INFORMATIVO

Ementa: filiação e inscrição em reuniões e eventos políticos da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

1. A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ nº 00.703.157/0001-83, com sede no SGAN Quadra 601 Módulo N - Brasília, DF, CEP 70830-010, Brasília – DF, constituída segundo a previsão do art. 53 do Código Civil.

2. Destarte, a CNM não tem por objetivo a prestação de serviços diretos e específicos aos municípios, embora de forma genérica, para a realização de sua finalidade, tenha como objetivos secundários, entre outros, o de *"acompanhar as ações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, intervindo conforme o interesse dos seus associados"* (art. 4º, V), *"promover o intercâmbio e a troca de experiências entre os Entes municipais e suas Federações, Associações Estaduais e Microrregionais, consórcios públicos e privados e outras entidades de representação ou cooperação"* (art. 4°, VIII), *"promover pesquisas e estudos sobre legislação tributária, financeira e fiscal e sobre leis básicas municipais que visem à uniformização e à eficiência da arrecadação nos Municípios*" (art. 4°, IX), *"desenvolver, manter e administrar sistemas informatizados de dados para qualificar a gestão municipal"* (art. 4º, XIV), *"instituir departamentos próprios ou terceirizar ações, com atribuições para organizar e desenvolver as políticas definidas nas instâncias da entidade, elaborar matérias mediante estudos, projetos, pareceres e publicações e também assessorar nas áreas jurídicas, legislativa e institucional, além de desenvolver outras tarefas que lhe sejam delegadas"* (art. 4º, XV).

3. Como se vê, a CNM disponibiliza aos municípios associados diversos bens jurídicos. Os municípios associados podem servir-se dos estudos técnicos realizados, das publicações sobre os mais diversos temas (*v.g.:* educação, saúde, finanças, desenvolvimento urbano, etc), das pesquisas, fazer uso de sistemas informatizados, por meio do qual é possível uma solução tecnológica para a gestão municipal. Contudo, não há prestação de serviços na acepção jurídica do termo, nem suas ações e atividades se confundem com os serviços próprios prestados pelos entes municipais.

4. Com efeito, as relações jurídicas estabelecidas entre a CNM e os Municípios não têm natureza negocial não se fazendo exigível processo licitatório, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça[1].

5. A filiação do município como associado da CNM, por sua vez, dá-se por ato discricionário do Chefe do Poder Executivo municipal, no uso de seu poder geral de administração, competência privativa que lhe é expressamente conferida pelo art. 84, II, da Constituição da República[2], por força do *Princípio da Simetria.* É decisão fundada na conveniência e oportunidade, observado o atendimento do interesse local e a legislação em vigor.

6. O ato discricionário de filiação, por seu turno, gera direitos e obrigações para o município associado, tal como regulado no art. 33 e 35 do Estatuto Social, *in verbis*:

> *Art. 33. São direitos dos Municípios associados, em dia com suas contribuições:*
> *I – participar das Assembleias-Gerais da CNM, com direito a voz e voto, representados pelo seu prefeito;*
> *II – encaminhar pleitos de seu interesse para discussão e decisão de procedimentos por parte da Assembleia-Geral da CNM por meio de seu representante legal;*
> *III – participar da Diretoria da CNM, por meio de seu representante legal;*
> *IV – receber informações sobre a evolução das ações da CNM na defesa dos interesses do Movimento Municipalista Brasileiro;*
> *V – usufruir de todas as ferramentas criadas ou adquiridas pela CNM para beneficiar e facilitar as administrações municipais;*
> *VI – usufruir de todas as conquistas da CNM em benefício dos Municípios brasileiros.”*
>
> *“Art. 35. São deveres dos Municípios:*
> *I – contribuir mensalmente para a manutenção da CNM, conforme fixado pela Assembleia-Geral;*
> *II – cumprir e fazer cumprir o Estatuto Social;*
> *III – cumprir as obrigações e os compromissos contraídos com a CNM;*
> *IV – participar das mobilizações empreendidas na defesa dos interesses dos Municípios;*
> *V – cooperar para a ordem, prestígio e desenvolvimento da CNM;*
> *VI – cooperar para o crescimento, a respeitabilidade e a amplitude nacional e internacional do Movimento Municipalista Brasileiro;*
> *VII – atuar positivamente para conquistar o respeito de fato à autonomia do Ente Público Município;*
> *VIII – comparecer, por seu prefeito, às Assembleias-Gerais da CNM;*
> *IX – participar da* Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*;*

> *X – divulgar as ações da CNM e as conquistas do Movimento Municipalista Brasileiro;*
> *XI – atuar positivamente junto às instâncias de Poder, visando ao reconhecimento da importância do Movimento Municipalista Brasileiro.*

7. Com efeito, a obrigação de pagar contribuição para manutenção da entidade é estatutária, com autorização no art. 54, IV[3], do Código Civil, e o seu valor é anualmente fixado pela Assembleia Geral, consoante expressa previsão do seu art. 10, III, *in verbis*:

> *Art. 10. Compete à Assembleia-Geral:*
>
> *[...]*
>
> *III – fixar o valor da contribuição social;"*

8. Destarte, estabelecendo o Estatuto a contribuição social como uma das fontes para seu custeio, tanto que integra seu patrimônio (Estatuto Consolidado, art. 37, I[4]), a sua cobrança aos associados é absolutamente legal.

9. Presente o fato gerador da despesa (contribuição associativa), a legitimação do seu pagamento dá-se pela existência de recursos orçamentários para seu atendimento, prescindindo de lei autorizativa prévia. É que essas contribuições integram as denominadas *Transferências Correntes,* que derivam diretamente da Lei de Orçamento, e que são definidas pelo § 2º do art. 12 da Lei nº 4.320/64, como *"... dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado".*

10. Aliás, a Constituição Federal, no Capítulo das Finanças Públicas, ao tratar das normas orçamentárias, apenas veda, em seu art. 167, II, *"a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".*

11. Por se tratar de associação civil, a prestação de contas é feita à Assembleia Geral, consoante dispõe o art. 10, IV, do Estatuto Social, em conformidade com o art. 54, VII, *in fine,* do Código Civil.

12. Além disso, a CNM presta contas diretamente aos seus associados, encaminhando-lhes relatórios mensais das atividades desenvolvidas, que podem também ser acessados por qualquer cidadão no *site* da CNM, pelo link: http://www.cnm.org.br/institucional/transparencia/relatorio-de-atividades.

13. Para que não paire qualquer dúvida sobre a legalidade, legitimidade e licitude tanto do ato discricionário de filiação, assim como do pagamento da contribuição associativa, registra-se que ao examinar controvérsia a respeito da necessidade ou não de lei formal autorizativa, prévia e específica, tanto para a filiação como para o pagamento da contribuição associativa prevista em estatuto da entidade municipalista, as duas turmas que compõem a PRIMEIRA SEÇÃO do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, à unanimidade (PRIMEIRA: REsp 1.461.377/RJ, Rel. Min. ARI PARGENDLER, j. 26/08/2014, DJe 12/09/2014; AREsp 543.574-RJ, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, decisão monocrática, j. 16/12/2014, DJe 03/02/2015; AREsp 895.615/RJ, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, decisão monocrática, j. 04/11/2016, DJe 21/11/2016; AgInt no AREsp 827.975, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, j. 06/12/2016, DJe 03/02/2017; e SEGUNDA: EDcl no AREsp 992.705/RJ, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, j. 20/02/2017, DJe 02/03/2017), sufragaram o entendimento de que:

uma, *"... 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";*

duas, *"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";*

três, *"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";*

quatro, *"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";*

cinco, *"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)";*

seis, *"... 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 despesas, tal como ocorre em diversas situações";*

a sete, *"... não se configura qualquer ato de improbidade administrativa que pudesse justificar a restituição dos valores recebidos para sua manutenção".*

Em sua decisão monocrática, o Min. BENEDITO GONÇALVES, assim resume a questão:

> *"[...]*
>
> *Entretanto, 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, inexiste dano ao erário e incabível o ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito do Município em face dos serviços efetivamente prestados pelos entes associativos."*

14. Uma vez que não há prestação de serviço, não havendo assim fato gerador a ser tributado, a Confederação Nacional de Municípios fica desobrigada a emitir nota fiscal para fins de contribuições e de encontros de autoridades municipalistas, promovidos com regularidade pela entidade, conforme previsão estatutária, para a reflexão e reivindicações sobre questões que influenciam diretamente o dia-a-dia dos Municípios e sua comunidade, como saúde, educação, cultura, saneamento, finanças municipais, além de discussões políticas.

15. Importa salientar ainda que está em trâmite no Congresso Nacional o PLS 486/2017,que visa reforçar a importância das associações e que vai estabelecer um marco jurídico para as atividades

das associações de Municípios, convergindo com o entendimento que já vem sendo estabelecido pelo judiciário.

16. Sendo o que se propunha para o momento, aproveitamos o ensejo para transmitir a Vossa Excelência nossas saudações.

17. Em caso de dúvida, ficamos à disposição para quaisquer esclarecimentos que ainda se fizerem necessários, inclusive pelo telefone (61) 2101-6000.

Jurídico/CNM
juridico@cnm.org.br
(61) 2101-6061

[1] "(...) 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 (leia-se: CNM) voltada para o funcionamento interno dos entes federados, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não configurando aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços." (REsp 1.461.377-RJ, DJe 12/09/2014 e AREsp 543.574-RJ, DJe 03/02/2015).
[2] CRFB: "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal".
[3] CC – *"Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá: (...) IV – as fontes de recursos para sua manutenção;"*[3]
[4] Estatuto Social – *"Art. 37. O patrimônio da CNM será constituído de: I – contribuições associativas definidas pela Assembleia Geral; (...)"*