

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000017001282

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO
AMBIENTE-ADEMA

ASSUNTO: ASSOCIAÇÃO (FILIAÇÃO)

DESPACHO Nº 1072/2020 - GAB

EMENTA:
PROCEDIM
DE
FILIAÇÃO
EM
ASSOCIAÇÃO
PRIVADA,
MEDIANTE
PAGAMENT
DE
ANUIDADE
NATUREZA
INSTITUCIO
DO
VÍNCULO
ASSOCIATI
ASSENTAD
NO
PARADIGM
DESPACHO
Nº
1572/2019
GAB

(ELEITO,
NESTA
OPORTUNIDADE
ORIENTAÇÃO
REFERENCIAL
ATO
DE
MERA
GESTÃO,
SEGUNDO
ENTENDIMENTO
CONSOLIDADO
PELO
SUPERIOR
TRIBUNAL
DE
JUSTIÇA.
POSSIBILIDADE
JURÍDICA
DA
FILIAÇÃO,
DESDE
QUE
OBSERVADAS
AS
RECOMENDações
DELINEADAS
INAPLICABILIDADE
DA
OUTORGA
DESTA
PROCURADORIA
GERAL
DO
ESTADO,
EM
VÍNCULOS
DE
ASSOCIAÇÃO
(FILIAÇÃO)

TAL
COMO
O
DOS
AUTOS.
ELEIÇÃO
DO
PRESENTE
DESPACHO
COMO
REFERENC
PARA
FINS
DE
APLICAÇÃO
DA
PORTARIA
Nº
170-
GAB/
2020-
PGE.

1. Versam os autos sobre procedimento administrativo voltado à filiação do Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a **Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente**, no corrente ano de 2020, mediante pagamento de anuidade ([000013032754](#)).

2. O feito fora objeto de análise da respeitável Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que ao reportar seu exercício à competência de consultoria jurídica prevista pelo inciso IV do art. 10 do Decreto Estadual nº 9.568/2019, exarou o **Parecer PROCSET nº 101/2020** ([000013807942](#)), onde, sustentando a natureza institucional do tencionado vínculo associativo com escoro no **Despacho nº 1572/2019 GAB** ([000013567587](#)) e, por conseguinte, o afastamento para sua formalização da “*obrigatoriedade constitucional do processo licitatório (art. 37, inc. XXI, da Constituição da República)*” e da “*Lei Federal nº 8.666/93, Lei Estadual nº 17.928/2012 e outras normas sobre licitações e contratos*”, inclusive “*a Lei Federal nº 13.019/2014, por previsão expressa do art. 3º, inc. IX*”, pronunciou-se pela regularidade do procedimento, desde que atendidas as recomendações tecidas em prol do aperfeiçoamento da instrução processual e da Minuta do Termo de Associação. Por meio do aventado opinativo defendeu, ainda, que as peculiaridades inerentes à relação de filiação tornariam possível sua formalização diretamente

pelo órgão, a par de sustentar, sob a ótica da “hermenêutica jurídica pelo método histórico”, a inaplicabilidade da competência de outorga para “ajustes de qualquer natureza”, conferida, à Procuradoria-Geral do Estado, pelo art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, por não se tratar de ato inserido na abrangência da expressão.

3. Na esteira do art. 7º da Portaria nº 127/2018 GAB, veio o processo ao Gabinete desta Casa, para apreciação do aventado **Parecer PROCSET nº 101/2020** ([000013807942](#)).

4. Pois bem. De partida, cumpre salientar que assiste razão à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no ponto em que apregoa, ante a natureza da relação institucional que se almeja formalizar, a prescindibilidade de observância dos procedimentos licitatórios traçados pela Lei nº 8.666/93 e demais legislações consentâneas, com espeque na orientação firmada - **ora tomada como referencial** - no precedente cristalizado pelo **Despacho nº 1572/2019 GAB** ([000013567587](#)), onde se concluiu pela viabilidade jurídica de filiação a associações privadas, quando existente pertinência das finalidades estatutárias da entidade privada com as atividades desenvolvidas pelo órgão e juízo de mérito positivo da Titular da Pasta.

5. Dito entendimento, de fato, vai ao encontro da jurisprudência sedimentada do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

"[...] 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.

