



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.*

SF/19942.16198-03

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. Relatórios



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

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.

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.

SF/19942.16198-03



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



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

finanças públicas. A análise de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade será feita em maior profundidade na CCJ.

SF/19942.16198-03

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.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

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 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. Propomos também estender o prazo para adaptação das entidades existentes para dois anos após a publicação da referida Lei.

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).

Entendemos importante deixar expresso no texto legal, que por não se tratarem de entidades jurisdicionadas diretamente pelos Tribunais de Contas, as associações estarão submetidas ao controle externo desses órgãos de forma indireta, por ocasião da apreciação das contas dos municípios associados.

De igual modo, deve prevalecer a possibilidade de realização de seleção de pessoal e contratação de bens e serviços com base em procedimentos próprios que respeitem os princípios da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência.

Com esses aperfeiçoamentos, acreditamos que haverá grandes ganhos de segurança jurídica e de eficiência na atuação dos municípios

SF/19942.16198-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

brasileiros, que disporão de um regime jurídico claro para cooperação e coordenação de suas atividades.

SF/19942.161998-03

### 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:

#### **EMENDA N° - CAE (SUBSTITUTIVA)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 486, de 2017**

Dispõe sobre as associações de representação institucional dos Municípios brasileiros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** As associações de municípios serão constituídas na forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, nos termos do Livro I, Título II, Capítulo II, da Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

**Art. 2º** Considera-se associação de representação dos municípios a entidade de municípios que possua, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios;

II – apresentação de relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas nos últimos 5 (cinco) anos;



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

III – possuir termos de cooperação, contratos, convênios ou quaisquer ajustes com entidades públicas ou privadas, associações nacionais e organismos internacionais, firmados no desenvolvimento de suas finalidades institucionais, previstas no art. 8º, inciso X desta Lei.

**Art. 3º** As associações municipais terão como finalidade precípua a defesa de interesses comuns, de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social de seus associados.

§1º Na defesa dos interesses comuns, as associações de municípios poderão representar seus associados perante instâncias públicas extrajudiciais e judiciais, bem como acompanhar e desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal.

§2º Competirá privativamente às associações de municípios a indicação de membros para a composição de conselhos, comitês, fóruns, grupos de trabalho e outros órgãos colegiados de âmbito federal, estaduais ou regionais, instituídos para o acompanhamento, monitoramento, discussão e/ou deliberação de interesses comuns de Municípios e do Distrito Federal.

**Art. 4º** As associações de municípios poderão ter abrangência nacional, estadual ou microrregional, conforme definido em seus estatutos sociais.

*Parágrafo único.* As associações poderão admitir como associados municípios, o Distrito Federal, associações estaduais, microrregionais e consórcios públicos, respeitados os limites territoriais de sua abrangência.

**Art. 5º** As associações de municípios serão mantidas por contribuição financeira dos próprios associados, observados os créditos orçamentários específicos, além de outros recursos previstos em estatuto.

§ 1º O pagamento das contribuições deverá estar previsto na Lei Orçamentária Anual do município, independente de lei autorizativa específica.

§ 2º As associações prestarão contas anuais à Assembleia Geral, na forma prevista em estatuto, sem prejuízo da publicação de seus relatórios

SF/19942.16198-03



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Lasier Martins**

financeiros e valores de contribuições pagas pelos municípios em sítio eletrônico de livre acesso aos associados.

**§ 3º** Os Tribunais de Contas exercerão controle externo de forma indireta sobre as associações, por ocasião da apreciação das contas dos municípios associados.

**Art. 6º** A filiação ou a desfiliação de município ocorrerá por ato discricionário do chefe do Poder Executivo, independente de autorização em lei específica.

**§ 1º** O termo de filiação deverá indicar o valor da contribuição vigente e a forma de pagamento, passando a produzir 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, produzindo efeitos imediatos.

**§ 3º** Poderá ser excluído da associação, após prévia suspensão de um ano, o município que estiver inadimplente com as contribuições associativas.

**§ 4º** Os municípios poderão filiar-se a mais de uma associação.

**Art. 7º** As associações de municípios realizarão seleção de pessoal e contratação de bens e serviços com base em procedimentos próprios que respeitem os princípios da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência.

**§ 1º** É vedada a contratação, seja como empregado ou prestador de serviços mediante contrato, de chefes do Poder Executivo em exercício e membros do Poder Legislativo, e pelo período de seis meses após deixarem os respectivos cargos eletivos, bem como de seus cônjuges ou parentes até terceiro grau.

SF/19942.16198-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

§ 2º A vedação prevista no § 1º estende-se a sociedades empresárias de que sejam sócios os chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo e seus cônjuges ou parentes até terceiro grau.

**Art. 8º** Sob pena de nulidade, o estatuto social da associação de municípios conterá:

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 promoção dos interesses 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 quórum necessário para suas deliberações;

VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do prefeito ou ex-prefeito representante legal da associação;

IX – a possibilidade de desfiliação dos municípios a qualquer tempo, sem aplicação de penalidades;

X – vedação à cessão de servidores públicos para exercício de atividades junto à associação.

SF/19942.16198-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

*Parágrafo único.* As associações de municípios não gozarão dos privilégios de direito material e de direito processual que são assegurados aos municípios.

**Art. 9º** Para a realização de suas finalidades as associações de municípios poderão:

I – estabelecer suas estruturas orgânicas internas;

II – promover o intercâmbio de informações sobre temas de interesse local;

III – manifestar-se em processos legislativos em que se discutam temas de interesse dos municípios brasileiros;

IV – postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos municípios associados, na qualidade de parte, terceiro interessado ou *amicus curiae*, quando expressamente autorizadas por autorização individual específica do chefe do Poder Executivo;

V – atuar na defesa dos interesses gerais dos Municípios brasileiros perante os Poderes Executivos da União, Estados e Distrito Federal;

VI – apoiar a defesa dos interesses comuns dos municípios em processos administrativos que tramitem perante os Tribunais de Contas e órgãos do Ministério Público;

VII – constituir programas de assessoramento e assistência para seus filiados, quando relativos a assuntos de interesse comum;

VIII – organizar e participar de reuniões, congressos, seminários e eventos;

IX – divulgar publicações e documentos em matéria de sua competência;



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

X – conveniar-se com entidades de caráter internacional, nacional, regional ou local que atuem nos interesses comuns;

XI – exercer outras funções que contribuam com a execução de seus fins.

**Art. 10** Será vedado às associações de municípios:

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

II - a atuação político-partidária e religiosa;

III - o pagamento de remuneração aos seus dirigentes, salvo o pagamento de verbas de natureza indenizatórias estritamente relacionadas ao desempenho das atividades associativas.

**Art. 11** As associações de municípios deverão assegurar o direito fundamental à informação sobre suas atividades, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

**Art. 12** 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. 13** O inciso III do art. 75 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 75** .....

.....

III – o Município, por seu prefeito, procurador ou associação de município, quando expressamente autorizada;

..... (NR)”



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

**Art. 14** As associações de municípios atualmente existentes deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei, no prazo de dois anos após a sua entrada em vigor.

**Art. 15** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

|||||  
SF/19942.16198-03

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator