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Processo nº COM 00/06091881

Parecer COG- 645/00

Data 03-04-2001

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.

#### **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Tribunal Pleno – Sessão: 05/05/2010

Processo nº 809502 – Consulta

(...) portanto, respondo o primeiro questionamento do consulente, no sentido de



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

que nada impede que o Município vincule percentual do FPM para custear despesa com contribuição devida a 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.

#### **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

ACÓRDÃO Nº 1158/07 - Tribunal Pleno PROCESSO Nº: 131018/07

ENTIDADE: AMOP - ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPIOS DO OESTE DO PARANÁ DE CASCAVEL

INTERESSADO: EDSON ANTONIO PRIMON

ASSUNTO: CONSULTA RELATOR: Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

EMENTA: Consulta. Associação de Municípios. Desnecessária a comprovação de recursos recebidos de Municípios Associados quando para fins de pagamento de serviços prestados pela Associação. Contribuição como definida na Resolução 03/2006 – obrigatória à comprovação como transferência voluntária.

#### **DISPOSITIVO**

Por todo o exposto e acolhendo em parte o parecer exarado pelo Ministério Público de Contas, **VOTO COMO PARECER C:**

1. Pelo **CONHECIMENTO da presente Consulta**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, nos termos artigo 136, § 1º do Regimento Interno TC/MS;

2. Que esta Corte de Contas responda aos quesitos formulados pelo Consulente nos seguintes termos:

##### **QUESITO 1:**

E legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congênere?

**RESPOSTA: Sim**, desde que preenchidos os seguintes requisitos:

a) em caso de Câmara Municipal, autorização por Resolução específica e em se tratando de Municípios, por lei específica;

b) atender as condições estabelecidas na LDO – art. 4º, I, “f”, e art. 26, ambos da Lei Complementar n. 101/2000; e

c) estar prevista na Lei Orçamentária Anual - LOA.

##### **QUESITO 2:**

Caso a resposta da consulta anterior seja positiva, complementa-se: A autorização para formalização do termo de adesão deve se dar por meio de



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

“Lei” em sentido estrito (aprovada pelo legislativo e sancionada pelo executivo) ou por se tratar de interesse apenas das respectivas entidades, pode se dar mediante edição de “Ato normativo” da própria entidade por se tratar de assunto de interesse exclusivo?

**Resposta:** A autorização para adesão deve se dar por meio de “Lei” em sentido estrito (formal), sendo esse apenas um dos requisitos, conforme resposta anterior.

3. **Comunicar** o resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, incs. I e II, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c os arts. 96, inc. I e 99, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013.

É o parecer que submeto a apreciação do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, **sugerindo** que tanto a ASSOMASUL, como a UCVMS, passem a integrar o rol de jurisdicionados sujeitos à atuação institucional desta Corte de Contas, nos termos do art. 20 da Lei Complementar n. 160/2012. Ficando desde já autorizada à Presidência desta Corte a adoção das providencias cabíveis.

### **DELIBERAÇÃO**

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em conhecer a Consulta e responder aos quesitos formulados pelo consulente.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Esgaib Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador Geral de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 5 de setembro de 2018.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB. TWA  
SETAC. KGG/DSSM