Página 2 Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: Consulte o processo físico.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

GABINETE DA DEPUTADA
PAULINHA

COORDENADORIA DE EXPEDIENTE
Fls. 02
RUBRICA

PL./0496.4/2019

PROJETO DE LEI

Lido no expediente
117ª Sessão de 10/12/19
Às Comissões de:
(S) Justiça
(D) Finanças
(H) Trabalho
(G) Direitos Humanos
(F)
Secretário

Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no Art. 114, § 30 da Constituição Estadual.

Art. 1º As associações de municípios serão constituídas na forma de 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).

Art. 2º Considera-se associação de representação dos municípios a entidade de municípios, constituídas anteriormente a entrada em vigor desta Lei, ou que possua, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios;

II – apresentação de relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas nos últimos 5 (cinco) anos; e

III – possuir termos de cooperação, contratos, convênios ou quaisquer ajustes com entidades públicas ou privadas, associações nacionais e organismos internacionais, firmados no desenvolvimento de suas finalidades institucionais, previstas no art. 9º, inciso X desta Lei.

Art. 3º As associações municipais terão como finalidade precípua a defesa de interesses comuns, de caráter político-representativo, assim como o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social de seus associados.

§1º Na defesa dos interesses comuns, as associações de municípios poderão representar seus associados perante instâncias públicas extrajudiciais e judiciais , bem como acompanhar e desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal.

§2º Competirá privativamente às associações de municípios a indicação de membros para a composição de conselhos, comitês, fóruns, grupos de trabalho e outros órgãos colegiados de âmbito estadual ou regionais, instituídos para o acompanhamento, monitoramento, discussão e/ou deliberação de interesses comuns de Municípios.

Art. 4º As associações de municípios poderão ter abrangência estadual ou microrregional, conforme definido em seus estatutos sociais.

§ 1º As associações poderão admitir como associados municípios, associações, microrregionais, respeitados os limites territoriais de sua abrangência.

§ 2º Considera-se limite territorial de abrangência das associações a soma dos territórios dos Municípios que as compõem.

Página 3. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ORDENADORIA DE E
Fls. 03
RUBRICA

Art. 5º As associações de municípios serão mantidas por contribuição financeira dos próprios associados, através de contribuições associativas, além de outros recursos previstos em estatuto.

§ 1º O pagamento das contribuições deverá estar previsto na Lei Orçamentária Anual do município, independente de lei autorizativa específica, observados os créditos orçamentários específicos, observados os créditos orçamentários específicos.

§ 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 de livre acesso aos associados.

§ 3º O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina exercerá o controle externo sobre as associações, de acordo com regulamento específico que considere as disposições estatutárias e a natureza jurídica privada da associação.

Art. 6º A filiação e eventual desfiliação de município serão realizadas por ato do Poder Executivo Municipal precedido da promulgação de Lei Municipal específica.

§ 1º O termo de filiação se dará por Decreto Municipal que deverá indicar o valor da contribuição vigente e a forma de pagamento, passando a produzir efeitos a partir da sua publicação na imprensa oficial do município.

§ 2º Após a promulgação da lei municipal prevista no caput , o município poderá pedir sua desfiliação da associação a qualquer momento, mediante comunicação escrita do chefe do Poder Executivo, produzindo seus efeitos a partir do cumprimento dos compromissos financeiros assumidos relativos às ações em andamento das quais o município seja diretamente beneficiado.

§ 3º Poderá ser excluído da associação, após prévia suspensão de um ano, o município que estiver inadimplente com as contribuições associativas, por período superior a noventa dias.

§ 4º Os municípios poderão filiar-se a mais de uma associação.

Art. 7º As associações de municípios realizarão seleção de pessoal e contratação de bens e serviços, de acordo com as disposições estatutárias, com base em procedimentos próprios que respeitem os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da eficiência.

§ 1º É vedada a contratação, seja como empregado ou prestador de serviços mediante contrato, de chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, em exercício e pelo período de seis meses após deixarem os respectivos cargos eletivos, bem como de seus cônjuges ou parentes até terceiro grau.

§ 2º A vedação prevista no § 1º estende-se a sociedades empresárias de que sejam sócios os chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo e seus cônjuges ou parentes até terceiro grau.

Art. 8º Sob pena de nulidade, o estatuto social da associação de municípios conterá:

Página 4. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COORDENADORIA DE EXPEDIENTE
Fls. 04
RUBRICA

I – as exigências estabelecidas no art. 54 do Código Civil;

II – o prazo de duração;

III – a indicação das finalidades e atribuições;

IV – a previsão de que a associação é pessoa jurídica de direito privada sem fins econômicos;

V – a vedação ao exercício de atividade político-partidária e religiosa;

VI – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a promoção dos interesses dos municípios associados perante instâncias públicas, inclusive em outras esferas de governo;

VII – a previsão de que a Assembleia Geral é a instância máxima da associação e o quórum necessário para suas deliberações;

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

IX – a possibilidade de desfiliação dos municípios a qualquer tempo, sem aplicação de penalidades, respeitado o disposto no § 2º do Art. 6o desta Lei;

X – vedação à cessão de servidores públicos para exercício de atividades junto à associação.

Parágrafo único. As associações de municípios não gozarão dos privilégios de direito material e de direito processual que são assegurados aos municípios.

Art. 9º Para a realização de suas finalidades as associações de municípios poderão:

I – estabelecer suas estruturas orgânicas internas;

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

III – manifestar-se em processos legislativos estaduais e municipais em que se discutam temas de interesse dos municípios;

IV – postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos municípios associados, na qualidade, terceiro interessado ou amicus curiae;

V – atuar na defesa dos interesses gerais dos Municípios catarinenses perante os diferentes órgãos constitucionais que integram a Administração Pública do Estado de Santa Catarina;

Página 5. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COORDENADORIA DE
Fls. 05
RUBRICA

VI – apoiar a defesa dos interesses comuns dos municípios em processos administrativos que tramitem perante o Tribunal de Contas da União e órgãos do Ministério Público federal;

VII – constituir e desenvolver programas de assessoramento e assistência para seus filiados, quando relativos a assuntos de interesse comum;

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

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

X – Firmar parcerias com os órgãos da administração direta e indireta, dos entes federados e com entidades de caráter internacional, nacional, regional ou local que atuem nos interesses comuns;

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

Art. 10 Será vedado às associações 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 remuneração aos seus dirigentes, salvo o pagamento de verbas de natureza indenizatórias estritamente relacionadas ao desempenho das atividades associativas.

Art. 11 As associações de municípios deverão assegurar o direito fundamental à informação sobre suas atividades, nos termos da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 12 As associações 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 As associações de municípios atualmente existentes deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei, no prazo de dois anos após a sua entrada em vigor.

Art. 14 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Deputada Paulinha

Página 6. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COORDENADORIA DE EXPEDIENTE
Fls. 06
RÚBRICA

JUSTIFICAÇÃO

O federalismo brasileiro deixa os Municípios brasileiros em desvantagem representativa. A pulverização dessas unidades federativas – que hoje somam a expressiva quantidade de 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) – dificulta a defesa de interesses comuns desses entes que abrigam o quotidiano dos cidadãos brasileiros.

Em busca de reverter esse quadro de vulnerabilidade política no concerto federativo, vários Municípios já vêm organizando associações que protejam os seus interesses comuns e já conseguiram respaldos em algumas legislações locais. Um exemplo disso é o § 3o do Artigo 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assim dispõe: "Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.".

Amparados pela Constituição Estadual as Associações de Municípios catarinenses se constituem em um importante fórum de discussões regionais e delas emanam projetos, nas mais diversas áreas, que impulsionam o desenvolvimento econômico e social das regiões do estado. Estas associações ocupam papel de destaque no cenário nacional e servem de exemplo que vem sendo replicado em outros Estados da Federação.

Um dos principais entraves hoje existente para o funcionamento seguro das associações de municípios é a falta de um marco regulatório que expresse sobre suas características jurídicas, mesmo que pesem vitórias nos tribunais a despeito do clima de rarefação normativa.

O STJ, por exemplo, reconheceu como legais tanto o pagamento, pelos Municípios, de contribuições para as associações quanto o repasse dessas associações para as confederações de Municípios. O presente Projeto vem justamente para colmatar essa lacuna no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Como se vê, o arcabouço legal do Estado de Santa Catarina reclama urgente regulamentação das Associações de Municípios por meio de Lei Estadual, sem

Página 7. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

SECRETARIA DE ENADORIA
Fls. 07
RÚBRICA

prejuízo da importante regulação Federal que tramita no Senado Federal por meio do PLS 486/2017 de autoria do Senador Antonio Anastasia, de modo a garantir o maior equilíbrio de forças entre os entes da Federação.

Assim, roga-se aos nobres pares a aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das sessões,

Deputada Paulinha

Página 8. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PEDIDO DE DILIGÊNCIA AO PROJETO DE LEI Nº 0496.4/2019

Cuida-se dos autos do Projeto de Lei acima identificado, de autoria da Deputada Paulinha, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no Art. 114, § 30 da Constituição Estadual", destinando-se à regulamentação da criação de associações de municípios no Estado de Santa Catarina, o qual foi distribuído à minha relatoria, na forma regimental.

A Justificação à proposta legislativa encontra-se, as fls. 06/07 conforme segue:

> O federalismo brasileiro deixa os Municípios brasileiros em desvantagem representativa. A pulverização dessas unidades federativas – que hoje somam a expressiva quantidade de 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) – dificulta a defesa de interesses comuns desses entes que abrigam o quotidiano dos cidadãos brasileiros.
> Em busca de reverter esse quadro de vulnerabilidade política no concerto federativo, vários Municípios já vêm organizando associações que protejam os seus interesses comuns e já conseguiram respaldos em algumas legislações locais. Um exemplo disso é o § 3o do Artigo 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assim dispõe: "Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.".
> Amparados pela Constituição Estadual as Associações de Municípios catarinenses se constituem em um importante fórum de discussões regionais e delas emanam projetos, nas mais diversas áreas, que impulsionam o desenvolvimento econômico e social das regiões do estado. Estas associações ocupam papel de destaque no cenário nacional e servem de exemplo que vem sendo replicado em outros Estados da Federação.
>
> Um dos principais entraves hoje existente para o funcionamento seguro das associações de municípios é a falta de um marco regulatório que expresse sobre suas características jurídicas, mesmo que pesem vitórias nos tribunais a despeito do clima de rarefação normativa.
> O STJ, por exemplo, reconheceu como legais tanto o pagamento, pelos Municípios, de contribuições para as associações quanto o repasse dessas associações para as confederações de Municípios. O presente Projeto vem justamente para colmatar essa lacuna no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Página 9. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> Como se vê, o arcabouço legal do Estado de Santa Catarina reclama urgente regulamentação das Associações de Municípios por meio de Lei Estadual, sem prejuízo da importante regulação Federal que tramita no Senado Federal por meio do PLS 486/2017 de autoria do Senador Antonio Anastasia, de modo a garantir o maior equilíbrio de forças entre os entes da Federação.
> [...]

Assim, com fundamento no inciso XIV do art. 71 do Regimento Interno, com o objetivo de subsidiar este Relator na emissão de parecer conclusivo sobre a proposta neste órgão fracionário, e sobretudo, considerando o relevo da matéria para os municípios catarinenses, solicito **DILIGÊNCIA À CASA CIVIL**, com o intuito de trazer aos autos do Projeto de Lei em tela as manifestações da **Federação Catarinense de Municípios (FECAM), da Procuradoria Geral do Estado (PGE)**, e de outros órgãos estaduais que julgue conveniente, acerca da eficácia da matéria em estudo, tendo em vista se tratar de matéria já regulamentada, com base no art. 241, da Constituição Federal, com seus respectivos comandos disciplinados pela Lei nº 11.107, de 6 de abriu de 2005.