[...]”¹ (grifos apostos)

6. A teor do excerto trasladado, além de se ter por reforçada a compreensão das filiações, tal qual a *sub examine*, como relações jurídicas não negociais, notabiliza-se suas caracterizações como meros atos de gestão a serem praticados por pessoas jurídicas de direito público junto a associações privadas, com interesses comuns e tarefas assemelhadas, ensejadoras de despesas módicas representadas por anuidades, para cujas efetivações aduz ser exigida “*autorização genérica na lei orçamentária*”, “*sem que haja necessidade de lei específica para tanto*”, sendo demandável, ainda, assentimento do Chefe do Poder Executivo, por injunção do inciso II do art. 84 da Constituição Federal, bem como controle de legalidade interno e externo.

7. Exatamente na mesma trilha destaco, ainda, as decisões prolatadas no bojo do REsp nº 1461377/RJ² e AgInt no AREsp nº 827975/RJ³ que, por reafirmarem a

configuração das filiações como atos de mera gestão, compelem ao reconhecimento da plausibilidade do entendimento entabulado pelo **Parecer PROCSET nº 101/2020** ([000013807942](#)), quanto à inaplicabilidade, ao caso em apreço, da representação e outorga da Procuradoria-Geral do Estado estampada no art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, seja sob a perspectiva da *“hermenêutica jurídica pelo método histórico”*, seja porque, conforme restou consolidado pelo **Despacho nº 1572/2019 GAB** ([000013567587](#)), *“a natureza dessa relação é institucional e não contratual, nem mesmo de convênio, parceria (social, econômica ou institucional) ou de ajustes congêneres”*:

*"Com efeito, não se cuida propriamente de uma contratação pública na acepção lata do termo, uma vez que o Estado-Administração não busca da outra parte, para a consecução de interesses convergentes ou contrapostos, uma prestação jurídica, sinalagmática ou assimétrica, consubstanciada em uma obrigação de dar, fazer ou pagar. Pretende-se, com o estabelecimento do liame jurídico, uma reunião de caráter duradouro entre pessoas atreladas de fato por uma comunhão de fatores intrínsecos e extrínsecos, por meio de um arranjo institucional próprio e organizado, que diante da finalidade não econômica assume a roupagem de associação ou fundação."*⁴

8. Logo, não sendo as associações (filiações), como a ora *sub oculi*, reconduzíveis à abrangência da expressão *“contratos, convênios e ajustes de qualquer natureza”*, estatuída não só pelo art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, mas, também, pelo inciso XIII do antecedente art. 5º, realmente não há que se falar no cabimento das suas outorgas, por esta Procuradoria-Geral do Estado - no que se incluem as Procuradorias Setoriais -, porquanto se tratem de atos de mera gestão, cujas práticas se inserem no âmbito de atribuição dos Titulares das Pastas interessadas.

9. Sob este prisma, convém que seja reavaliada a suposta competência do Superintendente de Gestão Integrada da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável para, à lume da **Portaria de Delegação nº 071/2020 SEMAD**, se manifestar, em nome Titular da Pasta, sobre a conveniência e oportunidade da associação tencionada, como o fez através do **Despacho nº 828/2020 SGI** ([000013709202](#)), bem como para eventualmente firmá-la, já que, para tanto, impositivo é que lhe tenha sido delegada a atribuição da prática de ato de gestão neste sentido, porquanto, como visto, não abarcado pela incumbência de assinatura de *“contratos, convênios e outros ajustes de qualquer natureza”*. Logo, sem que tenha havido delegação para filiação à associação privada voltada ao aperfeiçoamento institucional do ente público, sua viabilidade jurídica não prescindirá do juízo positivo e subscrição do ato pelo próprio Titular da Pasta, como, inclusive, já havia sido ventilado pela conclusão do paradigmático **Despacho nº 1572/2019 GAB** ([000013567587](#)).

10. De modo semelhante, a delegação aos Secretários de Estado, sacável do art. 2º do Decreto Estadual nº 7.695/2012, relativamente à competência para a autorização da *“realização de contratos, convênios, acordos e ajustes de qualquer natureza, inclusive aditivos, cujos valores não ultrapassem R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)”*, na medida em que

concedida restritivamente em face de **atos negociais**, torna-se insuscetível de abarcar a Autorização Governamental em prol da associação/filiação almejada, incitando a origem a previamente buscar sua obtenção na espécie, cuja necessidade restara assentada pelo Superior Tribunal de Justiça, nos julgados acima citados, sob rogo do inciso II do art. 84 da Constituição Federal, reproduzido, por simetria, pelo inciso I do art. 37 da Constituição Estadual.

11. Observe, neste particular, que diferentemente da delegação de competência prevista pelo art. 2º do Decreto Estadual nº 7.695/2012, que encontra lastro no inciso VI do aventado art. 37 da Constituição Estadual, o assentimento governamental para filiação à associação privada voltada ao aperfeiçoamento institucional de órgão integrante do Estado de Goiás, decorre do inciso I antecedente, o que, ao tempo em que advirto para a necessidade de a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável concretamente providenciá-lo como condição para a impulsão da pretensão em tela, previno a Secretaria de Estado da Casa Civil sobre a viabilidade jurídica de vir a lhe futuramente delegar em prol dos Secretários de Estado, através de Decreto, se assim discricionariamente entender o Chefe do Poder do Poder Executivo.

12. Há que se ter mira, ademais, que o admitido afastamento do visto de outorga da Procuradoria-Geral do Estado, em hipótese de filiação a associação privada, não tem o condão de automaticamente dispensar o assessoramento jurídico sobre a matéria, a cargo dos Procuradores do Estado, sendo que, tal como se deduz do opinativo apreciado ([000013807942](#)), seu exercício, em caso de necessidade, decorre do Regulamento do órgão ou entidade ao qual integra a Procuradoria Setorial, no caso, do invocado inciso IV do art. 10 do Decreto Estadual nº 9.568/2019 e, principalmente, do inciso I do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 58/2006 e art. 132 da Constituição Federal, em detrimento do parágrafo único do art. 38 da Lei Nacional nº 8.666/93 ou do art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006.

13. E não é só. A ora sustentada inaplicabilidade da competência de outorga haurida do inciso XIII do art. 5º c/c art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, não redunde, ao contrário que aduzido pela Procuradoria Setorial, na viabilidade de formalização do ato de filiação diretamente pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, sob pena de indevida desconsideração da ausência de personalidade jurídica do órgão para a assunção de direitos e obrigações perante terceiros, conforme ensinamento do saudoso Hely Lopes Meirelles:

"Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e dos limites de sua competência expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ações dessas

peças jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento.

A atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica que eles integram [...].

*... a atividade dos órgãos identifica-se e confunde-se com a da pessoa jurídica. Daí por que os atos dos órgãos são havidos como da própria entidade que eles compõem."*⁵ (sem negritos no original)

14. Outro não é o posicionamento de Celso Antônio Bandeira Mello:

*"Juridicamente falando não há, em sentido próprio, relações entre órgãos, e muito menos entre eles e outras pessoas, visto que, não tendo personalidade, os órgãos não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. [...] Nos vínculos entre Estado e outras pessoas, os que se relacionam são, de um lado, o próprio Estado (atuando por via dos agentes integrados nestas unidades de plexos de competência denominados órgãos) e, de outro, a pessoa que é contraparte no liame jurídico travado."*⁶ (gizado)

15. Destarte, peço vênha para deitar parcialmente da alínea "b" do item 2.17 do **Parecer PROCSET nº 101/2020** ([000013807942](#)), já que muito embora defensável seja a prescindibilidade da representação da Procuradoria-Geral do Estado, para fim de formalização de termo de associação (filiação), não há como afastar sua lavratura por parte do Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

16. Tampouco há que se cogitar da possibilidade de atuação direta da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, tão só com base no exemplo levantado pelo item 2.15 do opinativo da Procuradoria Setorial ([000013807942](#)), relativamente ao fato de os próprios órgãos ambientais figurarem como integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, porquanto se cuida de relações funcionais excepcionadas na forma legal, o que não é o caso dos autos.

17. A incidência da *teoria da imputação* sobre vínculo associativo, análogo ao do processo, pode ser extraída, inclusive, do *decisum* prolatado no bojo do REsp nº 1461377/RJ, reproduzido logo no início da presente orientação, que, mesmo anuindo com a correlata natureza de mero ato de gestão, não descarta a necessidade da sua concretização, em face do terceiro, pela "*pessoa jurídica de direito público*".

18. Assim, diante da pretensão da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de se filiar a uma associação privada, inarredável é que o faça através do Estado de Goiás, sob representação do Titular do aventado órgão, muito embora sem a outorga dos membros desta Procuradoria-Geral do Estado.

19. *Ad argumentanum tantum*, se até mesmo diante de relação jurídica negocial se encontra hipótese em que a representação do Estado de Goiás é feita diretamente pelo Secretário de Estado, com prescindibilidade da outorga da Procuradoria-Geral do Estado,

como no caso das contratações decorrentes de dispensa de licitação por pequeno valor, enfeixadas no § 1º do art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, nem se diga sobre sua viabilidade diante de vínculo de natureza eminentemente institucional.

20. É, aliás, exatamente em razão das peculiaridades inerentes à relação de filiação, que calha sustentar, também, a inexigibilidade de apresentação de documentação de regularidade fiscal e trabalhista pela entidade privada, **com exceção** da certidão perante a Seguridade Social - INSS, estabelecida pelo § 3º do art. 195 da Constituição Federal, uma vez que sua imposição independe do regime de negócios públicos.

21. Noutro giro, no que toca à questão orçamentária atinente à anuidade, faz-se relevante consignar que o Tribunal de Contas da União já se pronunciou pela necessidade de “*previsão orçamentária específica*” para seu pagamento, a exemplo do deliberado no Acórdão nº 7506/2010⁷, ao passo que o Superior Tribunal de Justiça, conforme se infere dos anteriormente mencionados AREsp nº 543574/RJ, REsp nº 1461377/RJ e AgInt no AREsp nº 827975/RJ, tem entendido que, “*tal como ocorre em diversas situações*”, basta que haja “*autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa*”, o que se, por um lado, torna juridicamente aceitável, na hipótese, a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira ([000013642041](#)), a Programação de Desembolso Financeiro ([000013641626](#)) e a Nota de Empenho ([000013659966](#)) apresentadas, respectivamente, com fulcro no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no inciso V do art. 65 da Lei Estadual nº 20.491/2019 e nos arts. 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64, por outro lado, incita o aconselhamento do Titular da Pasta, *em caráter cautelar* (com o fito de se evitar eventual questionamento por parte do TCE acerca da apropriação irregular de despesa), para que envide esforços com vistas à obtenção de previsão específica no orçamento, a cada exercício financeiro vindouro, para a eventual manutenção e/ou renovação da filiação.

22. Na ocasião impende aditar, também, a recomendação de que a pertinência do valor da anuidade cobrada reste evidenciada nos autos, com a juntada da Ata da Assembleia Geral que a fixou, ou de outro documento equivalente, bem como que seja conferida publicidade ao Termo de Associação, depois da sua eventual lavratura, em deferência ao princípio da transparência que deve nortear a Administração, como condição de eficácia paralela à enaltecida pelo item 3.7 do **Parecer PROCSET nº 101/2020** ([000013807942](#)).

23. De resto, comungo das demais diretivas traçadas pela respeitável Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ([000013807942](#)), quanto à necessidade de aperfeiçoamento da instrução processual e da Minuta do Termo de Associação em tela.

24. Ante o exposto, **aprovo parcialmente o Parecer PROCSET nº 101/2020** ([000013807942](#)), **com os acréscimos e ressalvas delineados acima**, sob realce da orientação em prol da inaplicabilidade da outorga desta Procuradoria-Geral do Estado, no que

se incluem as Procuradorias Setoriais, relativamente aos atos de filiação (associação), como o ora em apreço.

25. Matéria orientada, restituam os autos do processo à **Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, via Procuradoria Setorial**, para as providências ulteriores. Paralelamente, determino a cientificação desta **orientação referencial** (instruída com cópia do **Parecer PROCSET nº 101/2020** e do presente Despacho) à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais**, acerca do disposto, sobretudo, no item 11 do presente Despacho, para adoção das medidas que reputar pertinentes, bem como aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

[1](#) STJ, AREsp 543574/RJ, Decisão Monocrática, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 03/02/2015.

[2](#) STJ, REsp 1461377/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Ari Pargendler, DJe 12/09/2014.

[3](#) STJ, AgInt no AREsp 827975/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 03/02/2017.

[4](#) Conforme assentado no item 8 do Despacho nº 1572/2019 – GAB, emitido no processo administrativo de nº 201900017003306.

[5](#) MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 68-69.

[6](#) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 145.

[7](#) TCU, Acórdão nº 7.506/2010, Processo nº 015.826/2005-8, Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge, j. 07/12/2010.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.