

REGULAMENTAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

Veto Parcial apostado ao Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017 (nº 4.576/2021, na Câmara dos Deputados)

5 dispositivos vetados

Autoria da matéria vetada:

- Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG)

Relatoria na Câmara:

- Deputado Marx Beltrão (PP-AL): Parecer proferido em Plenário pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Relatoria no Senado:

- Senador Lasier Martins (PODE-RS): Parecer proferido na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).
- Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP): Parecer proferido em Plenário.

Ementa do projeto de lei vetado:

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

Síntese do Veto:

O veto incide sobre dispositivos que tratam de particularidades relacionadas à natureza e ao funcionamento de associações representativas de municípios, e do controle externo dessas instituições.

Estudo do Veto nº 23/2022

ITEM 23.22.001	
DISPOSITIVO VETADO	<p>parágrafo único do art. 1º:</p> <p><i>Para os fins de participação em Associação de Representação de Municípios, o Distrito Federal será considerado como Município.</i></p>
ASSUNTO	Participação do Distrito Federal em associação representativa de municípios
EXPLICAÇÃO DO ITEM	O Senador Lasier Martins, em Parecer apresentado à CAE, ofereceu emenda substitutiva global que autorizou as associações representativas de municípios a admitir o Distrito Federal como associado. A Emenda de Plenário nº 6 , do Senador Izalci Lucas, propôs que, para fins de participação em associação representativa de municípios, o DF seria considerado como município, o que foi acatado pelo Senador Davi Alcolumbre no Parecer 354/2021-PLEN .
RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO	<p>“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).”</p> <p>Ouvida a Advocacia-Geral da União.</p>

Estudo do Veto nº 23/2022

ITEM 23.22.002

DISPOSITIVO VETADO	<p>alínea "b" do inciso I do "caput" do art. 2º: <i>associação pública, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005:</i></p>
ASSUNTO	Autorização para dar o caráter de associação pública a associação representativa de municípios
EXPLICAÇÃO DO ITEM	<p>O texto inicial determinou que as associações representativas de municípios devem constituir-se como pessoas jurídicas de direito privado, no que foi seguido pela emenda substitutiva global que consta do Parecer do Senador Lasier Martins apresentado à CAE. A Emenda de Plenário nº 5, do Senador Izalci Lucas, propôs que tais associações possam constituir-se como pessoas jurídicas de direito público também, o que foi acatado pelo Senador Davi Alcolumbre no Parecer 354/2021-PLEN. O Deputado Marx Beltrão ofereceu a Emenda de Redação nº 2, que substituiu a expressão “autarquia de base associativa” por “associação pública”, alteração aprovada pela Câmara dos Deputados.</p>
RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO	<p>“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.</p> <p>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.</p> <p>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).”</p> <p>Ouvida a Advocacia-Geral da União.</p>

Estudo do Veto nº 23/2022

ITEM 23.22.003

DISPOSITIVO VETADO	<p>parágrafo único do art. 2º:</p> <p><i>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.</i></p>
ASSUNTO	Marco legal a ser observado em caso de constituição de associação pública
EXPLICAÇÃO DO ITEM	No Parecer 354/2021-PLEN , o Senador Davi Alcolumbre ofereceu Substitutivo que prevê a observância das normas da Lei nº 11.107/2005 por aquelas associações que se constituírem como pessoas jurídicas de direito público. O Deputado Marx Beltrão propôs a Emenda de Redação nº 2 , que substituiu a palavra “autarquia” por “associação pública”, alteração aprovada pela Câmara dos Deputados.
RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO	Idem

Estudo do Veto nº 23/2022

ITEM 23.22.004	
DISPOSITIVO VETADO	<p>parágrafo único do art. 3º:</p> <p><i>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.</i></p>
ASSUNTO	Competência privativa das associações representativas de municípios
EXPLICAÇÃO DO ITEM	O Senador Lasier Martins, em Parecer apresentado à CAE, ofereceu emenda substitutiva global que estabelece como competência privativa das associações representativas de municípios a indicação de membros para a composição de conselhos, comitês, fóruns, grupos de trabalho e outros órgãos colegiados de âmbito federal, estadual ou regional.
RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO	<p>“A proposição legislativa padece de constitucionalidade, 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.</p> <p>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.</p> <p>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).”</p> <p>Ouvidos o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Advocacia-Geral da União.</p>

Estudo do Veto nº 23/2022

ITEM 23.22.005	
DISPOSITIVO VETADO	<p>§ 3º do art. 7º: <i>Os Tribunais de Contas exerçerão controle externo de forma indireta sobre as associações, por ocasião da apreciação das contas dos Municípios associados.</i></p>
ASSUNTO	Restrição ao controle externo das associações representativas de municípios pelos Tribunais de Contas
EXPLICAÇÃO DO ITEM	O texto inicial determinou que as associações representativas de municípios deveriam submeter-se ao controle externo do Tribunal de Contas competente. O Senador Lasier Martins, em Parecer apresentado à CAE, ofereceu emenda substitutiva global que estabelece que tal controle será exercido de forma indireta, pois as referidas associações não seriam entidades jurisdicionadas diretamente pelos Tribunais de Contas.
RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO	<p>“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.</p> <p>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.”</p> <p>Ouvida a Advocacia-Geral da União.</p>