



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que *dispõe sobre a associação de Municípios.*

Relator: Senador **LASIER MARTINS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que *dispõe sobre a associação de Municípios.*

O PLS nº 486, de 2017, é composto por 10 artigos.

O art. 1º identifica o objeto da futura lei: a associação de Municípios para a realização de objetivos de interesse comum de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social.

O art. 2º enumera os requisitos que devem ser atendidos pelos Municípios de um mesmo Estado, para que possam organizar-se em associação civil. A associação será constituída como pessoa jurídica de direito privado, admitindo-se como associados apenas Municípios. Os fins da entidade deverão ser os de defesa, desenvolvimento e cultivo de questões de interesse municipal, entre as quais a representação dos Municípios perante instâncias públicas judiciais ou extrajudiciais e o desenvolvimento de projetos relacionados a competências municipais. O presidente da associação deverá ser o Chefe do Poder Executivo de quaisquer dos Municípios filiados, sem direito a remuneração pelo exercício da função. Agentes públicos dos Municípios filiados não poderão ser contratados, com remuneração, pela associação, admitindo-se lhes apenas o pagamento de verbas indenizatórias.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Relatórios financeiros e o valor das contribuições pagas deverão ser publicados anualmente no sítio de cada associado e em seus órgãos oficiais. Também a associação deverá publicar suas receitas e despesas em sítio da *internet*, além de editar regulamento próprio e simplificado de licitações e regulamento de contratação de pessoal, mediante procedimento simplificado, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). As contas da associação estarão sujeitas a julgamento pelo tribunal de contas competente. Por fim, o reajuste, para além da correção monetária, do valor da contribuição de cada Município estará condicionado a ato de ratificação do Prefeito, amparado em autorização legal específica.

SF/19216.35473-46

O art. 3º do projeto arrola as cláusulas essenciais do estatuto das associações de Municípios: os elementos indicados no art. 54 do Código Civil; a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede da associação; a indicação das finalidades e atribuições da associação; a previsão de que a associação é pessoa jurídica de direito privado; os critérios para se autorizar a associação a representar os associados perante outras esferas de governo; as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral; a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima da associação e o número de votos para as suas deliberações; a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal da associação; a possibilidade de desfiliação de Município a qualquer tempo, sem aplicação de penalidades.

O art. 4º condiciona a filiação e a desfiliação de Município à ratificação mediante decreto de seu Prefeito, após autorização por lei específica. Antes disso, porém, deve haver a subscrição de protocolo de intenções no qual constem as contribuições a cargo do ente associando. Caso a ratificação ocorra após dois anos de subscrição do protocolo, o ingresso do novo associado dependerá de homologação da assembleia geral.

O art. 5º prevê, como hipóteses de exclusão de associado, após suspensão por um ano, a inadimplência das obrigações financeiras e a ausência de ratificação de reajuste das contribuições, no prazo de um ano.

O art. 6º condiciona o repasse de valores à associação à autorização na lei orçamentária do Município repassador, e veda a doação de bens imóveis municipais à associação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

O art. 7º, ao tempo em que autoriza a representação dos Municípios pela associação a qual sejam filiados, condiciona a representação judicial de cada associado a questões de interesse comum de outros Municípios e a autorização do Prefeito, com indicação específica do direito ou da obrigação a ser objeto das medidas judiciais. Também veda a extensão, à associação, dos privilégios de direito material e processual dos Municípios associados.

O art. 8º permite a filiação de associações de Municípios a outras associações compostas apenas por associações de Municípios, às quais se poderá dar a denominação de confederações.

O art. 9º determina que as associações já existentes se adaptem às novas regras no prazo de um ano.

Finalmente, o art. 10 veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, é observado que o caráter pulverizado dos Municípios dificulta a defesa de seus interesses comuns e que, para reverter essa situação, diversas iniciativas têm sido tomadas no sentido da criação de associações de Municípios. Entretanto, decisões judiciais estariam a frear esse movimento associativo, sob o argumento da inexistência de autorização legal para que as associações representem os Municípios filiados. Nesse contexto, o projeto destinar-se-ia a fornecer arcabouço normativo para tais associações, viabilizando-lhes a constituição e o funcionamento.

A matéria foi despachada a esta CAE e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para apreciação terminativa.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta CAE, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar matérias relacionadas a consórcios e finanças públicas. A análise de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade será feita em maior profundidade na CCJ.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

O Projeto vem em boa hora para solucionar diversas questões que geram insegurança jurídica no direito brasileiro. Isso porque há uma prática já difundida de os municípios se unirem em associação civil sem fins lucrativos para o compartilhamento de experiências e a defesa de assuntos de interesse comum. O exemplo mais conhecido é a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), fundada em 1980, que congrega entidades associativas estaduais de municípios e tem ampla atuação em âmbito nacional.

Ocorre que há grandes dúvidas sobre o marco jurídico incidente sobre essas entidades, uma vez que têm municípios – pessoas jurídicas de direito público – entre seus associados e são custeadas basicamente por recursos públicos.

Não se trata aqui de uma simples alteração da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), uma vez que essas entidades da Administração Pública são constituídas, principalmente, para a gestão associada de serviços públicos, nos termos do art. 241 da Constituição Federal. Já as associações de municípios são entidades para defesa de interesses comuns e compartilhamento de experiências de gestão. A Lei dos Consórcios Públicos, portanto, permanece sem maiores alterações.

Um dos principais entraves hoje existente para o funcionamento seguro das associações de municípios é a falta de previsão legal expressa sobre suas características jurídicas. Destacam-se julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, não obstante reconheçam a possibilidade da existência dessas entidades, apontam para limitações de seus poderes, como a representação judicial e extrajudicial dos municípios (STJ, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 827.975/RJ, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 03/02/2017; Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança 47.806/PI, 2ª Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 05/08/2015; REsp nº 1.503.007/CE, 1ª Seção, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 06.09.2017). O presente Projeto vem justamente para colmatar essa lacuna do direito brasileiro.

Há, contudo, aperfeiçoamentos que devem ser feitos para que o Projeto alcance seus objetivos. Por essa razão, é apresentada abaixo emenda substitutiva. Destacam-se as seguintes inovações propostas: propõe-se a possibilidade de criação de associações de nível nacional, estadual e

SF/19216.35473-46



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

microrregional; além disso, propõe-se uma ampliação das possibilidades de associados de associações nacionais para municípios e associações estaduais. Desse modo, as associações nacionais terão composição mais plural e diversificada, de modo que os municípios poderão diretamente atuar como associados nessas entidades.

É estabelecida expressamente a proibição de que as associações realizem a gestão associada de serviços públicos. Essa previsão é importante para se afastarem quaisquer dúvidas quanto ao âmbito de atuação das associações de municípios em comparação aos consórcios públicos, como já mencionado. Também é estabelecida a proibição de atuação político-partidária e religiosa dessas associações.

Retira-se a previsão original da impossibilidade de doação de imóveis pelos municípios, uma vez que se trata de matéria de competência legislativa exclusiva do município, não podendo o legislador federal estabelecer normas a respeito, conforme já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF, Pleno, ADI-MC nº 927, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 11.11.1994).

Dois pontos importantes sobre os quais se propõem alterações referem-se à contratação de obras, serviços, bens e de pessoal.

O texto original do Projeto estabelece que as associações deverão elaborar regulamento próprio para essas aquisições e para contratação de pessoal. Entretanto, sabe-se que boa parte dos recursos utilizados por essas entidades são recursos públicos, advindo dos cofres dos municípios que lhes são associados. Dessa maneira, nada mais justo do que, para as contratações realizadas com recursos públicos, submeter às contratações de obras, serviços e bens às normas gerais de licitações e contratos, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Da mesma maneira, a contratação de pessoal, ainda que vinculado ao regime celetista de direito privado, deve ser feita mediante concurso público em semelhança ao que ocorre para as empresas estatais.

Com esses aperfeiçoamentos, acredita-se que haverá grandes ganhos de segurança jurídica e de eficiência na atuação dos municípios brasileiros, que disporão de um regime jurídico claro para cooperação e coordenação de suas atividades.

SF/19216.35473-46



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

III – VOTO

Diante do exposto, vota-se pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

SF/19216.35473-46

EMENDA N° - CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 486, de 2017

Dispõe sobre associações de municípios e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre associações de municípios, e dá outras providências.

Art. 2º Os municípios poderão organizar-se através de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, para a realização de interesses comuns, de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social.

Art. 3º As associações de municípios serão constituídas na forma prevista no Livro I, Título II, Capítulo II, do Código Civil, observadas ainda as seguintes disposições:

I – terão abrangência nacional, estadual ou microrregional, conforme definido em seus estatutos sociais:

a) as de nível nacional poderão ter como associados municípios brasileiros e suas associações estaduais e microrregionais;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

b) as de nível estadual poderão ter como associados os municípios do respectivo estado e as associações microrregionais;

II – observado o interesse local, os municípios poderão filiar-se a associações de níveis diversos;

III – serão mantidas por contribuição dos próprios associados, observados os créditos orçamentários, além de outros recursos previstos em estatuto;

IV – na defesa dos interesses comuns dos municípios, poderão representar seus associados perante instâncias públicas extrajudiciais e judiciais, bem como acompanhar e desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal;

V – serão presididas pelo chefe do Poder Executivo de algum dos municípios associados ou por alguém por ele indicado, nos termos do estatuto;

VI – fica vedado:

a) a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados;

b) a atuação político-partidária e religiosa;

c) o pagamento de remuneração ao presidente da associação, exceto se ele não for agente público;

d) o pagamento de verbas indenizatórias para além das estritamente relacionadas ao desempenho das atividades associativas;

VII – prestarão contas anuais à Assembleia Geral, na forma prevista em estatuto, sem prejuízo da publicação de seus relatórios financeiros e valores de contribuições pagas pelos Municípios em sítio eletrônico de livre acesso aos associados;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

VIII – submissão da associação ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do município do presidente da entidade ou do responsável por sua indicação;

IX – realização de concurso público para a contratação de pessoal sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; e

X – quando da utilização de recursos públicos advindos da contribuição de seus associados, submissão às normas gerais de licitação e contratos, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e legislação correlata.

Art. 4º A filiação ou a desfiliação do Município ocorrerá por ato do chefe do Poder Executivo, após autorização por lei específica.

§ 1º A filiação dependerá de subscrição de protocolo de intenções, no qual devem constar as contribuições a que o ente federado se obriga na qualidade de associado, em especial anuidades ou mensalidades.

§ 2º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

§ 3º Subscrito o protocolo de intenções, a filiação somente produzirá efeitos mediante autorização legislativa e posterior ratificação do protocolo por decreto do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º A ratificação realizada após dois anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembleia geral da associação.

Art. 5º Poderá ser excluído da associação, após prévia suspensão de um ano, o Município que estiver inadimplente com as contribuições associativas ou que não ratificarem, no prazo de um ano, os reajustes dessas contribuições.

Art. 6º Sob pena de nulidade, o estatuto social da associação de municípios conterá:

SF/19216.35473-46



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

SF/19216.35473-46

- I – as exigências estabelecidas no art. 54 do Código Civil;
- II – o prazo de duração;
- III – a indicação das finalidades e atribuições;
- IV – a previsão de que a associação é pessoa jurídica de direito privada sem fins econômicos;
- V – a vedação ao exercício de atividade político-partidária e religiosa;
- VI – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a representação dos municípios associados perante instâncias públicas extrajudiciais e judiciais, inclusive outras esferas de governo;
- VII – a previsão de que a Assembleia Geral é a instância máxima da associação e o número de votos para suas deliberações;
- VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal da associação;
- IX – a possibilidade de desfiliação dos Municípios a qualquer tempo, sem aplicação de penalidades.

Art. 7º As associações de municípios só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

Art. 8º As associações de municípios atualmente existentes deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei, no prazo de um ano da entrada em vigor.

Parágrafo único. Enquanto não ocorrer a adaptação da associação dos Municípios na forma do *caput* deste artigo, não serão aplicadas as obrigações previstas nesta Lei no tocante à gestão financeira e contábil dessas associações.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19216.35473-46