



# CONGRESSO NACIONAL

## VETO Nº 23, DE 2022

Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017 (nº 4.576/2021, na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)".

Mensagem nº 237 de 2022, na origem  
DOU de 19/05/2022

Recebido o veto no Senado Federal: 19/05/2022  
Sobrestando a pauta a partir de: 18/06/2022

### DOCUMENTOS:

- [Mensagem](#)
- [Autógrafo da matéria vetada](#)

**PUBLICAÇÃO:** DCN de 26/05/2022



[Página da matéria](#)

# DISPOSITIVOS VETADOS

- 23.22.001: parágrafo único do art. 1º
- 23.22.002: alínea "b" do inciso I do "caput" do art. 2º
- 23.22.003: parágrafo único do art. 2º
- 23.22.004: parágrafo único do art. 3º
- 23.22.005: § 3º do art. 7º

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 4.576, de 2021 (Projeto de Lei nº 486, de 2017, no Senado Federal), que “Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)”.

Ouvida, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

**Parágrafo único do art. 1º**

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

**Razões do veto**

“A proposição legislativa estabelece que, para os fins de participação em Associação de Representação de Municípios, o Distrito Federal seria considerado como Município.

Entretanto, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, ao autorizar o Distrito Federal a ser representado judicialmente pelas referidas associações, visto que compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal o desempenho das atividades jurídica, consultiva e contenciosa na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal, não cabível a uma associação representativa (pública ou privada) vir a representá-lo judicial ou extrajudicialmente, sob pena de violação do disposto no art. 132 da Constituição (cf. ADI nº 5773, nº 4261 e nº 4843-MC).”

**Alínea “b” do inciso I e parágrafo único do art. 2º**

“b) associação pública, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;”

“Parágrafo único. Quando adotarem a forma de associação pública, as Associações de Representação de Municípios observarão as normas da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, sobre a constituição e extinção das associações públicas, a retirada de entes associados, a admissão de pessoal e a contratação de bens e serviços, afastada a aplicação dos dispositivos desta Lei que tratem do mesmo tema.”

### **Razões dos vetos**

“A proposição legislativa dispõe que os Municípios poderiam organizar-se, para fins não econômicos, em associação, observada a constituição da entidade como associação pública, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Estabelece, ainda, que, quando adotassem a forma de associação pública, as Associações de Representação de Municípios observariam as normas da Lei nº 11.107, de 2005, no que concerne à constituição e à extinção das associações públicas, à retirada de entes associados, à admissão de pessoal e à contratação de bens e serviços, afastada a aplicação dos dispositivos da Lei em apreço que tratassem do mesmo tema.

Entretanto, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, uma vez que não pode autorizar a criação de associação representativa com personalidade jurídica de direito público distinta da prevista no art. 241 da Constituição e na Lei nº 11.107, de 2005, cujo objeto se restringe à gestão associada de serviços públicos.

Nesse sentido, ressalta-se que o formato ‘associação pública representativa’ caracteriza-se como ente público interfederativo, de natureza autárquica, o qual deve integrar a administração pública indireta de todos os Municípios filiados. Esse tipo de cooperação ou de agrupamento interfederativo, materializado a partir da criação de pessoa jurídica distinta dos entes associados, somente seria juridicamente possível mediante autorização expressa do Constituinte, para o fim específico de gestão associada de serviços públicos.

Desse modo, se não dotada de autorização excepcional e específica, lei ordinária federal não poderia criar entidade pública autárquica interfederativa que integrasse simultaneamente a administração indireta de todos os entes federativos consorciados, a teor do art. 6º da Lei nº 11.107, de 2005, que só autoriza a constituição de associações públicas com conceito de consórcio público se adstrito ao que foi estatuído no art. 241 da Constituição. Do contrário, seria tolerar a ampliação do escopo delineado pelo próprio art. 241 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (cf. Recurso Extraordinário nº 120.932, julgado em 24.03.1992).”

### **§ 3º do art. 7º**

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

### **Razões do veto**

“A proposição legislativa dispõe que os Tribunais de Contas exerceriam controle externo de forma indireta sobre as associações, por ocasião da apreciação das contas dos Municípios associados.

Entretanto, apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que o dispositivo não pode afastar a fiscalização, pelos Tribunais de Contas Estaduais, das associações públicas, as quais integram a administração pública indireta de cada ente municipal.

Ademais, o art. 70, art. 71 e art. 75 da Constituição e as respectivas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais já disciplinam a atuação das Cortes de Contas e, portanto, é desnecessária a previsão da forma de fiscalização em lei civil.”

Ouvidos, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo do Projeto de Lei:

### **Parágrafo único do art. 3º**

“Parágrafo único. Competirá privativamente às Associações de Representação de Municípios, de que tratam as alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso I do **caput** do art. 2º desta Lei, a indicação de membros para a composição de conselhos, comitês, fóruns, grupos de trabalho e outros órgãos colegiados de âmbito federal, estadual ou regional, instituídos para o acompanhamento, o monitoramento, a discussão e/ou deliberação de assuntos de interesse comum de Municípios e do Distrito Federal.”

