



PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que *dispõe sobre a associação de Municípios*.

Relator: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

I – RELATÓRIO

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

O projeto, constituído por 10 artigos, tem por propósito disciplinar a figura da associação de Municípios para a realização de objetivos de interesse comum de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social (art. 1º).

A forma jurídica eleita é a de pessoa jurídica de Direito Privado, mais especificamente de associação civil, cujos filiados sejam todos Municípios, presidida pelo Chefe do Poder Executivo de um deles, e que tenha por finalidade a defesa, o desenvolvimento e o 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 (art. 2º).

A associação deverá dar publicidade a suas receitas e despesas na *Internet*, e se sujeitará à fiscalização e prestação de contas ao tribunal de contas competente. Suas contratações de pessoal, pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como suas licitações, obedecerão a regulamentos simplificados por ela mesma editados (art. 2º).





Além das cláusulas já exigidas pela lei civil, figurarão em seu estatuto, entre outras, as que estabeleçam: os critérios para se autorizar a associação a representar os associados perante outras esferas de governo, a forma de eleição e duração do mandato de seu representante legal, os procedimentos de convocação, funcionamento e quórum de deliberação da assembleia geral, sua instância máxima (art. 3º).

Para o processo de filiação e desfiliação é definido procedimento que inclui a subscrição de protocolo de intenções pelo Prefeito Municipal, a autorização em lei específica e, por fim, a edição de decreto que ratifique o ingresso do Município na associação (art. 4º).

O Município associado poderá ser excluído, após suspensão por um ano, no caso de inadimplência de suas obrigações financeiras. Também poderá sê-lo quando não houver ratificado, no prazo de um ano, o reajuste das contribuições definidas para a associação (art. 5º).

O repasse de valores à associação dependerá de autorização na lei orçamentária municipal, vedada a doação de bens imóveis municipais à associação (art. 6º).

A representação judicial, pela associação, dos Municípios filiados se dará relativamente a questões de interesse comum dos associados, dependendo de autorização dos Prefeitos, na qual seja indicado o direito ou obrigação a ser objeto de medidas judiciais. A associação não gozará dos privilégios de direito material e processual dos Municípios associados (art. 7º).

Ainda segundo o projeto, as associações de Municípios poderão se reunir em confederações (art. 8º) e as atualmente existentes disporão do prazo de um ano para se adaptarem às novas regras (art. 9º), que entrarão em vigor na data de publicação da futura lei (art. 10).

Nos termos da justificação, o projeto tem por objetivo criar um marco legal para as associações de Municípios, de modo a conferir maior segurança jurídica a tais entes, uma vez que recentes pronunciamentos judiciais têm dificultado o seu funcionamento e o cumprimento das funções para as quais foram criadas. O fortalecimento dessas associações reverterá em favor das comunas, ao permitir que a defesa de seus interesses seja feita de forma articulada.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

O projeto foi inicialmente distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apreciá-lo terminativamente.

O parecer da CAE concluiu pela apresentação de emenda substitutiva global, cujo conteúdo resumiremos a seguir.

Conforme o substitutivo, é mantida a qualificação das entidades como pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins econômicos (art. 1º), e são estabelecidos os seguintes requisitos para serem consideradas associações de representação de Municípios: atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios; apresentação de relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas nos últimos 5 anos; celebração de termos de cooperação, contratos, convênios ou outros ajustes com entidades públicas ou privadas, para o desenvolvimento de suas finalidades institucionais (art. 2º).

É também mantida como finalidade precípua de tais associações a defesa de interesses comuns, de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social dos associados, a qual será realizada mediante representação dos Municípios perante instâncias públicas extrajudiciais e judiciais, ou pelo acompanhamento e desenvolvimento de projetos relacionados a questões de competência municipal, no que não se incluirá a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, nem a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados (art. 3º, c/c o art. 10, I). Competirá privativamente às associações a indicação de membros para a composição de órgãos colegiados federais, estaduais ou regionais, instituídos para o acompanhamento, monitoramento, discussão e/ou deliberação de interesses comuns de Municípios e do Distrito Federal (art. 3º, § 2º).

As associações, cuja abrangência poderá ser nacional, estadual ou microrregional, terão como possíveis filiados: os Municípios, o Distrito Federal, associações estaduais, microrregionais e consórcios públicos (art. 4º).

A contribuição financeira dos filiados deverá ser prevista nas respectivas leis orçamentárias, independentemente de lei autorizativa específica, e as contas anuais da associação serão prestadas à assembleia



SF/20934.67058-87



geral, cabendo aos tribunais de contas exercer o controle externo de forma indireta, ao apreciar as contas dos municípios associados (art. 5º).

O processo de filiação e desfiliação dependerá apenas de ato do Prefeito Municipal, devendo o termo de filiação, que será publicado na imprensa oficial, discriminar o valor da contribuição e a forma de pagamento. É mantida a hipótese de exclusão de Município inadimplente, após prévia suspensão de um ano (art. 6º).

Os processos de seleção de pessoal para a associação, bem como de contratação de bens e serviços, observarão normas por ela próprias editadas, que respeitem os princípios da impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência. Não se admitirá a contratação, como empregado ou prestador de serviços, de chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, até o período de seis meses após o encerramento de seus mandatos, bem como de seus cônjuges e parentes até o terceiro grau, vedação essa extensível à contratação de empresas de que tais pessoas sejam sócios (art. 7º).

No tocante às cláusulas essenciais do estatuto social, as principais modificações promovidas pelo substitutivo são: (i) a inclusão de interdito ao exercício, por parte da associação, de atividade político-partidária e religiosa; (ii) a estipulação de que, além de Prefeito de Município associado, também ex-Prefeito poderá ser escolhido representante legal da associação; (iii) a vedação à cessão de servidores públicos para o exercício de atividade junto à associação (art. 8º).

O objeto e o modo de atuação das associações de municípios incluirão: o estabelecimento de suas estruturas orgânicas; a promoção de intercâmbio de informações; a manifestação em processos legislativos nos quais se discutam temas de interesse municipal; a postulação, 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; a defesa dos interesses gerais dos Municípios perante os Poderes Executivos federal, estadual e distrital; apoio à defesa dos interesses comuns dos Municípios em processos administrativos nos tribunais de contas e no Ministério Público; constituição de programas de assessoramento e assistência aos filiados, em matérias de interesse comum; organização de eventos; divulgação de publicações e documentos;



celebração de convênios com entidades de caráter internacional, nacional, regional ou local que atuem nos interesses comuns (art. 9º).

Além das já referidas gestão associada de serviços públicos, realização de atividades ou serviços públicos próprios de seus membros e atuação político-partidária ou religiosa, é incluído entre as vedações dirigidas a tais entidades associativas o pagamento de remuneração a seus dirigentes, permitido apenas o de verbas de natureza indenizatória (art. 10).

Determina-se, outrossim, a observância da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) pelas associações de Municípios (art. 11).

Reitera-se, para tais entidades, o comando do art. 5º, XIX, da Carta Magna, que condiciona à decisão judicial a dissolução compulsória de associação ou a suspensão de suas atividades (art. 12).

É promovida alteração no art. 75, III, do Código de Processo Civil, para se incluir, entre os representantes processuais das comunas, a associação de Municípios, quando expressamente autorizada (art. 13).

Por fim, o prazo para adaptação das existentes associações de Municípios às novas regras é aumentado pelo substitutivo para dois anos (art. 14), mantida cláusula de vigência idêntica à do texto original do projeto (art. 15).

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 486, de 2017, bem como sobre o seu mérito, tudo nos termos do art. 101, I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal.

No tocante à constitucionalidade, importa mencionar que compete ao legislador federal editar normas de Direito Civil, nas quais se incluem a regulação dos diferentes tipos de pessoas jurídicas, entre as quais as associações (art. 22, I, da Constituição). Leis sobre essa matéria não se sujeitam a qualquer reserva de iniciativa, podendo originar-se de projeto de autoria parlamentar.





Consoante bem observado pela CAE, uma disposição específica do projeto em exame padece de inconstitucionalidade. Trata-se do parágrafo único de seu art. 6º, que veda a doação de bens imóveis pelos Municípios às associações. Com efeito, no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 927 (DJ de 11.11.1994), o Supremo Tribunal Federal entendeu que a competência da União para editar normas gerais sobre licitações e contratos não a autoriza a interferir na autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios, relativamente à destinação que decidem dar aos seus bens. Por esse motivo, a Corte determinou a suspensão cautelar da eficácia da parte da alínea *b* do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que limitava o rol de possíveis donatários de bens imóveis públicos, de modo a que a referida restrição não se aplicasse para Estados, Distrito Federal e Municípios. No substitutivo que apresenta, a CAE acertadamente retira a previsão do parágrafo único do art. 6º do texto original do projeto.

Não vislumbramos outros óbices de constitucionalidade ou de juridicidade, seja no projeto, seja no substitutivo da CAE. Também consideramos observadas as regras regimentais em sua tramitação.

De um modo geral, o substitutivo da CAE traz importantes aprimoramentos às previsões iniciais do PLS. Entre as positivas inovações ao texto original, podemos citar:

- a) a expressa menção ao Distrito Federal como um dos possíveis filiados a tais associações (parágrafo único do art. 4º), tendo em vista que esse ente federado acumula funções e competências municipais (art. 32, § 1º, da Constituição);
- b) a atribuição, às associações de Municípios, da prerrogativa de escolher o representante municipal em órgãos colegiados federais, estaduais e regionais instituídos para o acompanhamento, monitoramento, discussão e/ou deliberação de interesses comuns de Municípios e do Distrito Federal, o que fortalece o papel dessas associações (art. 3º, § 2º);
- c) a determinação para que os regulamentos próprios das associações, relativos à contratação de pessoal e às licitações e contratos, observem não apenas o princípio da impessoalidade, como previsto no texto original, mas também os da moralidade, igualdade, publicidade e eficiência (art. 7º);





- d) a simplificação do processo de filiação e desfiliação de Município à entidade associativa, o qual não mais dependerá de autorização legislativa, mas apenas de decisão do Prefeito, que é quem representa a comuna nos convênios e contratos celebrados pelo ente político, cabendo registrar que a associação é pessoa jurídica de Direito Privado e não integra a Administração Pública, sendo desnecessária a autorização legislativa para sua criação (art. 6º);
- e) a vedação ao desempenho de atividade político-partidária e religiosa pela associação de Municípios (arts. 8º, V, e 10, II);
- f) a vedação à cessão de servidores públicos para exercício de atividades junto à associação (art. 8º, X);
- g) a definição mais clara dos tipos de ações a serem exercidas pela associação de Municípios na defesa dos interesses de seus filiados (art. 9º);
- h) a vedação a que a entidade associativa promova a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, ou a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados (art. 10, I), distinguindo claramente essa figura jurídica dos consórcios públicos de que trata a Lei nº 11.107, de 2005;
- i) a plena submissão da associação de Municípios à Lei de Acesso à Informação, assegurando, assim, maior transparência às suas atividades (art. 11).

Entendemos, portanto, que o projeto merece aprovação, na forma da Emenda nº 1 – CAE. Há, porém, alguns ajustes a fazer no texto do substitutivo, a seguir descritos. A maioria deles é de natureza meramente redacional, como correções de lapsos gramaticais e remissões equivocadas. Assim ocorre nas submendas que propomos com o objetivo de modificar os seguintes dispositivos: o inciso III do art. 2º, o inciso IV do art. 8º, o inciso III do art. 10 e o art. 13.

Outra subemenda tem por escopo uniformizar a nomenclatura utilizada para designar as entidades de que cuida o projeto. O substitutivo alude a “associações de Municípios”, “associações municipais” e “associações de representação dos Municípios” para referir-se ao mesmo tipo de pessoa jurídica. Temos para nós que a última expressão é mais fiel à





finalidade principal a que se destinam tais entidades, nos termos do projeto e do substitutivo.

O § 2º do art. 3º do substitutivo trata da competência privativa das associações de municípios de indicarem membros para a composição de 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. Entendemos relevante acrescentar a expressão “representantes” logo após a expressão “membros” para reforçar o papel de representação das associações de municípios a ser cumprido pelos membros indicados. Outra modificação que reputamos relevante neste dispositivo é a substituição da expressão “órgãos” pela expressão “instituições”, de modo a conferir-lhe maior amplitude.

O parágrafo único do art. 4º do substitutivo permite a admissão, como associados, de Municípios, do Distrito Federal, de consórcios públicos e de associações estaduais e microrregionais. Para evitar incompreensões do sentido da norma, julgamos pertinente apresentar subemenda que esclareça, quanto às duas últimas, tratar-se de associações de Municípios de âmbito estadual ou microrregional. A expressão “associações estaduais” poderia ser interpretada como “associações de Estados”. O próprio art. 3º do substitutivo, por exemplo, usa a expressão “associações municipais”, para referir-se a “associações de municípios”.

Na última subemenda, retiramos do inciso V do art. 9º do substitutivo a menção ao Distrito Federal. Esse dispositivo prevê que as associações poderão *atuar na defesa dos interesses gerais dos Municípios brasileiros perante os Poderes Executivos da União, Estados e Distrito Federal*. Sendo constitucionalmente vedada a divisão do Distrito Federal em Municípios (*caput* do art. 32 da Carta Magna), e o próprio substitutivo prevendo a possibilidade de o Distrito Federal filiar-se a associações de Municípios, não vemos razão para que conste referência a esse ente no inciso V do art. 9º.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 486, de 2017, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma da Emenda nº 1 – CAE, com as seguintes subemendas:





SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAE)

Substitua-se, no inciso III do art. 2º da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, a referência ao inciso X do art. 8º por inciso X do art. 9º.

SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAE)

Substitua-se, no inciso IV do art. 8º da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, o termo “privada” por “privado”.

SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAE)

Substitua-se, no inciso III do art. 10 da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, o termo “indenizatórias” por “indenizatória”.

SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAE)

Substitua-se, no art. 75, III, do Código de Processo Civil, alterado pelo art. 13 da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, a expressão “associação de Município” por “associação de representação de Municípios”.

SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAE)

Substitua-se, em todos os dispositivos da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, onde figurem, as expressões “associações de Municípios” e “associações municipais” por “associações de representação de Municípios”.

SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAE)

Acrescente-se, no § 2º do art. 3º da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, a expressão “representantes” logo após a expressão





“membros” e substitua-se, no mesmo dispositivo, a expressão “outros órgãos colegiados” pela expressão “outras instituições colegiadas”.

SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAE)

Substitua-se, no parágrafo único do art. 4º da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, a expressão “associações estaduais, microrregionais” por “associações de representação de Municípios de âmbito estadual ou microrregional”.

SUBEMENDA Nº - CCJ
(à Emenda nº 1 – CAE)

Substitua-se, no inciso V do art. 9º da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, a expressão “da União, Estados e Distrito Federal” por “da União e dos Estados”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20934.67058-87