

## **PARECER N° , DE 2021**

SF/2/1743.99609-03  


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

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

SF/21743.99609-03  


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/21743.99609-03

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

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**

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/2/1743.99609-03

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 vedação ao desempenho de atividade político-partidária e religiosa pela associação de Municípios (arts. 8º, V, e 10, II);



SF/21743.99609-03

- d) a definição mais clara dos tipos de ações a serem exercidas pela associação de Municípios na defesa dos interesses de seus filiados (art. 9º);
- e) 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;
- f) a plena submissão da associação de Municípios à Lei de Acesso à Informação, assegurando, assim, maior transparência às suas atividades (art. 11).

Especificamente quanto ao controle de seus atos, apesar de compreendermos a preocupação do autor do projeto em favor da submissão das associações à fiscalização dos tribunais de contas, consideramos que a solução encontrada pelo relator da matéria na CAE, o Senador Lasier Martins, atende adequadamente ao interesse público, sem trazer ônus excessivos às associações nem aos próprios tribunais. A fiscalização por ocasião da apreciação das contas dos próprios municípios associados é uma solução que garante a correta destinação dos recursos, sem ampliar demasiadamente as competências das cortes de contas. Afinal, os Municípios são os maiores interessados na correta utilização dos recursos pela associação, e manterão sua legitimidade para instaurar tomadas de contas especiais no caso de desvios ou desfalques.

Entendemos, portanto, que o projeto merece aprovação com as inovações trazidas pela Emenda nº 1 – CAE, cuja maior parte mantemos no substitutivo que apresentamos nas conclusões deste parecer. Há, contudo, pontos do substitutivo da CAE (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



SF/21743.99609-03

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.

Por isso, o substitutivo que apresentamos prevê que os municípios possam optar, ao constituírem uma associação, por conferir-lhe personalidade jurídica de direito público ou de direito privado (art. 2º, I). 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 inconstitucionalidade. 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, o substitutivo que apresentamos não repete aquela previsão.

Outra regra 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 da CAE: 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 da CAE – 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 substitutivo que apresentamos mantém como requisito a atuação na defesa dos interesses gerais dos municípios (art. 2º, III).

Diferentemente do que dispõe o substitutivo da CAE, consideramos mais adequado, até mesmo para manter uma maior convergência de interesses, que apenas Municípios e o Distrito Federal possam se tornar membros das associações em exame, não consórcios públicos ou associações de segundo grau (as associações de associações). É o que prevemos no substitutivo apresentado (art. 2º, II, c/c o art. 1º, parágrafo único).

Nosso substitutivo (art. 8º) diverge daquele da CAE também por resgatar a redação original do projeto no que concerne ao processo de filiação de Municípios às associações. A nosso ver, a assinatura de protocolo de intenções, a autorização em lei específica e a ratificação do protocolo pelo Chefe do Poder Executivo, a exemplo do que ocorre nos consórcios públicos, são procedimentos essenciais para garantir maior legitimidade à participação dos Municípios em tais associações.

Outros pontos nos quais o substitutivo que propomos recupera previsões originais do projeto ou oferece à matéria tratamento distinto do substitutivo da CAE são:

- a) a obrigatoriedade de que o representante legal da associação seja o Chefe do Poder Executivo de um dos entes federados associados, não se admitindo que ex-ocupante do cargo seja escolhido para a função (art. 2º, IV);



SF/2/1743.99609-03

- b) o dever da associação de publicar relatórios financeiros anuais e os valores das contribuições dos associados em sítio eletrônico de acesso público (art. 2º, V);
- c) a possibilidade de a associação representar seus filiados perante instâncias privadas e desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal, como os relacionados à educação, ao esporte e à cultura (art. 3º, III e VIII);
- d) a supressão do interdito, que constava do substitutivo da CAE, à cessão de servidores dos municípios à associação de que sejam membros;
- e) a ineficácia de quaisquer reajustes, além da mera correção monetária, do valor das contribuições devidas pelos Municípios em relação aos Municípios filiados cujo chefe do Poder Executivo ainda não tiver editado ato de ratificação amparado em autorização legal específica (art. 7º, § 3º);
- f) a possibilidade de a associação filiar-se a outras associações que só admitam como filiados associações de representação de municípios (art. 10).

Além das alterações mais substanciais anteriormente mencionadas, há alguns ajustes formais no texto, a maioria deles de natureza meramente redacional. Um exemplo é a uniformização, no substitutivo que apresentamos, da nomenclatura utilizada para designar as entidades de que cuida o projeto. Optamos por designá-las “Associações de Representação de Municípios”, expressão que nos parece mais fiel à finalidade principal a que se destinam tais entidades.

Em Plenário, foram apresentadas nove emendas. No mérito, discordamos apenas da Emenda nº 4 – PLEN. O conteúdo das demais é incorporado no substitutivo que apresentamos, ainda que, por razões formais, as emendas devam ser consideradas prejudicadas. 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 que propomos levará à prejudicialidade da Emenda, nos termos do art. 300, XVI, do RISF. Nada impede, porém, que o relator incorpore o conteúdo da Emenda ao substitutivo, contemplando as preocupações da autora, como, de fato, fazemos (art. 6º, I).

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 substitutivo que propomos (art. 9º, parágrafo único). 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.

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.



SF/21743.99609-03

SF/21743.99609-03  


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. O substitutivo que apresentamos mantém-se afinado ao decidido pela CAE nesse ponto (art. 6º, I).

Especificamente quanto ao controle externo de tais associações, também objeto da Emenda nº 4 - PLEN, entendemos, como pontuado anteriormente, que a solução adotada pelo substitutivo da CAE é mais adequada e não compromete os mecanismos de controle e fiscalização do uso de recursos públicos. O substitutivo que propomos faz previsão semelhante, ao estipular que as associações se submetem ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as respectivas contas, por ocasião da apreciação das contas dos municípios associados.

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 na defesa da mesma solução. Assim, o propósito do Senador Izalci Lucas se encontra contemplado no substitutivo que apresentamos, 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 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, inserimos a previsão no substitutivo que propomos (art. 1º, parágrafo único), 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 sugerimos a aprovação do projeto nos termos de novo substitutivo, 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 que apresentamos, assim como o da CAE, dobra esse prazo, contemplando, assim, as pretensões do autor da Emenda (art. 14). 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. Concordamos com o teor da Emenda e o incorporamos ao nosso substitutivo (arts. 2º, VI, e 11), ainda que, no plano formal, ela deva ser considerada prejudicada.

Finalmente, a Emenda nº 10 – PLEN modifica o art. 2º do PLS para: (i) permitir que possam fazer parte de uma mesma associação municípios 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, uma resposta às preocupações do autor da Emenda já é oferecida pelo próprio substitutivo da



SF/21743.99609-03



SF/2/1743.99609-03

CAE, 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). O substitutivo que propomos dá igual tratamento a essas questões (arts. 2º, 3º e 4º). 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 seguinte emenda substitutiva global, restando prejudicadas a Emenda nº 1 – CAE e as Emendas nºs 2 a 10 - PLEN:

### **EMENDA Nº 11 – PLEN (SUBSTITUTIVA)**

### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 486, DE 2017**

Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a associação de Municípios na forma de Associação de Representação de Municípios, para a realização de objetivos de interesse comum de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social.

*Parágrafo único.* Para os fins de participação em Associação de Representação de Municípios, o Distrito Federal será considerado como Município.



SF/2/1743.99609-03

**Art. 2º** Os Municípios poderão organizar-se para fins não econômicos em associação, observados os seguintes requisitos:

I – constituição da entidade como:

a) pessoa jurídica de direito privado, na forma da lei civil; ou

b) autarquia de base associativa, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

II – vedação à admissão de associados que não sejam Municípios;

III – atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios;

IV – obrigatoriedade de o representante legal da associação ser chefe do Poder Executivo de qualquer ente da Federação associado, sem direito a remuneração pelas funções que exercer na entidade;

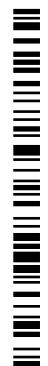
V – obrigatoriedade de publicação de relatórios financeiros anuais e dos valores de contribuições pagas pelos Municípios em sítio eletrônico facilmente acessível por qualquer pessoa;

VI – disponibilização de todas as receitas e despesas da associação, inclusive da folha de pagamento de pessoal, bem como de 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, em sítio eletrônico da *internet* facilmente acessível por qualquer pessoa.

*Parágrafo único.* Quando adotarem a forma de autarquia, as Associações de Representação de Municípios observarão as normas de direito público sobre a admissão de pessoal e a contratação de bens e serviços, afastada a aplicação dos dispositivos desta Lei que tratem do mesmo tema.

**Art. 3º** Para a realização de suas finalidades as Associações de Representação de Municípios poderão:

I – estabelecer suas estruturas orgânicas internas;



SF/2/1743.99609-03

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

III – desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal, como os relacionados à educação, ao esporte e à cultura;

IV – manifestar-se em processos legislativos em que se discutam temas de interesse dos Municípios filiados;

V – postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos Municípios filiados, na qualidade de parte, terceiro interessado ou *amicus curiae*, quando receberem autorização individual expressa e específica do chefe do Poder Executivo;

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

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

VIII – representar os Municípios filiados perante instâncias privadas;

IX – constituir programas de assessoramento e assistência para os Municípios filiados, quando relativos a assuntos de interesse comum;

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

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

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

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



SF/2/1743.99609-03

**Art. 4º** Será vedado às Associações de Representação 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 qualquer remuneração aos seus dirigentes, salvo o pagamento de verbas de natureza indenizatória estritamente relacionadas ao desempenho das atividades associativas.

**Art. 5º** Sob pena de nulidade, o estatuto das Associações de Representação de Municípios conterá:

I – as exigências estabelecidas no art. 2º desta Lei;

II – a denominação, o prazo de duração e a sede da associação;

III – a indicação das finalidades e atribuições da associação;

IV - os requisitos para filiação e exclusão dos Municípios associados;

V – a possibilidade de desfiliação dos Municípios a qualquer tempo, sem aplicação de penalidades.

VI – os direitos e deveres dos Municípios associados;

VII – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a associação a representar os entes da federação associados perante outras esferas de governo, e a promover os interesses dos municípios associados judicial e extrajudicialmente;

VIII – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos, inclusive a previsão de que a Assembleia Geral é a instância máxima da associação;



SF/2/1743.99609-03

IX – as normas de convocação e funcionamento da Assembleia Geral, inclusive para elaboração, aprovação e modificação dos estatutos, e para a dissolução da associação;

X – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal da associação;

XI – as fontes de recursos para sua manutenção;

XII – a forma de gestão administrativa;

XIII – a forma de prestação de contas anual à Assembleia Geral, sem prejuízo do disposto nos incisos V e VI do art. 2º.

**Art. 6º** As Associações de Representação de Municípios realizarão seleção de pessoal e contratação de bens e serviços com base em procedimentos simplificados previstos em regulamento próprio, observado o seguinte:

I – respeito aos princípios da legalidade, da igualdade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência;

II – contratação de pessoal sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;

III – vedação à contratação, seja como empregado, fornecedor de bens ou prestador de serviços mediante contrato, de quem exerce ou tenha exercido nos últimos seis meses o cargo de chefe do Poder Executivo, Secretário Municipal ou membro do Poder Legislativo, bem como de seus cônjuges ou parentes até terceiro grau;

*Parágrafo único.* A vedação prevista no inciso III do **caput** estende-se a sociedades empresárias de que sejam sócios as pessoas nele referidas.

**Art. 7º** As Associações de Representação 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 e os repasses de valores às associações, a qualquer título, deverão estar previstos na Lei Orçamentária Anual do Município filiado.

§ 2º As associações 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 facilmente acessível por qualquer pessoa.

§ 3º São ineficazes quaisquer reajustes, além da mera correção monetária, do valor das contribuições devidas pelos Municípios em relação aos Municípios filiados cujo chefe do Poder Executivo ainda não tiver editado ato de ratificação amparado em autorização legal específica.

§ 4º As associações submetem-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as respectivas contas, por ocasião da apreciação das contas dos municípios associados.

**Art. 8º** 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.

§ 5º Os municípios poderão filiar-se a mais de uma associação.

**Art. 9º** Poderá ser excluído da associação, após prévia suspensão de um ano, o Município que estiver inadimplente com as contribuições financeiras ou que não ratificar, no prazo de um ano, os reajustes dessas contribuições, observado o § 3º do art. 7º desta Lei.

*Parágrafo único.* A exclusão de associados, em qualquer caso, só é admissível havendo justa causa, assim reconhecida em procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto.

**Art. 10.** As Associações de Representação de Municípios poderão filiar-se a outras associações que só admitam, como filiados, Associações de Representação de Municípios e poderão utilizar o nome social de Confederação ou outro que retrate a sua finalidade.

**Art. 11.** As Associações de Representação 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 Representação 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.** Quando constituídas como pessoa jurídica de direito privado, as Associações de Representação de Municípios não gozarão das prerrogativas de direito material e de direito processual asseguradas aos Municípios.

**Art. 14.** O art. 75 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 75.** .....

.....  
III – o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada;

.....  
§ 5º A representação judicial do Município pela Associação de Representação de Municípios só poderá ocorrer em questões de interesse comum dos Municípios associados e dependerá de autorização do respectivo Chefe do Poder Executivo municipal com indicação específica do direito ou da obrigação a ser objeto das medidas judiciais. (NR)”

**Art. 15.** As associações de municípios atualmente existentes que atuem na defesa de interesses gerais desses entes, desempenhando atividades de que trata o art. 3º, deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei no prazo de dois anos da entrada em vigor.



**Art. 16.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/2/1743.99609-03