

## NOTA TÉCNICA nº 01/2023

**Interessado(a):** Poder Legislativo  
**Assunto:** Aspectos jurídicos e legais sobre a filiação de Câmaras Municipais à Uvesp  
**Área:** Jurídico  
**Referência:** Constituição Federal; Lei nº 4.320/64; Lei Complementar nº 101/2000; Lei nº 8.666/93  
**Autor(es):** Dr. Willians Kester Millan<sup>1</sup>

DIREITO ADMINISTRATIVO. FILIAÇÃO A ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO. CONVÊNIO. LEGALIDADE. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

### I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A União dos Vereadores do Estado de São Paulo, foi constituída em 20 de maio de 1977, contando hoje com seus quase 45 anos de luta em prol ao municipalismo, defendendo fortemente o Poder Legislativo, especialmente dentro do Estado de São Paulo.

Seu estatuto social, no que tange as suas atividades voltadas para o aprimoramento da atividade parlamentar, possui a seguinte redação:

Artigo 6º. Na consecução dos seus objetivos, a UVESP poderá adotar as ações e os meios cabíveis, entre os quais:

I – o aprimoramento da atividade parlamentar, tendo como objetivo:

---

<sup>1</sup> Procurador Municipal; Palestrante; Parecerista e Consultor Jurídico da UVESP

- a) a capacitação e o aperfeiçoamento do vereador quanto ao exercício do mandato; seus direitos e deveres; a técnica legislativa e o processo legislativo;
- b) o estímulo e a facilitação e a viabilização dos meios necessários à troca de experiências legislativas, em âmbito nacional.
- c) a realização de encontros, seminários, palestras e demais eventos versando sobre temas de interesse do vereador, principalmente no que se refere à aplicação da legislação pertinente;
- d) promoção e realização de estudos e pesquisas destinados a conhecimentos técnicos relativos ao bom desempenho do mandato, bem como sua produção e divulgação;
- e) realização de estudos e divulgação de informações sobre questões de ordem política, econômica, financeira e social e cultural, de caráter local, regional, estadual e nacional;
- f) estímulo ao desenvolvimento do espírito cooperativo entre os representantes populares que militam nas Câmaras Municipais e
- g) orientação ao vereador sobre novas alternativas de desenvolvimento, objetivando a geração de empregos, através do fortalecimento da micro e pequena empresa; da municipalização do turismo e de todas as atividades que possam levar ao enriquecimento do município.

Desta forma, as atividades da referida associação que são voltadas ao aprimoramento da atividade parlamentar guardam afinidade com as atividades institucionais do Poder Legislativo.

## **II. O DIREITO A SE ASSOCIAR**

A liberdade associativa, ou seja, de integrar uma coletividade com os mesmos propósitos, encontra guarida na Carta Maior, que preceitua no artigo 5º, inciso XVII, *in verbis*:

Art. 5º. [...]

[...]

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.

Percebe-se, da simples leitura do dispositivo constitucional, que só há duas condicionantes capazes de limitar a liberdade de se associar: não perseguir a associação fins lícitos ou possuir caráter paramilitar.

Vale ressaltar, todavia, que, em se tratando da filiação de um ente público, outras questões deverão ser consideradas, numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico, a fim de autorizar e legitimar a participação do Estado no funcionamento de uma pessoa jurídica de direito privado.

A principal delas, sem dúvida, é a clara identificação do interesse público, ou seja, é preciso demonstrar que os objetivos colimados pela referida associação se alinham aos interesses da coletividade, num espectro mais amplo, e aos fins específicos do ente público que dela pretende participar e, eventualmente, nela aportar recursos públicos, a título de contribuição.

Quanto à possibilidade, portanto, de as Câmaras Municipais filiarem-se à Uvesp, cujos fins estão em sintonia com as prerrogativas institucionais do Poder Legislativo e com a realização do interesse público, não vislumbramos qualquer vedação no ordenamento jurídico.

