



**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA
ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA GERAL**



PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 06/2022

Dispõe sobre a afiliação da Câmara Municipal de Leopoldina à APOLEGIS – Associação dos Poderes Legislativos da Zona da Mata e Vertentes e dá outras providências.

A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA, ESTADO DE MINAS GERAIS, promulga a seguinte Resolução:

Art.1º Fica a Câmara Municipal de Leopoldina autorizada a afiliar-se e contribuir mensalmente com a APOLEGIS – Associação dos Poderes Legislativos da Zona da Mata e Vertentes, inscrita no CNPJ n.º 44.686.836/0001-67, com sede na cidade de Juiz de Fora/MG.

§1º A Câmara Municipal contribuirá mensalmente com o valor de R\$ 700,00 (setecentos reais), conforme tabela anexa.

§2º As despesas com a afiliação na APOLEGIS serão suportadas pela seguinte dotação orçamentária, constante do orçamento vigente e de suas correspondentes para os exercícios futuros:

01.031.0101.4.016/3.3.90.39/3.3.90.41

Art. 2º A entidade prestará contas dos recursos recebidos na forma estabelecida pelo seu Estatuto.

Art. 3º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ENCAMINHADO
A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO
LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO
EM 02.05.2022
PRESIDENTE

1



**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA
ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA GERAL**



Sala das Sessões, 26 de abril de 2.022

A blue ink signature of the name José Augusto Cabral Gonçalves.

José Augusto Cabral Gonçalves
VEREADOR JOSE AUGUSTO CABRAL – PSD
Presidente

A blue ink signature of the name José do Carmo Fofano Vieira.

José do Carmo Fofano Vieira
VEREADOR ZÉ DO CARMO – PSB
Vice-Presidente

A blue ink signature of the name Gilmar Pimentel de Oliveira.

Gilmar Pimentel de Oliveira
VEREADOR GILMAR PIMENTEL – PODEMOS
1º Secretário

A blue ink signature of the name Maria Inês Xavier de Oliveira.

Maria Inês Xavier de Oliveira
VEREADORA INEZINHA XAVIER
2ª Secretária



**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA
ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA GERAL**



JUSTIFICATIVA

Anexa ao Projeto de Resolução que “Dispõe sobre a afiliação da Câmara Municipal de Leopoldina à APOLEGIS – Associação dos Poderes Legislativos da Zona da Mata e Vertentes e dá outras providências”

Ilustres Colegas, Nobres Edis.

A presente preposição legislativa tem como objetivo afiliar-se a APOLEGIS – Associação dos Poderes Legislativos da Zona da Mata e Vertentes, cuja finalidade é tornar os “Poderes Legislativos” da Zona da Mata e Vertentes mais unidos, fortes, com representatividade política regional frente as demandas em comuns junto ao Estado, Governo Federal e demais entidades. Além disso, tornar o Legislativo mais atuante, mais próxima da população, mais acessível, com possibilidade de ofertar serviços a população.

A afiliação desta Casa de Leis a APOLEGIS é de suma importância, pois possibilitará inúmeros benefícios, tais como, propiciar o intercâmbio de experiências técnico-legislativas através de assembléias, cursos, encontros e colegiados criados pela Associação; desenvolver o espírito associativo entre as Câmaras Municipais; promover estudos dos problemas sócio-político-econômicos dos Municípios, colaborando para o seu equacionamento; promover assembléias, congressos, cursos, seminários, encontros e outras atividades afins, a nível regional, para estudo de moções, teses, projetos de leis, leis, eventos da esfera político administrativa, social e econômica, bem como o aperfeiçoamento e treinamento dos servidores e vereadores das Câmaras Municipais Associadas, além de vários outros.

Com tais considerações, aguardamos a aprovação do presente projeto de resolução.

Three handwritten signatures in blue ink, likely belonging to the members of the legislative body mentioned in the text.



**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA
ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA GERAL**



Sala das Sessões, 26 de abril de 2.022

A blue ink signature of José Augusto Cabral Gonçalves.

José Augusto Cabral Gonçalves
VEREADOR JOSE AUGUSTO CABRAL – PSD
Presidente

A blue ink signature of José do Carmo Fofano Vieira.

José do Carmo Fofano Vieira
VEREADOR ZÉ DO CARMO – PSB
Vice-Presidente

A blue ink signature of Gilmar Pimentel de Oliveira.

Gilmar Pimentel de Oliveira
VEREADOR GILMAR PIMENTEL – PODEMOS
1º Secretário

A blue ink signature of Maria Inês Xavier de Oliveira.

Maria Inês Xavier de Oliveira
VEREADORA INEZINHA XAVIER
2ª Secretária



**PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA
ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA GERAL**



Contribuição Social Mensal das Câmaras Municipais

Associadas – APOLEGIS

População	Valor (R\$)
I. Até 5.000 hab.	R\$ 550,00
II. 5.001 a 15.000 hab.	R\$ 600,00
III. 15.001 a 30.000 hab.	R\$ 650,00
IV. 30.001 a 70.000 hab.	R\$ 700,00
V. 70.001 a 100.000 hab.	R\$ 800,00
VI. 100.001 a 200.000 hab.	R\$ 900,00
VII. 200.001 a 300.000 hab.	R\$ 1.000,00
VIII. 300.001 a 500.000 hab.	R\$ 1.100,00
IX. 500.001 a 1.000.000 hab.	R\$ 1.200,00
X. Acima de 1.000.000 hab	R\$ 1.500,00



PODER EXECUTIVO
Prefeitura do Município de Leopoldina
Estado de Minas Gerais
Gabinete do Prefeito



LEI N° 4.661, DE 25 DE ABRIL DE 2022.

Altera a Lei nº 4.595, de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2022; abre crédito especial à Lei Orçamentária Anual de 2022; Altera a Lei Municipal nº 4.627, de 2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2022-2025; e dá outras providências.

O Povo do Município de Leopoldina, Estado de Minas Gerais, por seus representantes aprovou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica adicionado o artigo 15-A à Lei nº 4.595, de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2022 e dá outras providências, com a seguinte redação:

"Art. 15-A. Fica a Câmara Municipal de Leopoldina autorizada a afiliar-se à Associação dos Poderes Legislativos da Zona da Mata e Vertentes (APELEGIS)".

