

# **PARECER N° , DE 2021**

SF/21037.46142-35  


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

Relator: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

## **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame do Plenário desta Casa 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 foi inicialmente distribuído para exame pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a esta última deliberar terminativamente sobre a matéria. Na CAE, recebeu parecer pela aprovação, na forma de substitutivo. Na CCJ, designado relator, o Senador Wellington Fagundes apresentou relatório que concluiu pela aprovação do substitutivo da CAE, com oito subemendas. O relatório, no entanto, não chegou a ser apreciado pela CCJ.

Em razão da pandemia de covid-19, o exame do Projeto foi deslocado para o Plenário desta Casa, para que sobre ele decida, pelo sistema de deliberação remota, incumbindo-nos ofertar parecer em substituição à CCJ. Em homenagem ao trabalho já realizado pelo Senador Wellington Fagundes, valemo-nos a seguir, em grande medida, da análise empreendida por Sua Excelência.

O projeto, constituído por 10 artigos, tem por propósito disciplinar a figura da associação de Municípios para a realização de



SF/2/1037.46142-35

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

privilegios de direito material e processual dos Municípios associados (art. 7º).

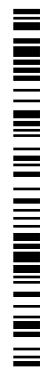
Ainda segundo o projeto, as associações de Municípios poderão se reunir em confederações (art. 8º) e as atualmente existentes disporão do prazo de um ano para se adaptarem às novas regras (art. 9º), que entrarão em vigor na data de publicação da futura lei (art. 10).

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.

O parecer da CAE sobre o projeto 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).



SF/21037.46142-35

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).

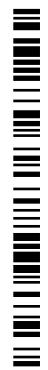
A contribuição financeira dos filiados deverá ser prevista nas respectivas leis orçamentárias, independentemente de lei autorizativa específica, e as contas anuais da associação serão prestadas à assembleia geral, cabendo aos tribunais de contas exercer o controle externo de forma indireta, ao apreciar 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

SF/21037.46142-35

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 gestões associadas 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).

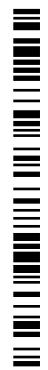
Reitera-se, para tais entidades, o comando do art. 5º, XIX, da Carta Magna, que condiciona à decisão judicial a dissolução compulsória de associação ou a suspensão de suas atividades (art. 12).

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

O exame da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, bem como do mérito do PLS nº 486, de 2017, pela CCJ encontra fundamento no art. 101, I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal. Parecer proferido em Plenário, em substituição àquela Comissão, deve, pois, examinar todos esses aspectos.



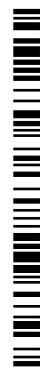
SF/21037.46142-35

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.

Além da já mencionada exclusão da regra proibitiva de doação de bens imóveis pelos Municípios, o substitutivo da CAE, de um modo geral, 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 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);
- c) 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 comunidade nos convênios e contratos celebrados pelo ente político (art. 6º);



SF/21037.46142-35

- d) a vedação ao desempenho de atividade político-partidária e religiosa pela associação de Municípios (arts. 8º, V, e 10, II);
- e) a vedação à cessão de servidores públicos para exercício de atividades junto à associação (art. 8º, X);
- f) a definição mais clara dos tipos de ações a serem exercidas pela associação de Municípios na defesa dos interesses de seus filiados (art. 9º);
- g) 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 assim essa figura jurídica dos consórcios públicos de que trata a Lei nº 11.107, de 2005;
- h) 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, contudo, pontos do substitutivo (alguns deles repetição de previsões do texto original do projeto) que podem ter a sua constitucionalidade questionada. O primeiro é a regra de que as associações de municípios devam necessariamente se constituir como pessoas jurídicas de direito privado. Ora, por que restringir nessa medida a autonomia dos entes federados de determinar a melhor forma que devem assumir as associações por eles criadas? Limitação dessa ordem deveria ser amparada por alguma imperiosa razão de natureza constitucional, algo que não identificamos.

Um dos motivos que conduziram à apresentação do projeto foi justamente a dificuldade enfrentada pelas associações municipais para representar judicialmente seus associados. O STJ tem entendido que os municípios não poderiam abdicar das prerrogativas processuais conferidas à fazenda pública, entregando sua representação processual a entidades de direito privado. No caso de os municípios optarem por criar associação com personalidade de direito público, não haveria o menor espaço para o tipo de discussão jurídica travada no STJ. E cabe lembrar que a Lei nº 11.107, de 2005, ao tratar dos consórcios públicos, expressamente prevê a figura da associação pública, ou seja, de uma associação com personalidade de direito público, composta por entes federados.

SF/21037.46142-35

Por isso, oferecemos subemenda ao substitutivo da CAE, que promove alteração em seu art. 1º (e, por necessidade lógica, em outros dispositivos seus que abordam o mesmo tema), para prever que os municípios possam optar, ao constituírem uma associação, por conferir-lhe personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Evidentemente, quando assumir a forma de associação pública, de natureza autárquica, a sua criação não poderá se guiar pelas normas do substitutivo, que dispensam lei autorizativa, já que, nos termos do art. 37, XIX, da Constituição, as autarquias devem ser criadas por lei.

Ainda no tocante à constitucionalidade, entendemos deva ser suprimida a regra do § 2º do art. 3º do substitutivo da CAE. Ela atribui às associações de municípios a prerrogativa privativa de indicar os membros que comporão conselhos e órgãos colegiados federais, estaduais ou regionais nos quais se discuta matéria de interesse dos Municípios. Ora, tratando-se de conselhos federais ou estaduais, sua criação se dará por lei da União ou de Estado. Tais órgãos comporão a Administração Pública federal ou estadual. E, por isso mesmo, a iniciativa legislativa para sua criação será privativa do Presidente da República ou do Governador de Estado. Assim, não pode uma lei de autoria parlamentar predeterminar que competirá às associações de municípios escolher membros desses conselhos, sob pena de constitucionalidade. E mesmo que tal vício fosse superável, remanesceria a questão de como determinar que associação, entre as inúmeras existentes, teria a prerrogativa de escolher os membros do conselho. Por isso, propomos subemenda ao substitutivo da CAE que suprime o § 2º de seu art. 3º.

Outro dispositivo cuja supressão sugerimos é o art. 2º do substitutivo da CAE. Ele arrola requisitos que devem ser atendidos por uma associação para que seja considerada representativa de municípios. Um deles é a apresentação de relatório circunstanciado das atividades que tenha desenvolvido nos últimos cinco anos. A nosso ver, não faz sentido exigir que uma associação esteja em funcionamento há cinco anos para que ela seja considerada associação de municípios. A prevalecer a exigência, uma associação dessa natureza somente poderia se valer do regime jurídico da futura lei cinco anos após ter sido criada.

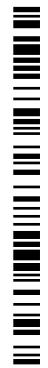
Igualmente não nos parece razoável outro requisito previsto no art. 2º do substitutivo: o de que, para ser considerado associação de municípios, o ente deva manter convênios ou outros ajustes com instituições públicas ou privadas, para o desenvolvimento de suas finalidades. Obviamente, não é a circunstância de celebrar convênios, mas sim a natureza das atividades desempenhadas, os fins estatutários e sobretudo o tipo de

pessoas que podem se tornar seus membros que permitem qualificar como associação de municípios uma dada entidade.

O terceiro requisito enunciado no art. 2º do substitutivo – atuar na defesa de interesses gerais dos municípios – é repetido no artigo seguinte, de modo que o conteúdo do art. 2º é, numa parte, inadequado e, noutra, desnecessário, justificando-se, assim, a sua eliminação, o que propomos por meio de subemenda.

Outro ponto que merece aprimoramento no substitutivo é a regra do § 3º de seu art. 5º, segundo a qual *os Tribunais de Contas exercerão controle externo de forma indireta sobre as associações, por ocasião da apreciação das contas dos municípios associados*. Não resta muito claro em que consistiria esse controle externo de forma indireta. Se com isso se pretende que apenas os atos dos próprios municípios associados sejam objeto de fiscalização (ex.: a destinação de contribuições para a associação), criaria-se um limbo, uma zona não sujeita ao controle externo, que englobaria todos os atos e contratos da própria associação, a qual, reitere-se, será mantida com recursos públicos a ela destinados pelos municípios associados. Ora, isso estaria em visível descompasso com o preceito do art. 70, parágrafo único, da Constituição, segundo o qual devem prestar contas todos aqueles que utilizem recursos públicos. Mesmo que a aludida forma indireta de controle externo não pretenda significar isso, não obstante a fiscalização, pelos tribunais de contas, dos atos da própria associação, o dispositivo em comento terá uma aplicação problemática, pois, em tese, todos os tribunais de contas competentes para examinar as contas de municípios associados poderão fiscalizar concomitantemente a associação. No limite, poderiam ser prolatadas decisões colidentes sobre uma mesma matéria.

