

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA
PRCON

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 10/11/2016 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em



Parecer n. 801/2016-PRCON/PGDF
Processo nº 094.000.261/2015
Interessado: SERVIÇO LIMPEZA URBANA
Assunto: Contratação Serviço

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. FILIAÇÃO DO SLU A ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO.

1- A filiação do SLU como membro de associação não tem natureza de contrato administrativo, nem lhe permite submeter o ente a cláusulas exorbitantes ou à supremacia de suas necessidades públicas. Com a filiação, o SLU assumiria papel de mero associado, embora com direito de voto e de participação, submetendo-se ao estatuto e às decisões proferidas pela Conselho Diretor e pela Assembleia-Geral, incluindo a obrigação de prestar contribuição financeira.

2- Considerando o fenômeno da descentralização administrativa, a celebração de convênio entre o SLU e a associação de direito privado independe de autorização do Governador do Distrito Federal, mas submete o ajuste às regras da Lei n. 8666/93.

1. RELATÓRIO

Folha nº	87
Processo nº	094.000.261/2015
Rubrica:	Elma Matricula: 43182-6

Consulta-nos a CONSULTORIA JURÍDICA DO DISTRITO FEDERAL nos seguintes termos:

- a) A Lei n. 5.136/2013 é aplicável ao presente caso ? Se sim, a minuta de decreto (fl. 64) é o instrumento jurídico adequado ? O pagamento de anuidade à ASSEMAE pode ser realizado ?

- b) Se a referida Lei não for aplicável, o Excelentíssimo Senhor Governador pode delegar ao titular do SLU a competência para firmar convênio ou outro instrumento congênere com a ASSEMAE ? Se sim, a minuta de decreto (fl. 81) é o instrumento jurídico adequado ? O pagamento de anuidade à ASSEMAE pode ser realizado ?”

As dúvidas têm origem na manifestação de interesse do **Serviço de Limpeza Urbana – SLU** de se filiar à Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE (fls. 61), a qual teria entre suas finalidades estatutárias pontos de interesse convergente com a autarquia distrital.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Há duas opções para a autarquia se vincular à associação. A primeira, seria se associar para usufruir dos direitos inerentes a essa condição, arcando com as contribuições periódicas; a segunda, seria celebrar convênio para a mesma finalidade, com a **estipulação dos direitos ou deveres dos partícipes**, além das etapas e demonstração analítica de custos unitários para justificar os repasses de recursos públicos.

O SLU é autarquia e, portanto, tem personalidade jurídica própria, distinta da do Distrito Federal, com obrigações e finalidades estabelecidas na lei de regência (Lei Distrital n. 5275/2013). Por isso, se resolver celebrar convênio com a associação, **desde que cumprindo os ritos estabelecidos na Lei n. 8666/93**, não dependerá de prévia anuência do Governador do Distrito Federal, pois já é fruto de descentralização administrativa.

Caso a opção seja por se associar à entidade de direito privado, deve-se compreender que essa filiação **não tem natureza de contrato administrativo**, nem permitiria ao SLU submeter a entidade a cláusulas exorbitantes ou à supremacia de suas necessidades públicas. Com a filiação, o SLU assumiria papel de **mero associado**, embora com direito de voto e de participação, submetendo-se ao estatuto e às decisões proferidas pelo Conselho Diretor e pela Assembleia-Geral.

Folha n°	88
Processo n°	094000261/2018
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6



Essa filiação impõe riscos ao SLU sequer descritos no Estatuto, como o de responder **subsidiariamente por débitos trabalhistas da entidade**, conforme determinou o TRT da 3ª Região (00553-2007-046-03-00-8-RO, Redatora Juíza Adriana Goulart de Sena, 5ª Turma, DJ 19/7/2008).

A associação, por sua vez, nada obstante apresente inequívoca natureza privada, passaria a gerir recursos públicos que lhe seriam destinados pelo SLU, o que exigiria a condução de seus negócios privados em sintonia com o regramento público, sobretudo para **contratação de pessoal, licitação pública e prestação de contas perante o Tribunal de Contas**, o que não se verifica no Estatuto carreado às fls. 05/15.

