

## PARECER

*FILIAÇÃO À UVERGS. TERMO DE  
FILIAÇÃO. ENTIDADE OFICIAL. LEI  
ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO.  
NATUREZA TÍPICA DE TERMO DE  
ADESÃO. ENTIDADE DE CLASSE.  
SINGULARIDADE. DESNECESSIDADE  
E DE LICITAÇÃO. ATIPICIDADE.  
NOTA FISCAL. DISPENSA. NÃO É  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.  
ASSISTÊNCIA CLASSISTA.  
ENTIDADE  
CORPORATIVA. PRECEDENTES DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO.*

A Diretoria Executiva da **UNIÃO DOS VEREADORES DO RIO GRANDE DO SUL-UVERGS**, solicita consulta ao seu Departamento Jurídico sobre a necessidade de realização de certame licitatório, para o fim de firmar Termo de Filiação com as Câmaras de Vereadores.

Sucintamente é o breve **RELATÓRIO**.

A União dos Vereadores do Rio Grande do Sul-UVERGS, tem por finalidade congregar as Câmaras Municipais e seus Vereadores com o objetivo principal de desenvolver o espírito municipalista em seus filiados com vistas a propiciar a solução dos problemas sócio, político e econômico dos municípios gaúchos, em prol do desenvolvimento do espírito associativo.

A defesa do desenvolvimento e fomento do princípios constitucionais do ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO também se constitui uma das missões da entidade no combate às desigualdades sociais.

A entidade tem poderes (competências e prerrogativas) de representar os seus associados (as) ativa e passivamente sempre que necessário for e dentro dos limites da vontade da Câmara Municipal, por seu colegiado.

A entidade é a única representante do gênero no Estado do Rio Grande do Sul, reconhecida como entidade oficial pela Lei Estadual nº12.023, de 17 de dezembro de 2003, data em que foi reconhecida oficialmente, como a única entidade representativa das Câmaras Municipais, Associações Regionais de Câmaras, Legislativos e Vereadores.

Assim, não há necessidade de licitar para firmar o Termo de Filiação por várias nuances: não se trata de contrato administrativo, não há possibilidade de competição e por ser peculiar a singularidade, por sua característica.

Ora, licita-se um sindicato, para se aderir, quando apenas se dá a adesão ao órgão de classe?

Para uma Câmara Municipal ser representada depende única e exclusivamente da vontade própria, já que somente há uma entidade representativa de vereadores – a UVERGS.

Como se trata de um ato discricionário, basta a edição de uma Resolução de Mesa, para formalizar a adesão, mediante o Termo de Filiação.

Ora, há uma diferença muito grande entre contrato administrativo (que enseja licitação); e, termos, convênios de cooperação e filiação, vejamos:

Tecnicamente, ensina José dos Santos Carvalho Filho que,

*“Consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidade particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.*

Como bem registra a clássica lição de HELY LOPES MEIRELLES, **convênio e contrato não se confundem**, embora tenham em comum a existência de vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos particulares.

No contrato os interesses são opostos e diversos; e, no convênio, são paralelos e comuns.

Neste tipo de negócio jurídico, o elemento fundamental é a cooperação, e não o lucro procurado por celebrar contratos. Por isso, pode-se dizer que as vontades não se compõem, mas se adicionam”. Manual de Direito Administrativo. 16ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 187/188. (grifos nossos).

Realmente, os municípios para execução dos planos de trabalho acima mencionados, **firmam sim, convênios com os demais entes da federação e não contratos.**

No entanto, a execução destes convênios e termos no âmbito municipal pressupõe a arregimentação de pessoal, ou seja, de mão de obra que vai efetivar a realização destes convênios na realidade municipal, como por exemplo, nas entidades oficiais de classe, as vontades se adicionam, para atingir objetivos comuns, seja na melhoria da representação, ou na cooperação para fortalecer os interesses comuns, públicos e coletivos de uma determinada categoria, cingindo-se apenas no âmbito da sua infrarelacão câmara e entidade.

Quando os interesses são comuns entre os entes oficiais não se exige licitação, e mesmo porque não se tratar de um contrato, para termo e convênio de cooperação.

Convênio é o acordo de vontades, em essência, é a natureza e a caracterização destas vontades, pois os partícipes guardam entre si interesses comuns e coincidentes. A posição jurídica dos partícipes é una e mesma, diferindo quanto ao grau de cooperação de cada um. Conseqüência da igualdade jurídica dos convenientes é a possibilidade de resolução do acordo a qualquer tempo, independentemente de termo previamente ajustado, vale dizer, há liberdade de ingresso e de retirada das pessoas envolvidas.

Na mesma senda, ***é de se registrar que os comprovantes de pagamentos não se dão por NOTA FISCAL, em face da natureza jurídica da entidade: associação civil sem fins lucrativos, pois para estas o procedimento é o recibo personalizado, já que não portam inscrição estadual, nem municipal.***

Nesse sentido:

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO NO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, contida no,

INQUÉRITO CIVIL Nº00748.00134/2015, da Promotoria de Justiça Especializada de Caxias do Sul:

“Com efeito, observa-se que, por meio da Lei Estadual 12.023/2003, a UVERGS foi reconhecida como entidade oficial representativa das Associações de Câmaras, das Câmaras Municipais e dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (fl.91).

Evidencia-se, portanto, que a UVERGS é habilitada a representar as Câmaras de Vereadores dos Municípios gaúchos, o que torna insubsistente possível irregularidade que decorreria do repasse de *verbas públicas* à entidade. Com efeito, não sendo ela mera entidade representativa de Vereadores, mas também de Câmaras de Vereadores não se verifica, *a priori*, óbice aos pagamentos efetuados pelo Legislativo local, desde que, evidentemente, estes sejam devidamente autorizados.

...

Assim, o valor pago a UVERGS no decorrer desses 13 (treze) anos foi razoável e precedido da devida aprovação da Casa Legislativa, não constituindo, pois, ilicitude passível de enquadramento nos atos de improbidade administrativa previstos na Lei de Combate à Improbidade Administrativa (Lei Federal nº8.429/92) ou de ressarcimento ao erário através de ação pública.

Portanto, não havendo qualquer medida a ser tomada, dada a inexistência de ilicitude, o arquivamento do presente inquérito civil é o corolário lógico." (Dr. Cassiano Marquardt Corleta – Promotor de Justiça, em designação excepcional)

Não se licita acordo de vontades, para firmar termo de cooperação intraclasse, ou seja, por analogia, há uma unidade, uma federação (no caso, uma união); e, se for o caso uma confederação, constituindo-se numa relação em cadeia, impossibilitando escolha por outra pessoa jurídica estranha a essa relação.

É o parecer, S. M. J.

Porto Alegre, 14 de fevereiro de 2022.

Silomar Garcia Silveira  
OAB/RS: 32.116  
Consultoria Jurídica da UVERGS

