

P A R E C E R

Nº 2867/2022¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que autoriza o Município a ingressar em Associação de Municípios contribuindo com a respectiva mensalidade/anuidade. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que autoriza o Município a ingressar em Associação de Municípios contribuindo com a respectiva mensalidade/anuidade.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a participação de municípios em associações de municípios é tema que foi recentemente regulado pela Lei Federal n.º 14.341/2022.

Na conformidade do disposto no artigo 8º do referido diploma legal, a filiação ou desfiliação do ente municipal à associação deve ser formalizada por ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, sem necessidade de autorização legislativa:



"Art. 8º A filiação ou a desfiliação do Município das associações ocorrerá por ato discricionário do chefe do Poder Executivo, independentemente de autorização em lei específica.

§ 1º O termo de filiação deverá indicar o valor da contribuição vigente e a forma de pagamento e produzirá efeitos a partir da sua publicação na imprensa oficial do Município.

§ 2º O Município poderá pedir sua desfiliação da associação a qualquer momento, mediante comunicação escrita do chefe do Poder Executivo, a qual produzirá efeitos imediatos".

Assim, é desnecessária a aprovação de lei autorizativa para que o município seja filiado a associação de municípios, basta que seja editado ato do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 14.341/2022. Desta sorte, a associação é um ato de gestão.

Como sabido, os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo,



que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Por conseguinte, o Chefe do Executivo local não precisa do manejo do processo legislativo para aquiescência do Poder Legislativo para filiação do Município a determinada associação, sob pena de violação ao postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

De outra feita, cumpre deixar consignado que as leis autorizativas constituem exceção em nosso ordenamento jurídico. Ao mencionar leis autorizativas, a Constituição Federal refere-se aos casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo, mas tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do que propriamente com a sua função legislativa. Portanto, o Prefeito poderá praticar atos de administração ordinária, independentemente da existência de lei autorizativa.

Neste diapasão, como reiteradamente salientado por este Instituto, as leis autorizativas constituem exceções no processo legislativo brasileiro e, de acordo com as lições do Prof. Hely Lopes Meirelles referem-se as seguintes hipóteses: (i) abertura de créditos adicionais; (ii) tomada de empréstimos pelo Município; (iii) concessão de subvenções e auxílios financeiros; (iv) delimitação genérica de contratos de concessão e permissão de serviços públicos ou de utilidade pública; (v) alienação de bens imóveis; (vi) ingresso em consórcios; e (vii) afastamento do Prefeito ou do Vice- Prefeito para tratar de assuntos da localidade ou particulares.

No tocante às situações excepcionais, em que se exige prévia autorização legislativa, inequivocamente não se encontra a hipótese em tela.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente



consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela, sendo certo que, pretendendo a municipalidade integrar associação voltada para a consecução dos interesses municipais deve fazê-lo por intermédio de ato do Chefe do Executivo local.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 29 de setembro de 2022.

