



# *Câmara Municipal de Monte Mor*

*“Palácio 24 de Março”*

## **PARECER JURÍDICO**

**PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 03/2024**  
**Autoria: Mesa Diretora**

**EMENTA: “Dispõe sobre o intercâmbio e a cooperação técnico-científica entre a Câmara Municipal de Monte Mor e a Associação Brasileira das Escolas de Legislativo e de Contas (ABEL).”**

Trata-se de Projeto de Resolução de autoria da Mesa Diretora, que tem como objetivo de realizar intercâmbio e cooperação técnico-científica com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL), onde a referida Associação se apresenta como um importante instrumento de desenvolvimento, incentivo, cooperação técnica entre entidades e fortalecimento das Escolas do Legislativo e de Contas, conforme justificativa anexa ao Projeto.

Assim, a propositura legislativa foi encaminhada à esta Procuradoria Jurídica, para que, seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório. Passo a opinar.

Primeiramente, veja que a Câmara Municipal, em virtude de sua autonomia, possui prerrogativas próprias desse órgão, entre as quais se destacam a elaboração do regimento interno, a organização dos serviços internos e a livre deliberação sobre os assuntos de sua economia interna.





# Câmara Municipal de Monte Mor

## “Palácio 24 de Março”

Veja que a matéria aborda temática de efeitos internos desta Casa de Leis, sendo, portanto, de natureza legislativa, disciplinada através de resolução, podendo ser de iniciativa da Mesa Diretora, conforme disposto no artigo 177 do Regimento Interno, abaixo transcrito.

### SEÇÃO VIII

#### Dos Projetos de Resolução

**Art. 177.** Projeto de Resolução é a proposição destinada a regular assuntos de economia interna da Câmara, de natureza político-administrativa, e versará sobre a sua Secretaria Administrativa, a Mesa e os Vereadores.

§ 1º. Constituem matéria de Projeto de Resolução:

- a) destituição da Mesa ou de qualquer de seus membros;
- b) elaboração e reforma do Regimento Interno;
- c) julgamento de recursos;
- d) constituição de Comissões Especiais;
- e) aprovação ou rejeição das contas da Mesa;
- f) cassação de mandato de Vereador;
- g) demais atos de economia interna da Câmara.

§ 2º. A iniciativa dos Projetos de Resolução poderá ser da Mesa, das Comissões ou dos Vereadores, sendo exclusiva da Comissão de Justiça e Redação a que se refere à alínea "c" do parágrafo anterior. (meu grifo)

A propósito, leciona Hely Lopes Meirellhes:

*“Em sentido técnico-jurídico, interna corporis não é tudo que provém do seio da Câmara ou se contém em suas manifestações administrativas. Interna corporis são somente aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha de Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessões de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento interno, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações (In Direito Municipal Positivo, 14ed., SP: Malheiros, 2006, p. 611).*”





# *Câmara Municipal de Monte Mor*

## *“Palácio 24 de Março”*

Assim, o meio adequado de normatizar o funcionamento da Câmara Municipal, além da lei Orgânica, de forma geral, e do Regimento Interno, é através de Resoluções. Sabe-se que a observância aos princípios gerais vinculadores da Administração Pública, especialmente os objetivamente gizados no Texto Constitucional (CF, artigo 37, *caput*), são obrigatórios. Nesse particular, incide especialmente os princípios da razoabilidade, que preconiza que o administrador deve compatibilizar interesses e razões, mediante o emprego de lógica racional e eficiência.

No caso em tela, a proposição é tendente a estabelecer regras intercâmbio técnico-científico entre a Câmara Municipal de Monte Mor e a ABEL-Associação Brasileiras das Escolas de Legislativo e de Contas.

A liberdade de associação é utilizada como forma de efetivação de outros direitos, inclusive como forma de alcançar a democracia. Permite a agregação de ideias na tomada de decisão, dentre inúmeros aspectos. Do STJ, colacionamos:

"as associações de municípios em caráter nacional têm raízes históricas longínquas e se justificam, precipuamente, em razão do alto grau de centralização do poder político, que é característica do federalismo brasileiro. Sem que haja algum tipo de aglutinação, para milhares de municípios brasileiros a autonomia garantida pela Constituição de 1988 não alcançará todos os seus propósitos. A dispersão desequilibra o embate e favorece os entes federados tradicionais e já consolidados (Estados e União).

Parece desnecessário dizer, por outro lado, que 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.

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.





# *Câmara Municipal de Monte Mor*

## *“Palácio 24 de Março”*

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.

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.

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. (REsp 1461377/RJ, 1ª T, DJe 12.09.2014)."

Ainda, esclarece o julgado que se trata de mero ato de gestão, a ensejar despesas módicas, cabendo ao Chefe do 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. Também no AgInt no AREsp 827975/RJ reafirmou-se as filiações como atos de mera gestão.

Quanto à contrapartida a ser paga, o TCU já assinalou a necessidade de previsão orçamentária específica (Acórdão 7506/2010). O STJ nos AREsp 543574/RJ, REsp 1461377/RJ e AgInt no AREsp 827975/ RJ entendeu que basta que haja autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa. Para renovação da filiação (via anuidade, por exemplo), desejável que haja previsão específica no orçamento, a cada exercício financeiro vindouro.

A Lei 14.341/22 dispõe sobre a associação de Municípios na forma de Associação de Representação de Municípios, para a realização de objetivos de interesse comum de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social. Conforme seu art. 7º caput, § 1º e § 3º, os Municípios podem filiar-se a mais de uma associação e o repasse de valores às associações deverá estar previsto na lei orçamentária anual do Município filiado.





# *Câmara Municipal de Monte Mor*

*“Palácio 24 de Março”*

No caso, não se trata de associação de municípios, mas sim de associação da Câmara Municipal de Monte Mor com uma Associação Brasileira das Escolas de Legislativo e de Contas (ABEL), com pagamento de anuidade. A viabilidade jurídica de filiação por parte do Município pressupõe que exista pertinência às finalidades estatutárias da entidade privada com as atividades desenvolvidas pelo ente público. Neste sentido, entendeu o STJ 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, inexistente dano ao erário e incabível o ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito do Município em face dos serviços efetivamente prestados pelos entes associativos. (AREsp 543574/RJ, j. 03/02/2015)."

Por fim, destaca-se ser necessário avaliar pelas Comissões Permanentes se as atividades desempenhadas pela Associação são adequadas aos fins questionados, não podendo ocorrer nos interesses de vereadores ou de partidos políticos, mas sim em prol de melhorias na atividade legislativa.

Feitas essas considerações, temos que a filiação somente será possível caso exista pertinência às finalidades estatutárias da entidade privada com as atividades desenvolvidas pela Casa Legislativa, sendo necessário haver previsão orçamentária para a pretendida associação.





# Câmara Municipal de Monte Mor

## “Palácio 24 de Março”

Assim, a proposta em exame nos afigura revestidas da condição de legalidade no que se refere à iniciativa e à competência, uma vez que obedece aos preceitos regimentais da Casa.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnica jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

Diante do exposto, exara-se parecer favorável, salientando-se que, o parecer jurídico é de caráter meramente OPINATIVO, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis. É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Monte Mor/SP, 11 de Setembro de 2024.

Assinado Digitalmente Por: Kátia  
Gisele de Frias Rocha  
CPF: \*\*\*\*\*

Data:11.09.2024



**KÁTIA GISELE DE FRIAS ROCHA**  
**Procuradora Jurídica da Câmara Municipal de Monte Mor**