Entendemos que a Lei nº 11.107, de 2005, ao cuidar dos consórcios públicos, oferece uma solução muito mais racional para o tema do controle externo de entidades formadas pela associação de vários entes políticos. Consoante seu art. 9º, parágrafo único, o consórcio público se sujeita à *fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas*. Algo parecido pode ser estatuído para as associações de municípios, já que, nos termos do substitutivo, elas sempre terão como representante legal o Prefeito em exercício ou ex-Prefeito de um dos municípios associados. Assim, a competência para a fiscalização dos atos e contratos das associações pode ser fixada com base neste critério: será competente o



SF/21037.46142-35



SF/21037.46142-35

tribunal de contas com jurisdição sobre o Município onde o representante legal da entidade exerce ou exerceu o cargo de Prefeito. Propomos subemenda ao substitutivo da CAE exatamente com esse propósito.

Além das alterações mais substanciais anteriormente mencionadas, há alguns ajustes formais a fazer no texto do substitutivo, a seguir descritos. A maioria deles é de natureza meramente redacional, como ocorre nas subemendas que propomos com o objetivo de modificar os seguintes dispositivos: 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 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”.

Noutra 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.

Em Plenário, foram apresentadas nove emendas. No mérito, discordamos apenas da Emenda nº 4 – PLEN. O conteúdo das demais, quando não constante do substitutivo da CAE, nele será incorporado por meio de subemendas, ainda que, por razões formais, estas devam ser consideradas



SF/21037.46142-35

prejudicadas, no caso de aprovação do substitutivo. Analisamos, a seguir, cada uma delas.

A Emenda nº 2 – PLEN, de autoria da Senadora Rose de Freitas, insere inciso no art. 3º do PLS, para dispor que os estatutos das associações de municípios contenham normas que determinem a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Como visto, ela se dirige a alterar o texto do projeto. A eventual aprovação do substitutivo da CAE, como por nós propugnado, levará à prejudicialidade da Emenda, nos termos do art. 300, XVI, do RISF. Nada impede, porém, que o relator ofereça subemenda ao substitutivo, contemplando as preocupações da autora. É o que fazemos, propondo a inclusão de inciso no art. 8º do substitutivo, com esse propósito.

A Emenda nº 3 – PLEN, do Senador Mecias de Jesus, insere artigo no projeto, para determinar que a exclusão de associados só possa ocorrer em procedimento que assegure direito de ampla defesa e de recurso. Alude à jurisprudência do STF no sentido da aplicação dos direitos fundamentais também no âmbito das relações privadas. No caso específico das associações de que trata o projeto, nem seria necessário invocar essa jurisprudência, já que todos os membros de uma associação de municípios são pessoas jurídicas de direito público e o fato de a entidade se constituir como pessoa jurídica de direito privado não tem o condão de afastar o dever de seus membros e da própria associação de conduzir suas ações de forma não arbitrária. Ademais, para quaisquer associações, vale a regra do art. 57 do Código Civil, dada pela Lei nº 11.127, de 28 de junho de 2005, segundo a qual *a exclusão do associado só é admissível havendo justa causa, assim reconhecida em procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto*. Feitas essas observações, entendemos aplicar-se a essa Emenda o mesmo que foi dito anteriormente sobre a Emenda nº 2 – PLEN, sem prejuízo da inclusão de seu conteúdo no art. 6º do substitutivo da CAE, que versa sobre a filiação, a desfiliação e a exclusão de membros. Com isso, afastamos qualquer possibilidade de que se conclua ser inaplicável a regra do art. 57 do Código Civil a tais associações, por serem elas regidas por lei especial.

As Emendas nºs 4 a 8 – PLEN são de autoria do Senador Izalci Lucas. A Emenda nº 4 – PLEN altera o art. 2º, VI, do projeto, para dispor que as associações deverão observar as normas de direito público sobre licitação, contratação, prestação de contas e admissão de pessoal. A nosso ver, a solução adotada pelo substitutivo da CAE é mais adequada, ao submeter as admissões de pessoal e contratações de bens e serviços desses entes aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da eficiência.

SF/21037.46142-35  


Hoje já existem diversas associações de Municípios em pleno funcionamento e não temos notícia de que a sua submissão às regras de direito privado, como se dá com quaisquer outras associações, tenha sido seriamente questionada. O fato de tais associações serem constituídas por entes federados e receberem recursos públicos não tem o condão sujeitá-las, nas admissões de pessoal e nos contratos que celebrem, à regra do concurso público e à lei de licitações e contratos.

O STF já teve oportunidade de decidir que outras entidades criadas pelo Estado, mantidas com recursos públicos e que desenvolvem atividade de natureza pública não são obrigadas a realizar concurso público nem licitação. Tal se deu no julgamento da ADI nº 1.864 (DJ de 02.05.2008), quando a Corte considerou constitucional a lei de criação do serviço social autônomo PARANAEDUCAÇÃO. Esse ente tem a missão de auxiliar o Estado do Paraná na gestão de seu sistema educacional. Além de a entidade ser mantida com dotações orçamentárias, seu conselho de administração é constituído por secretários de estado.

Cabe assinalar que, quando a associação de Municípios se constituir como pessoa jurídica de direito público, hipótese que, como visto, pretendemos incluir no substitutivo, as regras sobre concurso, licitações e contratos se aplicarão automaticamente a ela. Só não vemos razão para exigir isso de quaisquer associações de Municípios, mesmo daquelas constituídas como pessoa jurídica de direito privado.

Especificamente quanto ao controle externo de tais associações, também objeto da Emenda nº 4 - PLEN, uma das subemendas que apresentamos mantém, como já mencionado, a submissão desses entes à fiscalização das cortes de contas. Nesse ponto, portanto, as preocupações do autor da Emenda nº 4 – PLEN são atendidas por subemenda ao substitutivo.

A Emenda nº 5 – PLEN modifica o inciso I do art. 2º do projeto e suprime o inciso IV de seu art. 3º, para permitir que as associações de municípios também possam se constituir como pessoas jurídicas de direito público. Os argumentos empregados pelo autor para justificar a modificação são análogos aos que já utilizamos neste Parecer, em defesa de subemenda que apresentaremos ao substitutivo da CAE, com o mesmo objetivo. Assim, o propósito do Senador Izalci Lucas se encontra nela contemplado, a despeito de, por razões formais, concluirmos pela prejudicialidade da Emenda.

A Emenda nº 6 – PLEN insere parágrafo no art. 1º do projeto, dispondo que, para efeitos da futura Lei, o Distrito Federal será considerado

SF/21037.46142-35

como Município. A rigor, o substitutivo da CAE já prevê que o Distrito Federal poderá integrar associações de municípios (art. 4º, parágrafo único). Entretanto, ao referir-se aos membros das associações em diversos de seus dispositivos, menciona apenas os municípios. Modificação como a pretendida pela Emenda nº 6 – PLEN daria mais clareza ao texto. Por isso, concordando com o autor, apresentaremos subemenda ao substitutivo, ainda que, por razões formais, concluamos pela prejudicialidade da Emenda nº 6 – PLEN.

A Emenda nº 7 – PLEN é de redação e visa a corrigir numeração equivocada de incisos no art. 2º do PLS. Como propomos a aprovação do projeto nos termos do substitutivo da CAE, não há necessidade da correção desse lapso, que figura apenas no texto original da proposição. Somos pela prejudicialidade da Emenda.

A Emenda nº 8 – PLEN estende, de um para dois anos, o prazo de adaptação das associações hoje existentes às novas regras. De fato, o texto original do projeto estipula o lapso de um ano para essa adaptação. O substitutivo da CAE, contudo, dobra esse prazo, contemplando, assim, as pretensões do autor da Emenda. Em razão disso, propomos a prejudicialidade da Emenda.

As Emendas nºs 9 e 10 – PLEN são de autoria do Senador Jean Paul Prates. A de nº 9 modifica o art. 2º, V, do projeto para ampliar o dever de publicidade, em sítio eletrônico na Internet, imposto às associações de municípios. Deverão ser disponibilizados também os termos de cooperação, contratos, convênios e quaisquer ajustes com entidades públicas ou privadas, associações nacionais e organismos internacionais, firmados no desenvolvimento de suas finalidades institucionais. Além disso, a emenda vincula expressamente as associações aos ditames da Lei de Acesso à Informação. O substitutivo da CAE, em seu art. 11, determina que tais associações assegurem o direito fundamental à informação sobre suas atividades, nos termos daquela mesma Lei. Em assim o fazendo, torna obrigatória a manutenção, pelas associações de municípios, de sítio eletrônico na Internet, no qual sejam disponibilizados não apenas os registros de suas despesas, dos repasses e transferências de recursos financeiros, dos processos licitatórios e contratos celebrados, mas também de outras tantas informações de interesse público (art. 8º, §§ 1º a 3º, da Lei nº 12.527, de 2011). Como propomos a aprovação do substitutivo da CAE, concluímos pela prejudicialidade da Emenda.