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial ao orçamento do presente exercício, no valor de R\$18.000,00 (dezoito mil reais), para inclusão de dotação orçamentária com a classificação institucional funcional programática abaixo relacionada:

ÓRGÃO: 01 CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA
UNIDADE: 0101 CÂMARA MUNICIPAL

01 LEGISLATIVA	
01 031 AÇÃO LEGISLATIVA	
01 031 0101 PROCESSO LEGISLATIVO	
01 031 0101 4.016 CONTRIBUIÇÕES À ASSOCIAÇÕES	
3.3.90.39 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	R\$9.000,00
3.3.90.41 Contribuições	R\$9.000,00

Parágrafo único. O recurso utilizado para abertura do crédito especial a que se refere este artigo será a anulação da dotação orçamentária com a seguinte classificação institucional funcional programática:

ÓRGÃO: 01 CÂMARA MUNICIPAL DE LEOPOLDINA
UNIDADE: 0101 CÂMARA MUNICIPAL

01 LEGISLATIVA	
01 031 AÇÃO LEGISLATIVA	
01 031 0101 PROCESSO LEGISLATIVO	
01 031 0101 4.012 DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL VIA TRADUTOR INTÉRPRETE	



PODER EXECUTIVO
Prefeitura do Município de Leopoldina
Estado de Minas Gerais
Gabinete do Prefeito



3.3.90.36 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física

R\$18.000,00

Art. 3º Fica incluída na Lei Municipal nº 4.627, de 2021, que "Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2022-2025", a seguinte ação:

Ação Planejada: 4.016 CONTRIBUIÇÕES À ASSOCIAÇÕES

Resultado Esperado: Associativismo por maiores e melhores resultados

Unidade de Medida: %

Metas Físicas: 2022: 1 2023:1 2024: 1 2025: 1

Metas Financeiras: 2022: 18.000,00 2023:18.900,00 2024: 19.845,00
2025: 20.837,25

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Leopoldina, Minas Gerais, 25 de abril de 2022,
167º da Emancipação Político – Administrativa do Município de Leopoldina.

Pedro Augusto Junqueira Ferraz
Prefeito Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO



Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo n.: **835889**

Natureza: Consulta

Procedência: Câmara Municipal de Rio Espera

Consulente: Juliano Benício Henriques Gonçalves, Presidente à época

Relator: Conselheiro Mauri Torres

Sessão: 20/03/2013

Decisão por maioria de votos. Aprovado o voto do Conselheiro Relator. Vencidos os Conselheiros Cláudio Terrão, Wanderley Ávila e Adriene Andrade.

EMENTA: CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – CONSTITUIÇÃO DE ASSOCIAÇÃO DE CÂMARAS MUNICIPAIS PARA FINOS DE APRIMORAMENTO DO DESEMPENHO DE SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS – POSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE – REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL ÀS ASSOCIAÇÕES – POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA PREVISÃO EM LEI ESPECÍFICA, NA LDO E NA LOA.

1 – Reconhece-se a juridicidade das associações de Câmaras Municipais e/ou de Vereadores, criadas com o fim de viabilizar e fomentar o aprimoramento do desempenho de suas competências constitucionais, tendo em vista que essa figura jurídica constitui um dos instrumentos de concretização do princípio fundamental da República Federativa da independência harmônica entre os Poderes, pilar essencial do Estado Democrático de Direito, consagrado no art. 2º da Constituição da República de 1988;

2 – As Câmaras Municipais podem repassar recursos públicos às Associações de Câmaras Municipais e/ou de Vereadores, desde que haja previsão em lei específica e que conste da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, conforme previsto no art. 4º da Lei Federal n. 4.320/1964 e na alínea “f” do inciso I do art. 4º e no art. 26, ambos da Lei Complementar n. 101/2000.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 12/12/12

Procuradora presente à Sessão: Sara Meinberg

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

PROCESSO: 835889

NATUREZA: Consulta

ÓRGÃO/ENTIDADE: Câmara Municipal de Rio Espera

CONSULENTE: Juliano Benício Henriques Gonçalves – Presidente da Câmara

I – Relatório

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Juliano Benício Henriques Gonçalves, Presidente da Câmara Municipal de Rio Espera, por meio da qual indaga acerca da



legalidade do repasse mensal de recursos do Legislativo para Associação de Câmaras Municipais, nos seguintes termos:

“[...]solicitar informações sobre a legalidade, e do posicionamento deste Egrégio Tribunal, quanto ao repasse mensal das Câmaras Municipais para com as Associações de Câmaras Municipais.[...]"

Os autos foram encaminhados ao Gabinete do Auditor Hamilton Coelho que, nos termos do inciso I do artigo 213 da Resolução nº12/2008, manifestou-se às fls. 05 a 08. Posteriormente, os autos foram redistribuídos a esta relatoria.

Esse é o relatório, em síntese.

II – PRELIMINAR

Preliminarmente, verifico, nos termos do art. 210, inciso I, que o Consulente é parte legítima; que a matéria não versa sobre caso concreto e que o objeto se refere a matéria de competência desta Corte, nos termos do art. 212 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. Assim, conheço da Consulta para respondê-la em tese.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Também estou de acordo.

APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

III – FUNDAMENTAÇÃO

O Consulente questiona acerca da legalidade do repasse mensal de recursos públicos feitos pelas Câmaras Municipais às Associações de Câmaras Municipais.

Antes de adentrar no mérito das indagações do Consulente, cumpre destacar que esta Corte de Contas já se manifestou indicando a impossibilidade de as Câmaras Municipais se associarem, em razão de não possuírem personalidade jurídica. Nesse sentido, vale citar o seguinte trecho do parecer emitido por este Tribunal na Consulta n. 113706, da relatoria do Conselheiro Luiz Baccarini, apreciado na sessão plenária de 02/02/1994:

[...] Isto porque, segundo a definição dada pelo novel Código Civil, artigo 41, III, o Município é pessoa jurídica de direito público interno, possuindo personalidade e, pois, capacidade de ser parte ativa e passiva em qualquer ação judicial.



A contrário senso, a Câmara Municipal, órgão colegiado, integrante do Poder Legislativo, **não detém, contudo, personalidade jurídica própria**, em que pese as atribuições a ela conferidas.

Com efeito, as Câmaras representam o Poder Legislativo Municipal, porém, **são desprovidas de personalidade e capacidade jurídicas**, razão pela qual **não podem congregar-se em Associações**.

A propósito, as denominadas Associações Microrregionais, decorrem do reconhecimento da plena unidade e autonomia dos Municípios, vizinhos ou confinantes, que se agrupam para a realização de serviços comuns (artigo 166, inciso II, da Constituição Estadual).

Nada impede, entretanto, que os Vereadores, como pessoas físicas, de edilidades circunvizinhas, se reúnam, formando uma Associação, para a consecução de objetivos convergentes. [...] (grifo nosso)

Releva notar que o sobredito entendimento desta Casa foi proferido à luz do Código Civil de 1916, ou seja, em um contexto histórico em que a hermenêutica das normas civilistas não dialogava tão intensamente com os preceitos constitucionais como ocorre hodiernamente.

Já sob a égide do Código Civil de 2002, tal entendimento foi ratificado no parecer proferido no bojo da Consulta n. 727149, da relatoria do Conselheiro Simão Pedro, votada na sessão plenária de 16/04/2008. Contudo, mister salientar que nessa Consulta, em razão das inúmeras questões postas pelo Consulente, o parecer limitou-se a reproduzir o entendimento exposto na Consulta n. 113706, sem aprofundar no exame da matéria.

Nesse cenário, entendo que urge repensar e rediscutir o posicionamento deste Tribunal no que concerne à possibilidade de as Câmaras Municipais se associarem, conforme passo a expor.

Inicialmente, não se pode olvidar que, apesar de as Câmaras Municipais serem consideradas entes despersonificados, elas possuem capacidade processual para figurar em um dos pólos de relações jurídicas, não só para defesa judicial de suas prerrogativas institucionais, como também para praticar negócios jurídicos necessários à execução de suas atribuições administrativas.

Ressalta-se que o Poder Legislativo municipal é dotado de autonomia outorgada pela Constituição e que ele é responsável pelo controle externo do Município, além de ter diversas funções de indiscutível relevância, de modo que o fortalecimento desse Poder por meio da associação de seus membros e/ou das Casas Legislativas tem o condão de ensejar diversos benefícios para a sociedade e para o Município como um todo.

De fato, a primeira impressão que emerge ao se cogitar sobre a possibilidade de as Câmaras Municipais se associarem é de que configura uma teratologia jurídica, haja vista que um ente personificado não poderia surgir da união de órgãos desprovidos de personalidade.

Todavia, entendo que o exame da questão indagada deve ser mais profundo, sobretudo diante de sua repercussão prática na atualidade. Nesse viés, vale citar o parecer elaborado pelo Auditor Hamilton Coelho, às fls. 05/08, *in verbis*:



[...] Este egrégio Tribunal de Contas já se manifestou, em mais de uma oportunidade, pela impossibilidade jurídica da própria figura da “Associação de Câmaras”:

“[...]

Com efeito, as Câmaras representam o Poder Legislativo Municipal, porém, são desprovidas de personalidade e capacidade jurídicas, razão pela qual não podem congregar-se em Associações.[...]" (Consulta n.º 113.706, Rel. Cons. Luiz Baccarini, Sessão de 02/02/94. No mesmo sentido: Consulta n.º 727.149, Rel. Cons. Simão Pedro, Sessão de 16/4/08).

A priori, afigura-se realmente impossível, do ponto de vista jurídico, conceber uma associação civil constituída por entes despersonalizados, como o são as Câmaras Municipais.

Paradoxalmente, o fato é que organizações do gênero são cada vez mais comuns em nosso país, geralmente constituídas sob a forma de associações privadas, criadas com a finalidade de fortalecer a representatividade dos órgãos legislativos, possibilitar o intercâmbio de experiências e promover o desenvolvimento regional.

Uma vez concebidas com objetivos que se projetam para além de interesses particularistas ou de classe, essas congregações podem ser vistas como legítimas manifestações democráticas, susceptíveis de constituir, ao lado das associações de Municípios, alavancas para o desenvolvimento, em proveito dos povos das regiões por elas abrangidas.

Em sentido estrito, uma associação traduz a reunião de pessoas (públicas ou privadas, físicas ou jurídicas) em prol de um objetivo. Na persecução desse interesse comum, o associativismo proporciona maiores e melhores resultados, até mesmo em virtude de seu poder de pressão, consideravelmente maior do que aquele que poderia ser exercido por um de seus membros isoladamente. Juntas, as Câmaras Municipais podem encontrar e intercambiar melhores e mais rápidas soluções para os problemas municipais, o que redunda em benefícios para a coletividade.

Dessarte, embora as agremiações de Câmaras não possam ser reconhecidas rigorosamente como associações, creio que isso não constitua razão idônea para negar-lhes a existência. **Como é cediço, o direito não é uma ciência estanque, mas evolve juntamente com a sociedade, daí a vetusta máxima: *ubi societas, ibi jus*. No caso das associações de Legislativos, o interesse público que as permeia deve ser reconhecido como verdadeiro fator de evolução do direito, para comportar o surgimento de uma nova figura jurídica.[...]** (grifo nosso)

Em consonância com a análise apresentada pelo Auditor no elucidativo parecer acima transscrito, entendo ser inafastável uma reflexão mais ampla sobre a capacidade associativa dos Poderes Legislativos municipais.

Com efeito, a questão essencial que se apresenta como pano de fundo da indagação trazida pelo Consulente diz respeito a um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, a independência harmônica entre os Poderes, cuja garantia demanda um efetivo sistema de pesos e contrapesos – *checks and balances*.

Ora, não basta uma divisão formal de Poderes. É necessário assegurar que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário disponham de instrumentos que viabilizem o aprimoramento do desempenho de suas funções constitucionais.



Sob esse prisma, vislumbra-se a existência de um hiato entre, de um lado, a possibilidade de os Poderes Executivo e Judiciário – este representado por seus membros – se associarem; e, de outro, a impossibilidade do Poder Legislativo.

Isso porque os Municípios detêm personalidade jurídica e, representando-os, os respectivos Poderes Executivos podem se associar. Já o Poder Judiciário não detém personalidade jurídica, mas seus membros são vitalícios e a associação desses logra representar a longo prazo os interesses institucionais do Judiciário. Nesse cenário, apenas o Poder Legislativo encontra-se em posição sensivelmente desfavorável, porquanto não detém personalidade jurídica e a associação de seus membros seria sempre transitória, dificultando a estruturação de uma associação voltada ao fortalecimento institucional a longo prazo.