Cabe destacar que a viabilidade jurídica de que pessoas jurídicas de direito público venham a aderir associações que tenham por objetivo convergir interesses comuns aos seus associados já foi objeto de análise por parte do eg. Superior Tribunal de Justiça. Transcrevo parte de interesse:

"[...] esta Corte Superior, no julgamento do REsp 1.461.377/RJ, dirimindo a mesma controvérsia ora delineada, assentou que os pagamentos realizados por Município à CNM e AEMERJ **não constitui ilegalidade ou improbidade administrativa, mesmo ausente lei específica autorizativa. Afinal, é positiva, lícita e desejável a associação de pessoas jurídicas de direito público com interesses comuns e tarefas assemelhadas, voltada para o funcionamento interno dos entes federados, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta** e não configura aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços, **razão pela qual não há falar em inobservância dos preceitos das Leis 8.666/93 e 11.107/2005**, sobretudo por serem módicas as contribuições. Em consequência, inexistente dano ao erário e incabível o ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito do Município em face dos serviços efetivamente prestados pelos entes associativos. Para melhor compreensão, seguem transcritos os fundamentos constantes do voto do eminente Min. Ari Pargendler no referido precedente, com menção ao '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 sujeito aos órgãos de controle interno e externo e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública. (grifei - STJ, AREsp 543574/RJ, Decisão Monocrática, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 03/02/2015)

Assim, pode-se concluir que não há qualquer óbice à filiação da Câmara de Vereadores à entidade, isso porque os fins e objetivos dessa, convergem com os interesses democráticos, republicanos e finalístico do Ente Público.

### **III. DA FORMA DE ADESÃO, INGRESSO E CUSTEIO**

Ao realizarmos o exame do estatuto social da Uvesp, a fim de se ter conhecimento acerca do instrumento pelo qual os interessados poderão adquirir e/ou manter a condição de associados.

Neste sentido, dispõe o art. 9º do estatuto social da UVESP sobre as diferentes categorias de associados, bem como, já no art. 15, a forma pela qual especificamente as Câmaras Municipais poderão aderir à condição de associadas. Transcrevo:

Artigo 9º. O Quadro Associativo da UVESP é formado pelas seguintes categorias de associados:

- a) Fundadores;
- b) Eméritos;
- c) Honorários;
- d) Beneméritos;
- e) Contribuintes;
- f) Câmaras Municipais;

§ 1º As Câmaras Municipais são representadas pelo vereador que estiver no exercício da Presidência da Câmara ou por seu substituto.

§ 2º Os associados das classes Fundadores, Eméritos, Honorários e Beneméritos têm o atributo da vitaliciedade, respeitadas as disposições estatutárias.

(...)

Artigo 15 - São associados da classe Câmaras Municipais as câmaras municipais que, representadas por seu presidente em exercício, mantenham convênio com a UVESP.

Guardamos posicionamento de que o ato de filiação a uma associação não encerra uma relação contratual e, portanto, não está sujeito ao regramento das licitações. Isso não significa dizer, todavia, que tal vínculo não deva obediência aos princípios gerais da Administração Pública (legalidade, moralidade, eficiência, publicidade e impessoalidade, entre outros), que orientam toda a atuação estatal, ainda que realizada por intermédio de uma pessoa jurídica de direito privado, não integrante da Administração Direta ou Indireta, mas que atua com representatividade em nome do ente público associado.

Explicamos.

A Lei 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Estando presente a Administração Pública na celebração desse negócio jurídico, surge o contrato administrativo, que na definição de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> compreende “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração Pública”.

---

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 200

Não nos parece ser a relação que se verifica quando do ingresso em uma associação.

A filiação não representa um acordo de vontades em que as partes estabelecem obrigações recíprocas. Em primeiro lugar, porque, na condição de associado, o ente público, passa a integrar a própria associação, sendo parte desse agrupamento, dotado de personalidade jurídica.

Ademais, exatamente por envolver uma coletividade, os interesses da associação transcendem os interesses individuais dos seus membros associados, não havendo, portanto, como exigir qualquer contraprestação específica.

Assim, os benefícios auferidos pelo associado decorrem da realização das atividades e objetivos estabelecidos no Estatuto da associação, que é o instrumento que norteia o seu funcionamento e surge quando da sua criação, e não de um acordo firmado no ato de se filiar.

Merece ser destacado, ainda, que a atividade da associação não se altera pelo ingresso ou saída de um membro associado. Além disso, a decisão de se dissociar é livre e não produz qualquer consequência jurídica. Todas essas questões reforçam a ideia de que não há uma relação contratual nessa adesão.

Ademais, dessa ideia pode-se concluir ainda que, a filiação constitui uma manifestação de vontade em participar de uma coletividade que persegue os mesmos fins objetivados pelo Ente que pretende se associar, e isso é livremente permitido pela Constituição Federal, conforme já tratamos acima.

No caso da participação de um ente público, basta a verificação se os benefícios decorrentes da atuação da associação - benefícios esses que devem estar voltados para o ente público, e não para eventuais interesses individuais -, são condizentes com o gasto público envolvido. O que já está demonstrado a mais de 40 anos pela Uvesp, lutando em prol do municipalismo e fortalecimento do Legislativo.

Neste ponto, os Tribunais de Contas tem se pronunciado, em casos envolvendo associações de Municípios ou de Câmaras Municipais, que a despesa destinada ao custeio de tais entidades é regular.

A exemplo no TC 800380/298/11, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao analisar as contribuições realizadas pelo Município do Guarujá em prol da Associação Paulista dos Municípios – APM, pronunciou-se da seguinte maneira:

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

Quanto a sua formalização, o estatuto social da referida associação exige necessariamente a celebração de um convênio entre a Câmara de Vereadores e a Uvesp como condição para se tornar associada.

Isso porque, consideramos que o ato de filiação acarretará a obrigatoriedade de pagamento de contribuição, na qualidade de membro associado. Decorrerá, portanto, da referida adesão, a realização de uma despesa pública.

Ensina Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, ao discorrer sobre Resolução proveniente de Casa Legislativa, que esta se constitui na “deliberação do Plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse interno da Câmara, promulgada por seu presidente”

Prossegue ainda o respectivo autor, entendendo que, *in caso*, não se trataria de aprovação por meio de Lei:

Não é lei, nem simples ato administrativo: é deliberação político administrativa. Obedece ao processo legislativo da elaboração das leis, mas não se sujeita à sanção e veto do Executivo. Presta-se à aprovação do Regimento Interno da Câmara; criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções e fixação da respectiva remuneração; concessão de licença a vereador; organização dos serviços da Mesa; e regência de outras atividades internas da Câmara. Não se confunda, entretanto, resolução do Plenário, que é ato legislativo de caráter político-administrativo, sujeito ao processo legislativo para sua elaboração, com resolução da Mesa, que é mero ato administrativo de execução das funções deste órgão, e, como tal, restrito aos seus serviços e respectivo pessoal.

Nada obstante a desnecessidade de aprovação de lei autorizativa específica para o ato de filiação ou mesmo para o pagamento das contribuições, deve-se destacar que as quantias a serem despendidas devem estar de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e previstas na

---

<sup>3</sup> Direito Municipal Brasileiro. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 686/687

Lei Orçamentária Anual ou em seus créditos adicionais, nos termos da Lei nº 4320/64, no inciso I, do artigo 4º, e art. 26 ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00).

#### **IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nos aspectos jurídicos evidenciados no presente documento, verifica-se a possibilidade de realização de convênio, para a filiação da Câmara Municipal à Uvesp, mediante os respectivos ajustes e condições, inclusive com realização de contribuições, tendo em vista a natureza do objeto, do ajuste e as peculiaridades estatutárias da Uvesp.

São Paulo, 02 de janeiro de 2.023.

**JURÍDICO / UVESP**  
(11) 2476-8467