

PARECER

PARECER SOBRE LEGALIDADE DAS CÂMARAS MUNICIPAIS FILIAREM Á ABRACAM E CONTRIBUIREM FINANCEIRAMENTE COM A INSTITUIÇÃO.

“REFERÊNCIA AO PARECER DO TCE/MG, QUE MANIFESTOU EM RESPOSTA A CONSULTA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CANÁPOLIS/MG, QUE AS CÂMARAS MUNICIPAIS NÃO PODEM SE ASSOCIAREM PELO FATO DE NÃO GOZAREM DE PERSONALIDADE JURÍDICO

CONSULTA-NOS A ABRACAM (Associação Brasileira de Câmaras Municipais), SOBRE A LEGALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DE MINAS GERAIS, COMO ASSOCIADAS DA ABRACAM-DF., EM VIRTUDE DA ORIENTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, COMO RESPOSTA Á CONSULTA DA EDILIDADE DE CANÁPOLIS, QUE AFIRMOU SER ILEGAL AS ASSOCIAÇÃO DE CÂMARAS MUNICIPAIS, PELO FATO DAS MESMAS NÃO TEREM PERSONALIDADE JURÍDICA POR CONSEQUENCIA A CONTRIBUIÇÃO, SENDO O POSICIONAMENTO DO TCE-MG., ABAIXO TRANSCRITO:

*“Cuidam os autos de CONSULTA subscrita pelo vereador José Divino de Melo, Presidente da Câmara Municipal de Canápolis, por intermédio da qual formula oito (8) questionamentos, *ipsis litteris*:*

(...)

Então, vejamos:

(...)

*- Quanto à contribuição mensal pelo Legislativo local à Associação de Câmaras Municipais, o Tribunal também se posicionou, de forma negativa, sobre o tema, na Consulta nº 113706, especialmente em relação à inviabilidade legal da própria Associação, *in verbis*:*

“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 congregarem-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."

Nesse diapasão, encontra-se a melhor doutrina, *verbi gratia*:

A capacidade processual da Câmara para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Certo é que a Câmara não tem personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária. Pessoa jurídica é o Município. Mas nem por isso se há de negar capacidade processual, ativa e passiva, à Edilidade, para ingressar em juízo quando tenha prerrogativas ou direitos a defender." (MEIRELLES, Hely Lopes, *in* Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, pp. 444 e 445).

"Por não terem personalidade jurídica própria, as Câmaras Municipais são representadas, inclusive judicialmente, pelo Município, do qual constituem o Poder Legislativo. Entretanto, possuem capacidade processual, ou seja, podem estar em juízo em defesa de suas prerrogativas quando estas sejam lesadas. (Antônio Russo Filho, Parecer ACJ nº 475/05, Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de São Paulo".

Respondendo objetivamente á Consulta, entendemos, "**data máxima vênia**" que o entendimento do venerável Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, **quanto á possibilidade das Câmaras Municipais de Vereadores se associarem regionalmente ou nacionalmente na ABRACAM, entidade nacional de representação institucional com sede em Brasília-DF constituída e que juridicamente representa as Câmaras Municipais do País, Estatuto próprio registrado e com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, devidamente fornecido pelo Ministério da Fazenda, entidade não governamental, sem fins lucrativos, ESTÁ INTEIRAMENTE EQUIVOCADO, conforme se vê pelas razões que se seguem:**

Vale salientar a princípio, que os conceitos do Código Civil, não se sobrepõe à Constituição Federal, máxime, no que se refere aos órgãos da Administração Pública Municipal. Já que no seu art. 2º a C.R. assim dispõe: "São Poderes da União (Estados, Distrito Federal e Municípios) INDEPENDENTES E HARMÔNICOS entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Inexistindo Poder Judiciário no Município, aduz-se que os poderes Legislativo e Executivo SÃO INDEPENDENTES E HARMÔNICOS, não havendo hierarquia entre si.

Diz a Constituição Federal no Título II – DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. Artigo 5º inciso XVII –

"é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar".

"XVII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas INDEPENDEM DE AUTORIZAÇÃO, SENDO VEDADA A INTERFERÊNCIA ESTATAL EM SEU FUNCIONAMENTO;(g.n.)

O eminente constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos – in Constituição Federal Anotada, pg. 135 –Saraiva – 2010, assim doutrina:

"Estariam as pessoas jurídicas legitimadas para o direito relativo à liberdade de associação, depreendido neste preceito constitucional? AFIRMAMOS QUE SIM, devido ao modo como a Constituição foi redigida."

Se os órgãos da federação, tais como Cartório de Registro de Títulos e Documentos do Distrito Federal, O Ministério da Fazenda e a Receita Federal(fornecendo CNPJ), GOVERNO FEDERAL, SEBRAE NACIONAL,GOVERNOS ESTADUAIS ETC, reconhecem a personalidade jurídica à Associação Brasileira de Câmaras Municipais, e com ela firmam convênios APOIANDO A SUA ATUAÇÃO NACIONAL, entendemos que falece competência aos TCEs em declararem ilegalidade das câmaras de vereadores contribuírem mensalmente à esta instituição, sem existir LEI QUE PROIBA A ASSOCIAÇÃO E A CONTRIBUIÇÃO PARA SUA MANUTENÇÃO. Importante salientar que os Prefeitos de Minas Gerais e do Brasil, estão organizados em suas associações, e por isso pagam contribuição para manutenção destas associações municipalistas. Desta forma também é legítimo e legal o Poder Legislativo Municipal através das Câmaras Municipais se associar e contribuir financeiramente para sua manutenção. Importante afirmar que, a ABRACAM, não é uma Associação de Vereadores e sim das Câmaras Municipais do Brasil.

Como direito e garantia individual e coletivo, nos assegura a carta magna no inciso II do seu art. 5º -

"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei."

No artigo 37 da nossa Lei Maior, estabelecem os princípios fundamentais da Administração pública no Brasil:

“ A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados , do Distrito Federal e dos **MUNICÍPIOS** (g.n.) obedecerá aos princípios da **LEGALIDADE**,(g.n.) impessoalidade,moralidade,publicidade e eficiência,

Ainda no capítulo **DOS DIREITOS SOCIAIS**, art. 8º da C.F., assim dispõe;

“ *É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:....*”

Como assevera o próprio TCE-MG., é mansa e pacífica na doutrina e jurisprudência pátria **A CAPACIDADE JUDICIÁRIA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS, PARA A DEFESA DOS SEUS DIREITOS E GARANTIAS**, mesmo em juízo, independentemente da manifestação da pessoa jurídica de direito público o Município, do qual faz parte, como poder soberano, autônomo e independente, **O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**, representado pelas Câmaras de Vereadores.

Resta afirmar que, o ente federado” **MUNICÍPIO**” é composto pelos poderes Executivo e Legislativo e atuam com autonomia, cada um com suas atribuições constitucionais. Não pode, qualquer que seja o órgão, discriminar um Poder em detrimento do outro. Se ao poder Executivo, através dos seus Prefeitos é permitido contribuir com suas entidades, por qual motivo legal estaria o Poder legislativo, através de suas Câmaras Municipais impedido de contribuir com a sua entidade representativa.

Ao reconhecer capacidade judiciária e por conseqüência personalidade jurídica ao **LEGISLATIVO MUNICIPAL**, como prerrogativa para defesa dos seus direitos e interesses, o Poder Judiciário, convalida o que dispõe no inciso IV do art. 51 da Constituição Federal, quando outorga a este poder, (o Legislativo) representado pela Câmara dos Deputados, e por simetria com o centro *aos parlamentos municipais, competência privativa* para:

“ *dispor sobre sua organização, funcionamento, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e **FUNÇÕES DOS SEUS SERVIÇOS**,(g.n.).....*”

Autorizando-lhes implícitamente a associação para a DEFESA DOS SEUS DIREITOS E INTERESSES, de acordo o que preceitua a Constituição brasileira, reconhece o poder judiciário , VEDANDO A INTERFERENCIA ESTATAL NAS ASSOCIAÇÕES, somente autorizando a sua dissolução, NOS CASOS PREVISTOS EM LEI.

Vale salientar, por exemplo, que o IBAM, instituto brasileiro de administração municipal, organização não governamental , sem fins lucrativos e com prerrogativas para orientar **AS PREFEITURAS E CÂMARAS DE VEREADORES**, na defesa dos seus direitos e interesses, **POSSUI INÚMERAS CÂMARAS DE VEREADORES ASSOCIADAS AO MESMO, TODAS CONTRIBUINDO MENSAL OU ANUALMENTE PARA A MANUTENÇÃO DO INSTITUTO**, sem contudo no decorrer de mais de cinquenta anos de existência como **ASSOCIAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO**, tenha sido contestado qualquer contribuição feita ao IBAM, pelas Câmaras de Vereadores de todo o Brasil, pelos Tribunais de Contas dos Estados.



Resta ainda, deixar registrado que os Tribunais de Contas do Estados Federados também se organizaram em associação, constituindo a ATRICON, entidade de representação dos Tribunais de Contas de todo país.

O Poder Legislativo do Estadual , através das Assembléias Legislativas, por sua vez também se associaram e criaram a UNALE (União Nacional dos Legislativos Estaduais) . Pelo que nos consta não existe nenhuma contestação quando à legalidade destas instituições.

Se as Câmaras de Vereadores representam o Poder Legislativo Municipal, com independência e autonomia para gerir suas finanças, com orçamento próprio e responsabilidade de prestar contas dos recursos aplicados, a capacidade judiciária e a AUTONOMIA DO PODER LEGISLATIVO OUTORGADO PELA CONSTITUÇÃO DA REPÚBLICA, dispensa para o associativismo, QUE É A REUNIÃO DE PARES PARA A DEFESA DOS SEUS DIREITOS E INTERESSES, a capacidade jurídica ou a representação do Município, já que o Legislativo possui renda própria, orçamento próprio, autonomia política, administrativa , legislativa e prerrogativa fiscalizadora dos atos da administração municipal, sendo pois, uma " capcio diminuta" o impedimento dos legislativo de se associarem, lembrando ao eminentes controladores auxiliares deste Poder, que sendo o mesmo AUTONOMO, responde por todos os seus atos, direitos e interesses.

Assim sendo, tendo a Constituição Federal, garantido a todos o direito de LIVRE ASSOCIAÇÃO e vedando a INTERFERENCIA DO ESTADO NESTAS, reconhecida a capacidade judiciária dos legislativo para a defesa dos seus direitos e interesses, tendo o Legislativo COMPETENCIA PRIVATIVA para reger a sua organização, funções e serviços, sendo o Poder Legislativo Municipal, AUTÔNOMO E INDEPENDENTE , para administrar suas finanças, determinando a Lex Magna no seu art. 31, PARÁGRAFO 1º , serem os Tribunais de Contas dos Estados, onde não houver Tribunais de Contas dos Municípios, ÓRGÃOS AUXILIARES DO PODER LEGISLATIVO NO CONTROLE EXTERNO DO MUNICÍPIO, outorgando-lhe a nossa Carta Maior , competência para LEGISLAR SOBRE OS ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL., entendemos nós, concessa vênia, ser desnecessária a personalidade jurídica aos Legislativo Municipais, para Associar-se á entidade Nacional, com o fito de DEFENDER SEUS DIREITOS E INTERESSES , sendo pois ABSOLUTAMENTE LEGAL ESTA ASSOCIAÇÃO, garantida pela Constituição da República ,E desde que haja previsão na legislação municipal, PERFEITAMENTE POSSÍVEL , a contribuição mensal ou anual, dos Legislativos Municipais, á sua Associação Brasileira de Câmaras Municipais., para a sua manutenção, por ser organização não governamental sem fins lucrativos.

Sendo assim recomendamos que todas as Câmaras Municipais filiadas a ABRACAM continuem contribuindo com a entidade. pois a mesma se encontra constituída dentro dos mais legítimos preceitos e princípios



Constitucionais. Recomendo ainda que a ABRACAM encaminhe este Parecer para os Tribunais de Contas de todo Brasil, especialmente de Minas Gerais, solicitando providências para alterarem o conteúdo destas consultas respondidas, e, caso contrário opino desde já pela propositura de Ação Judicial, em face do Tribunal de Contas de Minas Gerais E OS QUE VIEREM A DAR CAUSA.

É o parecer, S.M.J.

De Salvador(BA) para Brasília (DF), em 28 de março de 2011

**César Rômulo Rodrigues Assis
Advogado e Diretor Jurídico da ABRACAM**