Finalmente, a Emenda nº 10 – PLEN modifica o art. 2º do PLS para: (i) permitir que possam fazer parte de uma mesma associação municípios



SF/2/1037.46142-35

localizados em Estados distintos; (ii) remodelar uma das finalidades justificadoras da criação de associações de municípios, de modo que passe a ser a de *representação dos Municípios na defesa da atuação pública de competência municipal perante fóruns legislativos, administrativos e da sociedade civil que debatam políticas públicas sob sua responsabilidade, como os relacionados à educação, ao esporte e à cultura*; (iii) esclarecer que a vedação a que os presidentes de tais associações sejam remunerados se limita a valores advindos das próprias associações, não afetando o subsídio a que fazem jus, pelo exercício do cargo de Prefeito Municipal. A nosso ver, o substitutivo da CAE oferece resposta às preocupações do autor da Emenda ao: (i) eliminar a limitação geográfica estabelecida no texto original do projeto (art. 4º); (ii) deixar claras as finalidades precípuas de tais associações, nelas incluindo a representação judicial e extrajudicial de seus associados e a defesa de seus interesses junto aos Poderes Executivo e Legislativo de outras esferas, bem como junto ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas (arts. 3º e 9º); (iii) prever ser vedado às associações pagar remuneração a seus dirigentes, ressalvadas as verbas de caráter indenizatório (art. 10, III). Por esse motivo, concluímos pela prejudicialidade da Emenda nº 10 – PLEN.

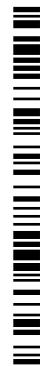
### **III – VOTO**

Ante o exposto, opinamos 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, restando prejudicadas as Emendas nºs 2 a 10 - PLEN:

#### **SUBEMENDA Nº - PLEN (à Emenda nº 1 – CAE)**

Promovam-se as seguintes modificações na Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) ao Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017:

- a) supressão da expressão “de direito privada”, constante do inciso IV de seu art. 8º;
- b) inclusão da expressão “quando constituídas como pessoas jurídicas de direito privado” na parte inicial do parágrafo único do art. 8º;
- c) alteração da redação do art. 1º da mesma Emenda, para que passe a ser a seguinte:



SF/2/1037.46142-35

**“Art. 1º** As associações de representação de municípios serão constituídas como autarquias de base associativa ou como 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).

§ 1º Quando adotarem a forma de autarquia, as associações de representação de municípios observarão as regras da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, sobre a constituição e extinção das associações públicas, bem como sobre a retirada de entes consorciados, afastada a aplicação dos dispositivos desta Lei que tratem do mesmo tema.

§ 2º Para os fins desta Lei, o Distrito Federal será considerado como Município.”

### **SUBEMENDA N° - PLEN (à Emenda nº 1 – CAE)**

Suprime-se o § 2º do art. 3º da Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) ao Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, renomeando-se como parágrafo único o atual § 1º.

### **SUBEMENDA N° - PLEN (à Emenda nº 1 – CAE)**

Suprime-se o art. 2º da Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) ao Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, renumerando-se os demais.

### **SUBEMENDA N° - PLEN (à Emenda nº 1 – CAE)**

Dê-se ao § 3º do art. 5º da Emenda nº 1 – CAE (Substitutivo) ao Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, a seguinte redação:

“**Art. 5º**.....

.....

§ 3º A associação sujeita-se à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas com jurisdição ordinária sobre a administração pública do Município onde o representante legal da entidade exerce ou exerceu o mandato de Prefeito.”

### **SUBEMENDA N° - PLEN**

**(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 - PLEN**  
**(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 - PLEN**  
**(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 - PLEN**  
**(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 - PLEN**  
**(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”.

**SUBEMENDA Nº - PLEN**  
**(à Emenda nº 1 – CAE)**

Acrescente-se o seguinte inciso no *caput* do art. 8º da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017:

 SF/2/1037.46142-35

**“Art. 8º.....**

XI – normas que determinem a observância, pela associação, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

”

**SUBEMENDA N° - PLEN  
(à Emenda nº 1 – CAE)**

Acrescente-se o seguinte parágrafo ao art. 6º da Emenda nº 1 – CAE ao PLS nº 486, de 2017, renumerando o atual § 4º:

**“Art. 6º.....**

§ 4º A exclusão de associados, em qualquer caso, far-se-á mediante procedimento que assegure os direitos ao contraditório, à ampla defesa e a recurso, nos termos previstos no estatuto.

”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator