

Transferência de recursos de órgãos públicos para custeio de despesas com associação



EMENTA: CONSULTA — PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA — ASSOCIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS — CUSTEIO DE DESPESAS — TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS — PREVISÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA — CONVÊNIO — POSSIBILIDADE

É possível a transferência de recursos para custeio de despesas de associações de órgãos públicos de que se sejam membros, mediante celebração de convênio e desde que haja previsão na lei orçamentária, observadas as condições da lei de diretrizes orçamentárias.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada perante este Tribunal de Contas pelo desembargador Joaquim Herculano Rodrigues, presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por meio da qual indaga, *in verbis*:

Considerando o instituto jurídico das entidades formadas pela associação de órgãos públicos — tais como Tribunais, Câmaras Municipais, Assembleias Estaduais, etc. — para defesa de seus interesses institucionais, INDAGO:

- 1) É legal a transferência de Recursos, a título de custeio de despesas, desses órgãos públicos em favor das entidades que integram?
- 2) Se afirmativa a resposta, qual seria o instrumento jurídico adequado para formalizar essas transferências?

Assim que distribuída à minha relatoria (fls. 3), proferi, preliminarmente, despacho positivo de admissibilidade à presente consulta (fls. 4), reconhecendo a legitimidade do consulente e a pertinência da matéria.

Ato contínuo, remeti os autos, nos termos do art. 213, I, da Resolução n. 12/08, à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, que, após o cadastro e o levantamento do histórico de deliberações sobre a questão suscitada, produziu o relatório técnico (fls. 5-8), consignando que esta Casa ainda não enfrentou, de forma direta, o questionamento apresentado, mas que, na apreciação de consultas sobre temas correlatos, deliberou:

- no passado, entendendo que o ordenamento jurídico pátrio não admitiria a associação de órgãos públicos, em virtude de serem desprovidos de personalidade — Consultas n. 727.149 (16/04/2008) e n. 113.706 (02/02/1994); e,

- recentemente, entendendo ser cabível o repasse de recursos públicos por parte das casas legislativas municipais às associações das câmaras municipais e/ou de vereadores, sob a condição de previsão em lei autorizativa específica, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, em observância à Lei Federal n. 4.320/64 (art. 4º) e à Lei Complementar n. 101/00 (art. 4, I, f, e art. 26) — Consulta n. 835.889 (20/03/2013),

É o relatório.

PRELIMINAR

O consulente, chefe do Poder Judiciário deste Estado, é autoridade legítima à subscrição de consultas a este Tribunal, nos termos do art. 210, I, da Resolução TC n. 12/08, e os questionamentos apresentados preenchem os requisitos de admissibilidade do art. 212.

Presentes os pressupostos, reitero o juízo positivo de admissibilidade proferido inicialmente e, portanto, voto pela admissão da consulta.

MÉRITO

1 Órgãos constitucionais — entes despersonalizados — capacidade de associação — interesses institucionais

A Constituição da República, no desempenho de seu papel de norma estruturante do Estado, estabelece que o poder, conquanto emane do povo (art. 1º, parágrafo único), manifesta-se por meio de diferentes funções, que, independentes e harmônicas entre si (art. 2º), são distribuídas em diferentes centros de competência: os órgãos constitucionais.

Tendo em vista serem elementos estruturantes do estado democrático de direito, o ordenamento jurídico lhes confere notável autonomia no exercício de suas competências institucionais, a despeito de terem, ou não, personalidade jurídica.

Com efeito, é pacífico no direito brasileiro a capacidade de os órgãos constitucionais — integrantes dos Poderes Legislativo e Judiciário bem como o Ministério Público e os tribunais de contas — embora desprovidos de personalidade jurídica, figurarem em juízo (capacidade judiciária) na defesa de seus interesses institucionais bem como celebrarem convênios, entre si ou com terceiros, para a realização de interesse comum dos partícipes.

Embora, no passado, tenha se posicionado de forma contrária¹, esta Corte de Contas evoluiu o seu entendimento, acertadamente, passando a aceitar a possibilidade de associação entre órgãos público-constitucionais, no caso, das câmaras municipais, de acordo com o voto proferido pelo conselheiro Mauri Torres — Consulta n. 835.889, Sessão de 20/03/2013, nos seguintes termos:

Reconheço a juridicidade das associações de Câmaras Municipais e/ou de Vereadores, criadas com o fim de viabilizar e fomentar o aprimoramento do desempenho de suas competências constitucionais, tendo em vista que essa figura jurídica constitui um dos instrumentos de concretização do princípio fundamental da República Federativa da independência harmônica entre os Poderes, pilar essencial do Estado Democrático de Direito pátrio, consagrado no art. 2º da Constituição da República de 1988.

¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta n. 113.706. Relator: cons. Luiz Baccharini. Sessão de 02/02/1994. *Revista do TCEMG*, v. 3, n. 4, p. 277-281, out./dez. 1993.

_____. Consulta n. 727.149. Relator: cons. Simão Pedro Toledo. Sessão de 16/04/2008.

O reconhecimento da autonomia de esses órgãos associarem entre si para a defesa de seus interesses institucionais, tal como a capacidade judiciária que lhes é chancelada, nada mais é do que a realização da vontade constitucional consubstanciada nas competências que lhes foram atribuídas, fortalecendo a independência e harmonia entre as funções estatais.

Cito, oportunamente, a título de exemplo, a existência da União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (Unale), Associação Brasileira de Câmaras Municipais (Abracam) e a Associação Brasileira dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), associações que, conforme previsão estatutária, não apenas são integradas, mas também recebem contribuições dos respectivos órgãos que representam.

2 Transferência de recursos públicos e instrumento jurídico adequado

Nos autos da consulta supramencionada, este Tribunal também se posicionou favoravelmente à transferência de recursos — no caso, pelas câmaras municipais, à associação que integram — desde que houvesse previsão em lei específica e que constasse da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, conforme previsto no art. 4º 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.

O relator à época, conselheiro Mauri Torres, com propriedade, invocou posicionamento adotado por outras cortes de contas a respeito do tema.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao enfrentar indagação sobre a legalidade de transferência de recursos pelos tribunais de justiça às associações que integram — o Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça — no Acórdão n. 1.371, de 29/04/2010, respondeu ser possível o pagamento, condicionado à existência de previsão orçamentária e celebração do competente instrumento que o autorize, ressaltando, em síntese, no caso em exame:

- o interesse público existente no custeio da referida associação de tribunais, pois está relacionada com a defesa dos princípios, prerrogativas e funções institucionais do Poder Judiciário, integração e intercâmbio de experiências funcionais e administrativas e estudos ligados à administração da Justiça;
- o caráter institucional, e não pessoal, da despesa, uma vez que seria feita em benefício da própria instituição — formada pelos tribunais, e não por servidores — independentemente de quem a presida;
- a necessidade de a despesa institucional constar do orçamento anual do Poder Judiciário e estar abrigada em termo de cooperação técnica ou instrumento congênere.

Consentaneamente, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina², consolidou o seguinte entendimento:

É legal o repasse de recursos do Poder Legislativo Municipal à entidade representativa das câmaras municipais de vereadores, desde que autorizado por lei específica ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme as normas previstas pela Lei (federal) n. 4.320/64 e na Lei Complementar (federal) n. 101/2000.

Assim, entendo ser legalmente cabível a transferência de recursos, a título de custeio de despesas, a associações de órgãos públicos, pelos entes que as integram, em consonância com o que foi decidido nos autos da já citada Consulta n. 835.889.

² SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta n. 05/04259008. Relator: cons. Moacir Bertoli. Sessão de 30/07/2007.

_____. Consulta n. 10/00018153. Relator: cons. Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Sessão de 26/04/2010.

Conclusão: diante do exposto, em resposta aos questionamentos formulados pelo consulente, voto pela emissão de parecer, em tese, de que:

É possível a transferência de recursos, a título de custeio de despesas, a entidades formadas pela associação de órgãos públicos de envergadura constitucional, mediante convênio, desde que autorizada por lei específica, prevista na Lei Orçamentária Anual e em observância às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto na Lei n. 4.320/1964, art. 4º, e na Lei Complementar n. 101/2000, art. 4º, I, *f*, e art. 26.

É o parecer que submeto à deliberação deste Tribunal Pleno.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 09/10/2013, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram a conselheira Adriene Andrade, o conselheiro Sebastião Helvecio, o conselheiro Mauri Torres, o conselheiro José Alves Viana e o conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Sebastião Helvecio.