Não se pode perder de vista que as funções precípuas do Poder Legislativo consistem na elaboração das leis e no exercício do controle externo, para o que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas. Assim, o desempenho de suas principais funções constitucionais pode ser mais bem executado ou otimizado quando o Poder Legislativo contar com o respaldo de associações voltadas ao aperfeiçoamento da atuação institucional das Câmaras Municipais.

Nessa esteira, importa destacar que a doutrina contemporânea tende a reconhecer cada vez mais a capacidade judiciária do Poder Legislativo para defender suas prerrogativas constitucionais. Sobre esse tema, impende citar as lições de Hely Lopes Meirelles:

A personalidade jurídica não se confunde com a personalidade judiciária; esta é um *minus* em relação àquela. Toda pessoa jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas **órgãos há que, embora sem personalidade jurídica, podem estar em juízo, em seu próprio nome, em mandado de segurança porque são titulares de direitos subjetivos suscetíveis de proteção judicial quando relegados ou contestados**. Nessa situação se encontram os órgãos do governo local – Prefeitura e Câmara – aos quais se atribuem funções específicas, prerrogativas funcionais, e direitos próprios inerentes à instituição. Desde que estes órgãos têm direitos subjetivos, hão de ter meios judiciais - mandado de segurança - e capacidade processual para defendê-los e torná-los efetivos. (grifo nosso)

Ao se reconhecer a capacidade judiciária do Poder Legislativo local pretende-se instrumentalizar a defesa das competências constitucionais que lhe são cabidas. Se assim não fosse, tais competências configurariam normas jurídicas inócuas, haja vista a impossibilidade de a edilidade postular em juízo para defendê-las.

Note-se que também neste ponto a exegese literal da lei conduzia à conclusão pela impossibilidade de as Câmaras Legislativas postularem em juízo. Tal perspectiva evoluiu a partir da realidade e demandas práticas, que suscitaram na doutrina e na jurisprudência a necessidade de se refletir e debater o assunto para avançar na interpretação do Direito de modo aderente ao contexto fático de sua aplicação.

É sabido que a dinâmica social está invariavelmente à frente do próprio Direito, mormente do Direito Administrativo, dado o seu regime jurídico rigoroso, sustentado pelo princípio da legalidade. Em decorrência dessa particularidade, a doutrina e a jurisprudência exercem papel relevantíssimo na atualização e na evolução da interpretação e aplicação dos institutos jurídicos. E assim o fazem porque seria



desarrazoado compreender o Direito de maneira dissociada da realidade social, numa leitura restritiva do princípio da legalidade.

Nessa toada, releva registrar que o próprio princípio da legalidade tem sido interpretado sob um novo enfoque pela doutrina e jurisprudência e ganhou nova configuração para se adaptar ao Direito Administrativo atual, desafiado a reger relações jurídicas cada vez mais complexas e dinâmicas. Assim, nas lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹, o “**princípio da juridicidade** corresponde ao que se enunciava como um ‘princípio da legalidade’, se tomado em sentido amplo, ou seja, não se restringindo à mera submissão à lei, como um produto das fontes legislativas, mas de reverência a toda a ordem jurídica.” (destaquei).

Ainda a respeito do princípio da juridicidade, cabe trazer à baila os ensinamentos de Raquel Melo Urbano de Carvalho², *in verbis*:

Neste novo contexto, ao ordenar ou regular a atuação administrativa, **a legalidade não mais guarda total identidade com o direito**. O direito passa a abranger, além das leis – regras jurídicas –, os princípios gerais de Direito, de modo que a atuação do Poder Executivo deve conformidade não mais apenas à lei, mas ao Direito, decomposto em regras e princípios jurídicos, com superação do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade. [...]

Destarte, **atualmente quando se fala que, segundo o princípio da legalidade, o administrador público somente pode agir se a lei expressamente autoriza, entenda-se lei como toda norma jurídica, princípios constitucionais explícitos ou implícitos, princípios gerais de direito, regras legais, normas administrativas (decretos, portarias, instruções normativas, etc.).**

[...]

Não há que se falar que a generalização no entendimento da legalidade administrativa como **juridicidade** determina um risco para a segurança jurídica, considerando-se a força normativa atribuída a princípios explícitos e implícitos do ordenamento. Isto porque **a definição dos seus contornos exige uma análise prévia das normas e a sua valoração perante a realidade fática em que incidirão, com uma lúcida ponderação dos interesses jurídicos e concretos existentes na espécie**.

Cumpre frisar, ainda, que **o fato de se exigir que o administrador somente aja quando previamente autorizado por uma norma jurídica não significa que valha, no âmbito do Direito Administrativo, o princípio da tipicidade rígida**. Não é necessário que cada conduta do Poder Público seja precedida de uma norma legal que minuciosamente tenha descrito os aspectos do comportamento administrativo. (grifo nosso)

Em monografia sobre o tema dos contratos administrativos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ examina com percussão a evolução do Direito Administrativo. Assim leciona a administrativista:

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 87.

² CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*: Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração. 2. ed., amp. e atual. Salvador: Jus Podivm, 2009. pp. 55-60.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Parcerias, p. 106.



Em todo direito administrativo, a regra é a doutrina antecipar-se à legislação; esta muitas vezes, nada mais faz do que levar para o direito positivo princípios e teorias já assentes entre os administrativistas. É o que ocorreu com os contratos administrativos e os atos administrativos; estes últimos, em muitos países, já foram para o direito positivo, por meio das leis de procedimento administrativo. **No Brasil, existe, de longa data, toda uma teoria a respeito dos requisitos, atributos, vícios, anulação, revogação do ato administrativo, que sempre foi regularmente aplicada independentemente de sua disciplina legal.**

[...]

Essas novas modalidades [contratos de gestão com organizações sociais e a parceria com fundações de apoio, associações ou cooperativas, por meio de convênio] vão surgindo, às vezes sem qualquer previsão legal, por decisão puramente administrativa, enquadrando-se como exemplo do já mencionado avanço da Administração pública em relação ao direito positivo. (grifo nosso)

Para além de conjecturas teóricas e doutrinárias, importa analisar o panorama do tema sob consulta do ponto de vista de sua repercussão prática.

Desse modo, cumpre destacar que a realidade tem apresentado inúmeras associações de membros e/ou Câmaras Legislativas constituídas para a consecução de objetivos como o fortalecimento do Poder Legislativo e o aperfeiçoamento de suas atividades fiscalizatória e legiferante. A título de exemplo, oportuno mencionar a Associação Brasileira de Câmaras Municipais⁴ – ABRACAM, e a União Nacional dos Legislativos e Legisladores Estaduais⁵ – UNALE. Esta última é constituída sob a forma de associação privada e tem como objetivo fortalecer a representatividade dos órgãos legislativos com o intercâmbio de experiências práticas positivas e promover o desenvolvimento dos Poderes Legislativos associados.

Insta salientar, ainda, que a Associação Brasileira de Câmaras Municipais – ABRACAM – possui vários convênios celebrados com o Senado Federal, o Tribunal de Contas da União, dentre outros, conforme consta de seu sítio eletrônico⁶, vejamos:
A ABRACAM assinou convênio com o Senado Federal, visando a cooperação na busca da dinamização e modernização da atividade legislativa. A retransmissão do canal da TV Senado pelas Câmaras Municipais estão em fase final aguardando apenas a alteração de um decreto Presidencial.

Convênio com o Tribunal de Contas da União, visando a cooperação na prestação de informações atualizadas sobre todas as verbas repassadas pelo Governo Federal aos Municípios.

Termo de parceria e cooperação com o Senado Federal, visando integrar todas as Câmaras Brasileiras ao Programa Interlegis.

Parceria com a Confederação Nacional dos Municípios CNM e Associação Brasileira de Municípios (ABM) com o objetivo de **trabalhar uma agenda comum junto ao Governo Federal e Congresso Nacional** que possa resultar em benefícios

⁴ <<http://www.abracambrasil.org.br/>>

⁵ <<http://www.unale.org.br/>>

⁶ Disponível em: <<http://www.abracambrasil.org.br/>>



para os Municípios brasileiros, fortalecendo a causa Municipalista dentro do Pacto de Articulação Federativa.

Termo de Parceria Participativa com a Câmara dos Deputados, visando a participação da ABRACAM nos debates e audiências promovidas pelas Comissões Temáticas do Congresso Nacional. (grifo nosso)

Nesse contexto, observa-se que, ao celebrarem os mencionados convênios, o Tribunal de Contas da União, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e a Confederação Nacional dos Municípios reconhecem a juridicidade da Associação de Câmaras Municipais, o que reforça a proposta ora apresentada de esta Corte rever seu entendimento a respeito das associações de Câmaras Municipais.

Cabe registrar, outrossim, que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na Consulta de n. 05/04259008, e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na Consulta de n. 189136/1998 – que serão transcritas mais adiante – reconhecem a capacidade associativa das Câmaras Municipais, ao afirmarem, inclusive, a legalidade do repasse de recursos públicos a tais associações.

Esse também foi o entendimento do Auditor Hamilton Coelho, expresso no já citado parecer emitido nos autos da presente Consulta:

Dessarte, **embora as agremiações de Câmaras não possam ser reconhecidas rigorosamente como associações, creio que isso não constitua razão idônea para negar-lhes a existência**. Como é cediço, **o direito não é uma ciência estanque, mas desenvolve juntamente com a sociedade**, daí a vestuta máxima: *ubi societas, ibi jus*. **No caso das associações de Legislativos, o interesse público que as permeia deve ser reconhecido como verdadeiro fator de evolução do direito, para comprar o surgimento de uma nova figura jurídica.** (grifo nosso)

Impende enfatizar que essa tendência se justifica face aos potenciais benefícios que essas associações podem trazer, notadamente no aperfeiçoamento das funções precípuas do Poder Legislativo, bem como no fortalecimento do ideário federativo. Isso porque as associações propiciam um intercâmbio de experiências e de práticas, o que auxilia, sobretudo, as Câmaras Municipais que não dispõem de corpo técnico numeroso e qualificado em razão da escassez de recursos financeiros.

Ante esse inexorável cenário fático, em que as demandas cotidianas da Administração Pública têm motivado a constituição de associações de Câmaras Legislativas, considero que a presente Consulta traz a esta Corte a oportunidade de revisitar o tema da associação entre Câmaras Municipais e de amadurecer seu posicionamento para reconhecer juridicidade dessas associações.

Em consonância com os doutrinadores supracitados e com o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e a Confederação Nacional dos Municípios entendo que o Estado Democrático de Direito brasileiro não pode prescindir de uma atuação fortalecida dos Poderes Legislativos em todos os níveis federativos, para o que urge reconhecer instrumentos jurídicos que a viabilizem, dentre os quais entendo que se inclui a possibilidade de as Câmaras Municipais se associarem.

Nessa senda, considero que as Associações de Câmaras e/ou de Vereadores fortalecem o princípio republicano da independência harmônica entre os Poderes estampado no



art. 2º da Constituição da República de 1988, porquanto são capazes de fomentar Legislativos Municipais a alcançarem resultados mais eficientes e eficazes no desempenho de suas competências constitucionais.

Superada essa análise e concluindo pela juridicidade das associações de Câmaras Municipais, adentro na matéria objeto da Consulta em tela, a qual busca esclarecimento sobre a legalidade e o posicionamento desta egrégia Corte quanto ao repasse mensal de verba das Câmaras Municipais para as Associações de Câmaras Municipais.

Neste ponto, vale repisar que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já manifestou entendimento favorável à possibilidade de repasse de recursos públicos às associações de Câmaras Municipais, merecendo destaque o Parecer COG n. 678/06, exarado nos autos da Consulta da Câmara Municipal de São José do Cerrito (CON 05/04259008), de cujo teor se extrai:

Podem as Câmaras Municipais efetuar dispêndios, a título de contribuições mensais, a associações de natureza privada que congregam as Câmaras de Vereadores, desde que haja lei especial que autorize ou que constem da Lei Orçamentária. (Processo: CON TC 0012603/40. Parecer: COG 742/94. Origem: Câmara Municipal de Quilombo. Relator: Cons. Dib Cherem. Data da sessão: 28/11/1994). (grifo nosso)

Nesse sentido também se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Paraná na Consulta de n. 189136/1998 do Tribunal Pleno, *in verbis*:

Decisão proferida em 23/06/1998, publicada na Revista do TCE-PR nº 126, sobre o processo 189136/1998, a respeito de ASSOCIAÇÃO DE CÂMARAS MUNICIPAIS E VEREADORES; Origem: Município de Rio Azul; Interessado: Presidente da Câmara; Relator: Conselheiro João Féder. Verbetes: - LEGALIDADE - PAGAMENTOS - ACAMCESPAR.

Consulta. **Legalidade do pagamento pelo consulfente de mensalidade referente a Associação de Câmaras Municipais e Vereadores do Centro Sul do Estado do Paraná - ACAMCESPAR, desde que haja lei municipal autorizando a sua participação e também que os fins a que se destina sejam lícitos.** O Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOÃO FÉDER, responde à Consulta, de acordo com os Pareceres nºs 101/98 e 16.333/98, respectivamente da Diretoria de Contas Municipais e da Procuradoria do Estado junto a esta Corte.(grifo nosso)

Diante de todo o exposto, filiando-me à citada jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina considero que é possível o repasse de recursos públicos por parte das Casas Legislativas Municipais às associações das Câmaras Municipais e/ou de Vereadores, desde que autorizado por lei específica e que conste da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, conforme previsto no art. 4º da Lei Federal n. 4.320/1964 e na alínea “f” do inciso I do art. 4º e no art. 26, ambos da Lei Complementar n. 101/2000.

IV – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, respondo à Consulta, em suma, nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO



1 – Reconheço a juridicidade das associações de Câmaras Municipais e/ou de Vereadores, criadas com o fim de viabilizar e fomentar o aprimoramento do desempenho de suas competências constitucionais, tendo em vista que essa figura jurídica constitui um dos instrumentos de concretização do princípio fundamental da República Federativa da independência harmônica entre os Poderes, pilar essencial do Estado Democrático de Direito pátrio, consagrado no art. 2º da Constituição da República de 1988;

2 – As Câmaras Municipais podem repassar recursos públicos às Associações de Câmaras Municipais e/ou de Vereadores, desde que haja previsão em lei específica e que conste da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, conforme previsto no art. 4º da Lei Federal n. 4.320/1964 e na alínea “f” do inciso I do art. 4º e no art. 26, ambos da Lei Complementar n. 101/2000.

É o meu parecer.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:
VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia 20/03/13

Procurador presente à Sessão: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 835889

Natureza: Consulta

Consultente: Juliano Benício Henriques Gonçalves

Relator: Conselheiro Mauri Torres

Voto Vista

I – RELATÓRIO



Cuida-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Rio Espera, Senhor Juliano Benício Henriques Gonçalves, por meio da qual indaga sobre a legalidade e o posicionamento desta Corte acerca do repasse mensal de recursos públicos do Legislativo Municipal para associações de Câmaras Municipais.

Em seu voto de fls. 18/28, proferido na sessão do Tribunal Pleno de 12/12/12, o Conselheiro Relator, Mauri Torres, respondeu à Consulta nos seguintes termos, *verbis*:

1. Reconheço a juridicidade das associações de Câmaras Municipais e/ou Vereadores, criadas com o fim de viabilizar e fomentar o aprimoramento do desempenho de suas competências constitucionais, tendo em vista que essa figura jurídica constitui um dos instrumentos de concretização do princípio fundamental da República Federativa da independência harmônica entre os Poderes, pilar essencial do Estado Democrático de Direito pátrio, consagrado no art. 2º da Constituição da República de 1988;
2. As Câmaras Municipais podem repassar recursos públicos às Associações de Câmaras Municipais e/ou Vereadores, desde que haja previsão em lei específica e que conste da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, conforme previsto no art. 4º da Lei Federal n. 4.320/1964 e na alínea “f” do inciso I do art. 4º e no art. 26, ambos da Lei Complementar n. 101/2000.

Votaram acompanhando o entendimento do Relator os Conselheiros José Alves Viana, Eduardo Carone Costa e Sebastião Helvécio, após o que solicitei vista dos autos. É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Solicitei vista desta Consulta para melhor refletir sobre os argumentos trazidos pelo Relator para alterar o entendimento desta Corte [aqui há uma retificação: consubstanciado na Consulta nº 727149, de 16/04/2008, Relator Conselheiro Simão Pedro Toledo], segundo o qual as Câmaras Municipais, por serem órgãos colegiados desprovidos de personalidade, não podem congregar-se em associações.

Em suma, o Relator reconhece que, diante da natureza jurídica das Câmaras Municipais, não poderiam elas, em princípio, associar-se. Porém, na esteira do parecer da lavra do Auditor Hamilton Coelho (fl. 05/08), desenvolve tese para reconhecer a juridicidade de associações de Câmaras Municipais, baseando-se nos seguintes argumentos:

1. A possibilidade dos Poderes Executivo e Judiciário se associarem, ao contrário do que ocorre com o Poder Legislativo, demonstra a existência de um hiato entre os Poderes que não se coaduna com o princípio da independência harmônica das funções estatais (art. 2º, CR/88), sendo que o reconhecimento da juridicidade das associações de Câmaras Municipais constitui verdadeiro instrumento de concretização deste princípio;
2. As funções institucionais do Legislativo Municipal podem ser melhor executadas ou otimizadas com o respaldo dessas associações;



3. A exegese literal da lei conduzia, no passado, à conclusão de que o Poder Legislativo jamais poderia postular em juízo, porém, atualmente, a realidade e as demandas práticas impuseram o reconhecimento de capacidade judiciária ao Legislativo;
4. Seria desarrazoado, mediante uma leitura restritiva do princípio da legalidade, compreender o Direito de maneira dissociada da realidade social; mesmo o princípio da legalidade tem sido interpretado sob um enfoque muito mais amplo, denominado “princípio da juridicidade”, no intuito de se adaptar às novas exigências do Direito Administrativo atual;
5. Diversos órgãos e instituições públicas, tais como o Senado Federal e o TCU, reconhecem a juridicidade de associações de Câmaras Municipais, tanto que vêm firmando termos de parceria e convênios com, v.g., a Associação Brasileira de Câmara Municipais – ABRACAM –, o que reforça a necessidade de rever o entendimento desta Corte.

Com a devida *venia* à tese inovadora cujo acolhimento se propõe, estou convencido, após examinar tais argumentos, de que eles não amparam a viabilidade jurídica de uma associação constituída por unidades despersonalizadas, como passo a demonstrar.

A personalidade jurídica, segundo Maria Helena Diniz⁷, “é um atributo que a ordem jurídica estatal outorga a entes que o merecerem”. Sem previsão legal, portanto, não existe personalidade jurídica.

À exceção dos entes políticos, cuja personificação tem sede constitucional, a personalidade jurídica é matéria reservada ao Direito Civil, que, nos incisos dos arts. 41 e 44 do Código Civil, lista o rol de pessoas jurídicas de direito público e privado reconhecidas pela ordem jurídica.

A reunião de Câmaras Municipais não se enquadra no formato da associação prevista no inciso I do art. 44 do Código Civil, pois, segundo o art. 53 deste mesmo diploma, “constituem-se as associações pela união de pessoas (naturais ou jurídicas) que se organizem para fins não econômicos”. Também não se insere no rol de entidades de caráter público criadas por lei, nos termos do inciso V do art. 41 do Código Civil.

Este dispositivo versa sobre pessoas jurídicas reconhecidas pelo ordenamento jurídico, como os consórcios públicos (previstos pela Lei nº 11.107/05), as autarquias (previstas no Código Civil e no Decreto-Lei nº 200/67), as fundações públicas (art. 39, caput, da CR/88 e art. 19 do ADCT) e agências executivas [que nada mais são que autarquias especiais] (art. 51 e 52 da Lei nº 9.649/98), entre outras.

Enfim, a reunião de Câmaras Municipais não se compatibiliza com o formato de quaisquer das pessoas jurídicas previstas nos incisos dos arts. 41 e 44 do Código Civil. Consequentemente, sua implementação por qualquer meio distinto de Lei Federal implica não apenas a criação de uma categoria de pessoa jurídica espúria, como também inegável violação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, a teor do art. 22, inciso I, da Constituição de 1988.

⁷ DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro. 1 – Teoria Geral do Direito Civil. Editora Saraiva: São Paulo, 2008, p. 233.



Malgrado este argumento, por si só, demonstre a inviabilidade jurídica de associações de Câmaras Municipais no atual ordenamento jurídico, passo ao exame individual de cada um dos argumentos trazidos no voto do Relator.

Com relação ao apontado hiato existente entre as funções estatais, decorrente da possibilidade de associação apenas pelos Poderes Executivo e Judiciário (em detrimento do Legislativo), registro que não tenho notícia de associações que congregam Poderes do Estado.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho⁸, “*compõe-se o Estado de Poderes, segmentos estruturais em que se divide o poder geral e abstrato decorrente de sua soberania*”. Parece-me inapropriado falar-se em associações cujos membros são “*estruturas internas destinadas à execução de certas funções*”⁹, mormente diante do já citado art. 53 do Código Civil, que define associação como a união de pessoas – naturais ou jurídicas – que se organizam para fins não econômicos.

Tenho ciência de associações que congregam pessoas naturais, como os Magistrados, Conselheiros, Vereadores e Prefeitos, assim como associações de pessoas jurídicas, como, por exemplo, a Associação Mineira dos Municípios – AMM, que, como o próprio nome indica, congrega municípios.

Por mais que as associações de pessoas naturais possam defender, também, interesses dos órgãos a que pertencem seus associados, não são associações de Poderes ou órgãos, mas, repito, de pessoas.

No caso da AMM, por exemplo, os associados natos, segundo o art. 8º de seu estatuto, são todos os Municípios de Minas Gerais, ou seja, entes federativos personalizados e que representam as duas funções estatais municipais, quais sejam, a legiferante e a administrativa, uma vez que os Municípios não possuem Poder Judiciário próprio.

Noutras palavras, embora o Prefeito seja o representante, tanto do Poder Executivo, como do próprio ente estatal – o Município –, não se pode afirmar, pelo menos no caso da AMM, que estamos diante de uma associação de Poderes Executivos municipais, pois, como deixa bem claro o art. 4º de seu estatuto, “[...] a AMM congregará em seus quadros todas as Prefeituras e Câmaras Municipais de Minas Gerais [...]”.

Nessa mesma esteira, acrescento que, no âmbito do Judiciário, temos associações de magistrados, não existindo – pelo menos que eu tenha conhecimento – associações de Tribunais de Justiça ou de Tribunais Regionais Federais.

A ATRICON, por sua vez, congrega, segundo o art. 1º de seu estatuto, os membros dos Tribunais de Contas do Brasil, e não os Tribunais propriamente ditos.

Nesse contexto, considerando que Poderes ou funções estatais não se congregam, não há, *permissa venia*, qualquer hiato decorrente de suposto privilégio associativo conferido a um ou mais Poderes do Estado.

E mesmo que se admitisse a possibilidade de associação apenas por um dos Poderes Estatais, o que faço apenas a título de reforço de argumento, tal fato jamais representaria violação ao conteúdo nuclear do princípio republicano de independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da Constituição de 1988)

Para Francisco Sá Filho¹⁰:

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24ª edição, Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2011, p. 02.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit, p. 02.

¹⁰ SÁ FILHO, Francisco. Relações entre os poderes do estado. Editora Borsoi: Rio de Janeiro, 1959, p. 35.



“Poderes independentes” significa poderes de ação própria e privativa, mas não estranhos ou indiferentes. “Poderes harmônicos” quer dizer poderes que se entendem e auxiliam, colaborando para um mesmo fim. [...] Devem ser harmônicos e independentes, entendendo-se como harmonia, a colaboração dos três poderes, e independência, a faculdade de ação privativa.

Assim, se admitido fosse que apenas órgãos integrantes da estrutura orgânica de apenas um dos Poderes do Estado pudessem associar-se, tal fato não influenciaria nas atribuições constitucionais dos demais – que continuariam a exercê-las normalmente – assim como não impediria a colaboração entre os Poderes.

Em suma, seja pelo fato de que inexiste o apontado hiato entre Poderes, seja pelo fato de que sua eventual existência em nada influenciaria o princípio insculpido no art. 2º da Constituição da República, o argumento em análise não sustenta a existência de associação de Câmaras Municipais.

Com relação ao argumento de que tais associações aprimorariam o desempenho das funções institucionais do Legislativo Municipal, embora, por um lado, possa concordar com o argumento enquanto possibilidade fática, do outro, entendo que ele contraria toda a formulação teórica em que se baseia a ordem político-administrativa brasileira.

Ora, se a Constituição de 1988 acolheu a divisão orgânica do Poder – que é uno – com o fito de especializar órgãos de um mesmo ser na busca da excelência das atribuições conferidas preponderantemente a cada um deles, é um contrassenso que estes órgãos públicos (como as Câmaras Municipais) tenham que constituir entidades privadas para alcançar esta excelência.

Em outras palavras, a afirmação de que a constituição de associações privadas – congregando unidades públicas despersonalizadas – é o instrumento hábil a viabilizar o aprimoramento do desempenho das funções estatais não pode ser vista como evolução na interpretação da lei, mas sim como sua transgressão.

A divisão orgânica do Poder Estatal foi feita de modo que os respectivos órgãos e funções atuem eficiente e independentemente de qualquer vinculação associativa, sob pena, por exemplo, do aprimoramento da atuação do Ministério Público Estadual estar condicionado à sua filiação a uma “associação de Ministérios Públicos”, ou da otimização e celeridade no Judiciário dependerem da existência de uma “associação de Tribunais de Justiça”.

O segundo argumento invocado pelo Relator, portanto, desconstrói a organização político-administrativa do Estado.

Adentrando ao exame do terceiro argumento, entendo que não é o fato de atualmente se reconhecer capacidade processual ao Poder Legislativo que autorizaria, no plano do direito material, o reconhecimento de uma associação de unidades sem personalidade jurídica.

Uma coisa é reconhecer, em hipóteses restritas, que a Câmara Municipal pode defender seus interesses institucionais em um processo judicial, independentemente de estar representada pelo ente municipal. Outra coisa é reconhecer que a Câmara Municipal possa integrar um sujeito de direitos e obrigações não previsto pelas leis brasileiras, o qual seria dotado de plenitude de atuação no tráfego jurídico, a despeito de ser formado por unidades despersonalizadas.

O reconhecimento de um direito processual, portanto, não leva – necessariamente – à alteração do direito material e, ainda que levasse, tal alteração, como visto *supra*,



demandaria a edição de lei federal, diante da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e, consequentemente, sobre personalidade jurídica. Com relação ao argumento que sustenta a viabilidade da existência da associação de Câmaras Municipais com base no princípio da juridicidade, não compartilho, *data venia*, da ideia de que este princípio afasta ou restringe a legalidade com o intuito de privilegiar a realidade social.

Os conceitos de juridicidade e legalidade não são divergentes; muito pelo contrário, são convergentes; na verdade, a noção de juridicidade envolve a legalidade, porém a transcende.

A afirmação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, transcrita no voto do Relator, de que “*o princípio da juridicidade não se restringe à mera submissão à lei*” deve ser entendida não como objeção à legalidade, mas como necessidade de que a observância da lei venha acompanhada do respeito aos princípios jurídicos explícitos e implícitos de todo o ordenamento jurídico.

Assim, por exemplo, um ato administrativo que, embora obedeça à lei, revele-se desproporcional será um ato legal, porém, antijurídico.

Como a legalidade é pressuposto da juridicidade, não pode esta servir de justificativa para o reconhecimento da titularidade de direitos e obrigações a uma associação de unidades despersonalizadas.

Quanto ao argumento que faz menção à existência de acordos entre associações de Câmaras e instituições como o Senado Federal e o TCU, não me parece que estas relações fáticas sejam suficientes para legitimar, juridicamente, a congregação de órgãos ou Poderes em uma nova pessoa jurídica.

Ainda que estas relações existam no mundo fenomênico, tal fato não supre a necessidade de embasamento jurídico mínimo a sustentar a existência formal deste sujeito de direitos e obrigações e a lhe conferir um mínimo de segurança jurídica em suas relações.

Veja, por exemplo, que o Ministério Público do Estado do Paraná tem ajuizado ações judiciais, questionando repasses de verbas públicas para associações de Câmaras e Vereadores daquele Estado, logrando êxito na suspensão liminar destes repasses, conforme ocorreu, *v.g.*, nos autos da ação civil pública nº 167/2009¹¹ da Comarca de São João do Triunfo/PR, decisão confirmada pelo Tribunal de Justiça do Paraná no Agravo de Instrumento nº 659775-5 e inalterada pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário com agravo (ERE) nº 651892/PR.

A existência meramente fática destas associações, portanto, não as isenta de eventuais responsabilizações ou ônus provenientes de sua “inexistência jurídica formal”, ou mesmo de questionamentos acerca de sua fonte de arrecadação, sem falar na insegurança que será insita a todo negócio jurídico por ela formalizado.

Em suma, por melhores que sejam as intenções, penso que o atual ambiente normativo brasileiro não admite a associação entre órgãos públicos que, como tais, não possuem personalidade jurídica, sendo que eventual iniciativa para a alteração deste quadro deve partir do Poder Legislativo Federal, sob pena de usurpação de competência que a Constituição da República atribui privativamente à União.

¹¹ <http://www.mp.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=309>



Outra, aliás, não foi a conclusão do Auditor, encampada pelo Relator, que, de forma clara e objetiva, asseverou que as agremiações de Câmaras não podem, rigorosamente, ser reconhecidas como associações, não obstante, paradoxalmente, afirmem que isso não constitua razão idônea para negar-lhes a existência.

Portanto, a criação dessas associações, no cenário que acaba de ser descrito, constitui, a meu ver, verdadeira subversão da ordem jurídica, com a qual não posso definitivamente comungar.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, abro divergência em relação ao voto do Relator, por entender não ser possível, juridicamente, a constituição de associações por Câmaras Municipais e, assim, por via lógica de consequência, reconhecer a inviabilidade de repasses mensais de recursos públicos do Legislativo Municipal para estas associações, entendimento este que se mantém fiel à posição desta Corte firmada na [Consulta nº 727149, de 16/04/2008, de relatoria do saudoso Conselheiro Simão Pedro Toledo.]

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Conselheiro Mauri Torres, deseja se manifestar?

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Vou me manifestar pela manutenção do meu pensamento, do meu voto. Até porque acho que Associação de Vereadores é diferente de Associação das Câmaras Municipais e não tem como a Associação de Câmaras Municipais sobreviver se não tiver a contribuição das Câmaras Municipais.

Então, no meu entendimento prático, mantenho a minha posição.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Falta colher o voto do Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Sra. Presidente, peço vênia ao Conselheiro Relator, mas acompanho o voto-vista, o voto divergente do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Eu, da mesma forma. Também acompanho o voto divergente, o voto-vista.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR. VENCIDOS OS CONSELHEIROS CLÁUDIO TERRÃO, WANDERLEY ÁVILA E ADRIENE ANDRADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)