### **Razões do veto**

“A proposição legislativa dispõe que competiria privativamente às Associações de Representação de Municípios de que tratam as alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso I do **caput** do art. 2º da Lei em apreço a indicação de membros para a composição de conselhos, comitês, fóruns, grupos de trabalho e outros órgãos colegiados de âmbitos federal, estadual ou regional, instituídos para o acompanhamento, o monitoramento, a discussão e/ou deliberação de assuntos de interesse comum de Municípios e do Distrito Federal.

Todavia, a proposição legislativa padece de inconstitucionalidade, uma vez que contraria o pacto federativo de que trata o art. 18, da Constituição. A União ou os

estados podem optar por outros critérios de representação em seus colegiados. Ademais, o dispositivo poderia impedir a representação dos Municípios não associados, o que iria de encontro ao princípio da liberdade associativa, violando o direito fundamental à Liberdade de associação do Município, que decorre dos incisos XVII e XX do art. 5º e art. 8º da Constituição.

Além disso, ao versar sobre matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a proposição legislativa incorre em vício de iniciativa e em ofensa ao princípio da separação dos Poderes e viola, respectivamente, o disposto no art. 2º e na alínea 'e' do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição.

Outrossim, a medida caracteriza interferência ilegítima do Legislativo sobre o Executivo (federal e estadual), uma vez que não cabe atribuir a associação pública ou privada a competência para a escolha de membros de colegiados federais e estaduais, pois compete ao Chefe do Poder Executivo decidir sobre a organização e o funcionamento dos órgãos colegiados pertencentes à sua estrutura administrativa, bem como sobre a indicação dos membros que comporão tais colegiados nos âmbitos federal e estadual, por meio de lei ou de decreto autônomo, conforme o disposto na alínea 'a' do inciso VI do **caput** do art. 84 da Constituição (cf. STF, ADI 2806; ADI 2.295/RS; ADI 2654)."

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Projeto de Lei em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 18 de maio de 2022.

*Jair Bolsonaro*

PROJETO A QUE SE REFERE O VETO:  
Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017\*  
(nº 4.576/2021, na Câmara dos Deputados)

Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

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.

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) associação pública, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

II - atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios;

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

\* Os dispositivos vetados se encontram grifados

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

V - 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 associação pública, as Associações de Representação de Municípios observarão as normas da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, sobre a constituição e extinção das associações públicas, a retirada de entes associados, 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;
- 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, dos Estados e do 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 em assuntos de interesse comum;

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

Parágrafo único. Competirá privativamente às Associações de Representação de Municípios, de que tratam as alíneas a e b do inciso I do caput do art. 2º desta Lei, a indicação de membros para a composição de conselhos, comitês,

fóruns, grupos de trabalho e outros órgãos colegiados de âmbito federal, estadual ou regional, instituídos para o acompanhamento, o monitoramento, a discussão e/ou deliberação de assuntos de interesse comum de Municípios e do Distrito Federal.

Art. 4º São vedados 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, judicial e extrajudicialmente, os interesses dos Municípios associados;

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;

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 IV e V do *caput* do art. 2º desta Lei.

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), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

III - vedação à contratação, como empregado, fornecedor de bens ou prestador de serviços mediante contrato, de quem exerça ou tenha exercido nos últimos 6 (seis) meses o cargo de chefe do Poder Executivo, de Secretário Municipal ou de membro do Poder Legislativo, bem como de seus cônjuges ou parentes até o terceiro grau.

Parágrafo único. A vedação prevista no inciso III do *caput* deste artigo 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 dos valores de contribuições pagas pelos Municípios em sítio eletrônico facilmente acessível por qualquer pessoa.

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

Art. 8º A filiação ou a desfiliação do Município das associações ocorrerá por ato discricionário do chefe do Poder Executivo, independentemente de autorização em lei específica.

§ 1º O termo de filiação deverá indicar o valor da contribuição vigente e a forma de pagamento e produzirá efeitos a partir da sua publicação na imprensa oficial do Município.

§ 2º O Município poderá pedir sua desfiliação da associação a qualquer momento, mediante comunicação escrita do chefe do Poder Executivo, a qual produzirá efeitos imediatos.

§ 3º Os Municípios poderão filiar-se a mais de uma associação.

Art. 9º Poderá ser excluído da associação, após prévia suspensão de 1 (um) ano, o Município que estiver inadimplente com as contribuições financeiras.

Parágrafo único. A exclusão de associados, em qualquer caso, somente é admissível se houver 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 deverão assegurar o direito fundamental à informação sobre suas atividades, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Art. 11. As Associações de Representação de Municípios somente poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

Art. 12. 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. 13. 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 somente 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. 14. As associações de Municípios atualmente existentes que atuem na defesa de interesses gerais desses entes, desempenhando atividades de que trata o art. 3º desta Lei, deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei no prazo de 2 (dois) anos de sua entrada em vigor.

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