É isso, aliás, o que se conclui do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.**”

E, ainda, a conclusão extraída do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 8.666/93:

“Art. 1º Esta Lei 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e **demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.**”

Folha n°	89
Processo n°	0940002261/2015
Rubrica:	Elma
Matrícula:	43182-6

*D*₃

Nesse sentido, aliás, se manifestou o **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, na Consulta n. 731.118:

“(...) por receber dinheiro público, não têm as associações microrregionais de municípios, como fugir da incidência dos princípios constitucionais estatuídos no art. 37 da Constituição da República, 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.

Exatamente diante dessas peculiaridades que, no Parecer n. 177/2012-PROCAD/PGDF, manifestei orientação no sentido de que a filiação a essas associações dependeriam, além obviamente de elas se ajustarem às exigências legais para recebimento de recursos públicos, que houve autorização legislativa **específica**.

Sobreveio, no entanto, a Lei Distrital n. 5136/2013, permitindo genericamente a filiação às associações, desde que mediante autorização prévia do Governador do Distrito Federal.

Considerando a presunção de constitucionalidade da norma, **uma vez autorizada a filiação**, estará o ato do SLU juridicamente viabilizado, com todas as suas nuances jurídicas, inclusive a obrigatoriedade de assumir a contribuição financeira estabelecida pela entidade, nos termos do Art. 13, VII do Estatuto Social (fls. 07).

Entretanto, considerando os riscos envolvidos na associação e, principalmente, que as justificativas apresentadas nos autos se resumem à descrição das finalidades estatutárias da ASSEMAE e sua afinidade com os objetivos do SLU (fls. 60), sem estabelecer **concretamente** atos/eventos/realizações que teriam sido promovidos pela associação, quem são seus dirigentes, como os valores arrecadados têm sido aplicados, etc, **sugiro que não seja autorizada a filiação**.

Folha n°	90
Processo n°	094000261/2015
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6

[assinatura]
4

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, assim respondo às questões jurídicas suscitadas:

- a) A Lei n. 5.136/2013 é aplicável ao presente caso ? Se sim, a minuta de decreto (fl. 64) é o instrumento jurídico adequado ? O pagamento de anuidade à ASSEMAE pode ser realizado ?

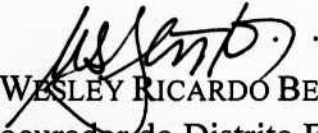
→ Se a decisão for pela filiação à entidade, a resposta é positiva a todas as indagações.

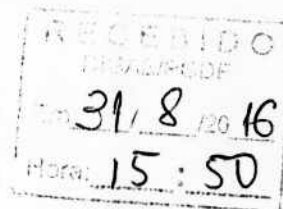
- b) Se a referida Lei não for aplicável, o Excelentíssimo Senhor Governador pode delegar ao titular do SLU a competência para firmar convênio ou outro instrumento congênere com a ASSEMAE ? Se sim, a minuta de decreto (fl. 81) é o instrumento jurídico adequado ? O pagamento de anuidade à ASSEMAE pode ser realizado ?

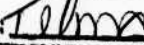
→ A celebração de convênio pelo SLU com a entidade independe de autorização do Governador do Distrito Federal, mas submete o ajuste às regras da Lei n. 8666/93, inclusive em relação às justificativas para a escolha da associação (inexigibilidade), elaboração de Plano de Trabalho, prazo de vigência e prestação de contas.

À superior consideração.

Brasília, 31 de agosto de 2016.


WESLEY RICARDO BENTO
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF n. 18.566
(em substituição eventual)



Folha n°	93
Processo n°	094000261/2015
Rubrica:	
Matricula:	43182-6



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 094.000.261/2015
INTERESSADO: Serviço de Limpeza Urbana
ASSUNTO: Contratação Serviço
MATÉRIA: Administrativa

Folha nº	92
Processo nº	094.000.261/2015
Rubrica	Val
Matricula nº	26.863-1

SEM EFEITO

aprovo o parecer nº 0801/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Wesley Ricardo Bento.

Ressalto que, além das informações adicionais relativas às ações efetivas da Associação, como apontado pelo parecerista, os autos devem ser complementados com robusta exposição de motivos que demonstre o interesse público e institucional na filiação, de modo a subsidiar a autorização perquirida. Isso porque, somente compete a esta Casa Jurídica a análise dos aspectos jurídicos da proposta, do que escapam os critérios de conveniência e oportunidade na hipótese.

Em 09 / 11 /2016.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Consultoria Jurídica do Distrito Federal, para conhecimento e providências pertinentes.

Em 30 / 11 /2016.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo