

PORTARIA Nº 04/2026

Autoriza, em caráter excepcional, a filiação dos Municípios de Muriaé, Macaé e Conceição do Mato Dentro ao Conselho Nacional de Controle Interno - Conaci e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO – CONACI,
no uso de suas atribuições estatutárias,

Considerando as desfiliações de municípios ocorridas no exercício de 2025, que resultaram na redução do quadro associativo;

Considerando a necessidade de manter o equilíbrio orçamentário do Conselho, em alinhamento com os objetivos estratégicos estabelecidos para o período;

Considerando o Parecer acerca da exegese do artigo 2º do Estatuto do CONACI, que passa a integrar esta Portaria como **ANEXO I**;

Considerando que a reposição possui caráter excepcional, exclusivamente para fins de recomposição do quadro associativo, não implicando ampliação do número máximo de filiados previstos estatutariamente;

Considerando os critérios definidos pela Diretoria para recomposição das vagas, especialmente o orçamento previsto para 2026 e o total da população municipal, que evidenciam maior capacidade de desenvolvimento das atividades atinentes às Unidades Centrais de Controle Interno (UCCIs) e de contribuição institucional ao CONACI;

Considerando as manifestações formais de interesse apresentadas pelos Municípios de Muriaé (MG), Macaé (RJ) e Conceição do Mato Dentro (MG) para ingresso no CONACI;

RESOLVE:

Art. 1º Fica autorizada a filiação dos Municípios de Muriaé, Macaé e Conceição do Mato Dentro ao Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno – CONACI, observadas as condições previstas nesta Portaria.

Art. 2º A filiação ora autorizada tem caráter de recomposição do quadro associativo, não implicando aumento do limite estatutário de associados.

Art. 3º A efetivação da filiação dependerá do cumprimento das exigências formais previstas no Estatuto, incluindo o envio de documentação necessária e o pagamento da anuidade vigente.

Art. 4º Os municípios ora autorizados a se filiar, após a confirmação do pagamento da anuidade, poderão participar da Reunião Técnica do CONACI – RTC Natal/RN, observadas as regras aplicáveis ao evento.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 29 de janeiro de 2026.

LEONARDO
DE ARAUJO
FERRAZ:71
564233634

Assinado de forma
digital por LEONARDO
DE ARAUJO
FERRAZ:71564233634
Dados: 2026.01.30
13:17:55 -03'00'

LEONARDO DE ARAÚJO FERRAZ

Presidente do Conaci

ANEXO I - PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: Proposta de Adequação do Art. 2º, III, do Estatuto CONACI.

INTERESSADO: Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno – CONACI.

DIREITO ADMINISTRATIVO E ASSOCIATIVO. ENTIDADE DE RELEVÂNCIA PÚBLICA. INTERPRETAÇÃO ESTATUTÁRIA. ART. 2º, INCISO III, DO ESTATUTO CONACI. MEMBROS ASSOCIADOS INDIVIDUAIS. CLÁUSULA DE BARREIRA. MITIGAÇÃO DO RIGORISMO LITERAL. INADIMPLÊNCIA. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA E SISTEMÁTICA (ART. 5º DA LINDB). PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO (ART. 20 DA LINDB). PRESERVAÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL E DO PRINCÍPIO DA CONSERVAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA COMO PRESSUPOSTO DA EXISTÊNCIA INSTITUCIONAL. TEORIA DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA. RECONHECIMENTO DE CARÁTER TRANSITÓRIO DE NORMA RESTRITIVA. POSSIBILIDADE DE ADMISSÃO DE NOVOS MEMBROS PARA MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E OPERACIONAL.

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação jurídica a análise da possibilidade de relativização do artigo 2º, inciso III, do Estatuto do Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais – CONACI, com vistas à preservação da estabilidade do quadro associativo e, por conseguinte, da manutenção de sua receita ordinária, elemento indispensável à continuidade de suas atividades institucionais.

A demanda surge diante da constatação de que a interpretação literal e permanente do referido dispositivo pode conduzir à redução expressiva do número de associados, produzindo efeitos financeiros e institucionais adversos, capazes de comprometer a execução das finalidades estatutárias do Conselho.

A solução jurídica aventada consiste no reconhecimento do caráter transitório do inciso III, do art 2º, seja por meio de interpretação sistemática e teleológica do Estatuto, seja mediante a inserção expressa de parágrafo único que explicita essa natureza temporária, assegurando coerência normativa, segurança jurídica e sustentabilidade institucional.

II – DA NATUREZA JURÍDICA DO CONACI E DO REGIME APLICÁVEL

O CONACI é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída sob a forma de associação civil, regendo-se por seu Estatuto Social e, de forma subsidiária, pelas disposições do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), especialmente os artigos 53 a 61.

Nos termos do artigo 53 do Código Civil, “*constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos*”. A ausência de finalidade lucrativa, contudo, não afasta a necessidade de organização financeira estável, condição imprescindível para a concretização dos objetivos institucionais.

A doutrina é pacífica ao afirmar que a sustentabilidade econômica integra o próprio conteúdo do direito de auto-organização das associações. Nesse sentido, Maria Helena Diniz¹ leciona que “*a inexistência de finalidade lucrativa não elimina a*

¹ DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro, vol. 1

necessidade de receitas, pois toda pessoa jurídica requer meios materiais para a consecução de seus fins”

No caso do CONACI, essa premissa ganha especial relevo, uma vez que se trata de entidade de expressão nacional, com atuação voltada ao fortalecimento do controle interno, da governança pública, da integridade administrativa e da transparência no âmbito federativo.

III – DA FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO CONACI E DA PRESERVAÇÃO DA CONTINUIDADE ORGANIZACIONAL

O Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais – CONACI, constituído sob a forma de associação civil de direito privado, desempenha funções de inequívoco interesse público, voltadas ao fortalecimento das estruturas de controle interno, ao aprimoramento das práticas de governança e à qualificação da gestão pública em âmbito federativo.

A doutrina administrativa contemporânea reconhece que entidades privadas que exercem atividades de interesse público sujeitam-se a um regime jurídico funcionalmente orientado, no qual a análise normativa deve considerar não apenas a forma jurídica adotada, mas, sobretudo, a natureza e os efeitos da atividade desempenhada.

Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto leciona que a relevância pública da função exercida *“atrai a incidência de princípios estruturantes do regime administrativo, independentemente da natureza jurídica do ente que a desempenha”*, impondo a observância de parâmetros como continuidade, eficiência e estabilidade organizacional.²

Sob essa perspectiva, a interpretação das normas estatutárias do CONACI não pode ser dissociada das consequências práticas que produz sobre sua capacidade de funcionamento regular. Leituras que impliquem risco de descontinuidade administrativa, fragilização da estrutura organizacional ou comprometimento da atuação institucional devem ser afastadas, privilegiando-se compreensões que assegurem a

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*

preservação da capacidade operacional da entidade, em consonância com sua função institucional e com os objetivos que justificam sua própria existência.

IV – DA INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 2º, INCISO III, À LUZ DA HERMENÊUTICA JURÍDICA CONTEMPORÂNEA

O artigo 2º do Estatuto do CONACI define seus objetivos institucionais. O inciso III, em particular, estabelece critério relacionado ao quadro associativo que, se interpretado de maneira estritamente literal e permanente, pode conduzir à redução estrutural do número de associados.

Todavia, a hermenêutica jurídica moderna repele a interpretação isolada e literal das normas, impondo a adoção de métodos sistemático, teleológico e finalístico. O artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) é expresso ao determinar que *“na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”*. Carlos Maximiliano já advertia que interpretar não é destruir a lei, mas dar-lhe vida, ampliando-lhe o alcance em harmonia com seus fins.³

Aplicando-se esse entendimento ao Estatuto do CONACI, verifica-se que o inciso III não pode ser compreendido de modo a contrariar a própria finalidade do artigo 2º, que é fortalecer, e não fragilizar, a entidade.

V – DO CARÁTER TRANSITÓRIO DAS NORMAS ESTATUTÁRIAS E SUA ADMISSIBILIDADE JURÍDICA

É juridicamente admissível, no âmbito do Direito Associativo, a previsão e a interpretação de normas estatutárias dotadas de caráter transitório, destinadas a disciplinar situações específicas de adaptação institucional, reorganização interna ou adequação a determinados contextos históricos e organizacionais. Tais disposições não se projetam como comandos de vigência permanente, mas como instrumentos normativos vocacionados a regular fases transitórias da vida associativa, sem comprometer sua estabilidade estrutural no longo prazo.

³ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*

A doutrina civilista reconhece essa possibilidade como expressão da autonomia privada coletiva. Flávio Tartuce observa que o estatuto deve ser interpretado como instrumento dinâmico, capaz de acomodar fases distintas da vida associativa.⁴

Nesse sentido, o inciso III do artigo 2º pode ser legitimamente compreendido como regra de transição, vinculada a determinado contexto histórico do CONACI, não se impondo como limitação definitiva à composição do quadro associativo.

VI – DOS FUNDAMENTOS PRINCIPIOLÓGICOS QUE RESPALDAM A RELATIVIZAÇÃO DO DISPOSITIVO

A relativização do artigo 2º, inciso III, do Estatuto do CONACI encontra amparo em um conjunto articulado de princípios jurídicos que informam tanto o Direito Associativo quanto o Direito Público contemporâneo, os quais devem ser compreendidos de forma integrada e não fragmentada.

Em primeiro lugar, destaca-se a ideia de continuidade institucional, amplamente reconhecida como vetor interpretativo essencial para a preservação de organizações que exercem funções de interesse público. Ainda que o CONACI seja formalmente uma associação privada, sua atuação transcende interesses meramente corporativos, inserindo-se no campo da governança pública, do fortalecimento do controle interno e da integridade administrativa. Assim, interpretações estatutárias que possam conduzir à desestruturação financeira ou à paralisação de atividades devem ser afastadas, privilegiando-se soluções que assegurem a permanência e a estabilidade da instituição ao longo do tempo.

Nesse contexto, a aplicação dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade mostra-se indispensável. A interpretação de normas internas deve observar a adequação entre meios e fins, evitando resultados excessivos ou desnecessários. A eventual redução abrupta do quadro associativo, como consequência de uma leitura rígida e permanente do inciso III, revela-se medida desproporcional frente aos impactos institucionais produzidos, sobretudo quando compromete a execução de projetos, a representação institucional e a manutenção da estrutura administrativa. Conforme assinala Robert Alexy, a proporcionalidade atua como parâmetro de controle da

⁴ TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil

racionalidade das decisões normativas, exigindo equilíbrio entre a finalidade pretendida e os efeitos concretos gerados.

A autonomia associativa, por sua vez, constitui elemento central do regime jurídico das associações, conforme previsto no artigo 54 do Código Civil. Tal autonomia não se limita à liberdade formal de auto-organização, mas compreende a capacidade de a entidade adaptar suas normas internas à realidade institucional, de modo a preservar sua funcionalidade e sua viabilidade administrativa e financeira. Nesse sentido, a interpretação do Estatuto deve respeitar essa margem de conformação, evitando leituras engessadas que contrariem a própria lógica de autogoverno associativo.

A segurança jurídica também se impõe como vetor relevante na análise em questão. A estabilidade do quadro associativo e a previsibilidade das receitas constituem pressupostos para o planejamento institucional e para a execução continuada das atividades do CONACI. Mudanças interpretativas abruptas, capazes de afetar expectativas legítimas e comprometer a programação administrativa, colidem com o ideal de segurança jurídica consagrado na LINDB e reiteradamente afirmado pela doutrina como fundamento da confiança institucional.

Por fim, deve-se considerar a vedação ao retrocesso institucional como princípio implícito aplicável ao caso. A redução injustificada de capacidades organizacionais já consolidadas – como a base associativa e a estrutura financeira – representa verdadeiro retrocesso no processo de fortalecimento institucional do CONACI. Tal compreensão é especialmente relevante quando se trata de entidade que desempenha papel estratégico no aprimoramento das estruturas de controle e governança pública, sendo incompatível com interpretações que fragilizem conquistas institucionais já alcançadas.

Dessa forma, a leitura sistemática e principiológica do Estatuto conduz à conclusão de que o artigo 2º, inciso III, deve ser compreendido de maneira flexível e contextualizada, de modo a harmonizar seus comandos com a preservação da estabilidade institucional, da segurança jurídica e da continuidade das atividades do CONACI.

VII – DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA COMO PRESSUPOSTO DA FINALIDADE ESTATUTÁRIA

Embora o CONACI não possua finalidade lucrativa, sua atuação depende diretamente de base financeira estável, oriunda, em grande medida, das contribuições associativas. A manutenção de um número estável de associados constitui condição objetiva para, por exemplo:

- a) a realização de eventos técnicos e programas de capacitação;
- b) a manutenção da estrutura administrativa;
- c) a representação institucional em fóruns nacionais e internacionais;
- d) a continuidade de projetos estratégicos voltados ao fortalecimento do controle interno.

A doutrina contemporânea reconhece que a sustentabilidade financeira integra o núcleo essencial da autonomia organizacional das associações. Nesse sentido, Gustavo Tepedino ressalta que “a autonomia privada coletiva deve ser exercida de modo a assegurar a funcionalidade e a perenidade da pessoa jurídica” (TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil).

VIII – DA ADEQUAÇÃO DA INSERÇÃO DE PARÁGRAFO ÚNICO AO ARTIGO 2º

Diante das considerações expostas, revela-se juridicamente adequada a inserção de parágrafo único ao artigo 2º do Estatuto do CONACI, com o objetivo de explicitar o caráter transitório do inciso III e orientar sua aplicação de forma compatível com a preservação institucional.

Sugere-se, a título exemplificativo, a seguinte redação:

Parágrafo único: O disposto no inciso III deste artigo possui caráter transitório, devendo sua aplicação ser interpretada de forma compatível com a preservação da estabilidade do quadro associativo, da sustentabilidade financeira e da continuidade das atividades institucionais do CONACI, admitida, quando necessária, a recomposição do quadro de associados como instrumento legítimo de manutenção do equilíbrio financeiro e operacional da entidade.

A adoção dessa solução normativa reforça a coerência interna do Estatuto, prestigia a segurança jurídica e a autonomia associativa, e traduz opção institucional

racional, proporcional e alinhada aos princípios da boa governança, assegurando que a evolução normativa do CONACI ocorra sem rupturas indevidas e sem prejuízo à efetividade de sua atuação estratégica no fortalecimento do controle interno em âmbito nacional.

IX – CONCLUSÃO

À vista do exposto, opina-se pela plena juridicidade e conveniência da relativização do artigo 2º, inciso III, do Estatuto do CONACI, reconhecendo-se seu caráter transitório, seja por meio de interpretação sistemática e teleológica, seja mediante a inserção expressa de parágrafo único que oriente sua aplicação.

A providência encontra sólido respaldo no regime jurídico das associações previsto no Código Civil, nas diretrizes hermenêuticas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, bem como na doutrina civilista e administrativa, especialmente no que concerne à preservação da autonomia associativa, à racionalidade normativa, à segurança jurídica e à necessidade de decisões institucionais pautadas por critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Conclui-se, assim, que a proposta não apenas se revela juridicamente admissível, mas mostra-se necessária como medida de preservação do equilíbrio econômico-financeiro e operacional do CONACI, condição indispensável para a manutenção regular de suas atividades, para o adequado planejamento institucional e para a continuidade de suas obrigações estatutárias, evitando-se interpretações restritivas capazes de comprometer a sustentabilidade da entidade no médio e longo prazo.

É o parecer.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.
- DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. v. 1: Teoria geral do direito civil. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- TEPEDINO, Gustavo. Temas de direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil. Volume único. 9. ed. São Paulo: Método, 2022.