Sala das Comissões,

Deputado Milton Hobus
Relator

Página 10. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL

Ofício nº 285/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 9 de março de 2020.

Senhor Presidente,

De ordem do senhor Governador do Estado e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0009/2020, encaminho a Vossa Excelência o Ofício CC/CAM nº 155/2020, da Central de Atendimento aos Municípios (CAM), e o Parecer nº 097/20, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), ambos contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0496.4/2019, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no Art. 114, § 30 da Constituição Estadual".

À DIRETORIA LEGISLATIVA
PARA PROVIDÊNCIAS
EM 10 / 03 / 2020
Jean Henrique Havenstein
Secretário Parlamentar da Presidência
Matrícula 9613

Respeitosamente,

Douglas Borba
Chefe da Casa Civil

Lido no Expediente
14ª Sessão de 12.03.20
Anexar a(o) PL 496/19
Diligência
Secretário

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO JULIO GARCIA
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta

Ofrd_285_PL_0496.4_19_PGE_CAM_enc
SCC 0939/2020

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br

ginal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por DOUGLAS BORBA em 10/03/2020 às 10:53:19, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00000939/2020 e o código N85HUA25.

Página 11. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL
CENTRAL DE ATENDIMENTO AOS MUNICÍPIOS

Ofício CC/CAM nº 155/2020

Florianópolis, 21 de fevereiro de 2020.

Referência: Processo SCC 00001073/2020.

Senhor Diretor,

Tratam os autos de solicitação de manifestação, oriunda da ALESC, acerca do Projeto de Lei nº 0496.4/2019, que "dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina, previstas no art. 114, § 30, da Constituição Estadual".

Em conformidade com o que dispõe o art. 19 do Decreto nº 2.382/14, estes autos também foram encaminhados à COJUR desta Pasta (Processo SCC 00001073/2020), bem como à PGE, por meio do processo administrativo SCC 00001072/2020, a fim de se obter parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade da matéria em discussão.

Quanto a análise da conveniência e oportunidade[1] da medida proposta, verifica-se a conveniência do ato, na medida que o projeto de lei satisfaz o interesse público; assim como também se evidencia que o projeto de lei é oportuno, pois, além de propiciar igual oportunidade a todos interessados que atendam aos requisitos da lei, está sendo proposto em momento adequado à satisfação do interesse público.

Extrai-se da Justificação à proposta legislativa:

> "Um dos principais entraves hoje existente para o funcionamento seguro das associações de municípios é a falta de um marco regulatório que expresse sobre suas características jurídicas, mesmo que pesem vitórias nos tribunais a despeito do clima de rarefação normativa.
> O STJ, por exemplo, reconheceu como legais tanto o pagamento, pelos Municípios, de contribuições para as associações quanto o repasse dessas associações para as confederações de Municípios. O presente Projeto vem justamente para colmatar essa lacuna no âmbito do Estado de Santa Catarina."

Sendo assim, restringindo-se a análise da conveniência e oportunidade da medida proposta, esta CAM manifesta-se favorável à proposição legal.

Atenciosamente,

Gabriel Arthur Loeff
Coordenador da
Central de Atendimento a Municípios

[1] "Há conveniência sempre que o ato interessa, convêm ou satisfaz ao interesse público. Há oportunidade quando o ato é praticado no momento adequado à satisfação do interesse público. São juízos subjetivos do agente competente sobre certos fatos e que levam essa autoridade a decidir de um ou outro modo (...)" (Diógenes Gasparini. Direito Administrativo, 14ªedição, Saraiva, 2009, p.97).

Ao Sr. Diretor **DANIEL CARDOSO**
Diretor de Assuntos Legislativos

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por GABRIEL ARTHUR LOEFF em 26/02/2020 às 15:27:31, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001073/2020 e o código 0ZN488IH.

Página 12. Versão eletrônica do processo PL./0496:4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

PARECER Nº 097/20-PGE

São Miguel do Oeste, 21 de fevereiro de 2020

Processo: SCC 1072/2020

EMENTA: COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – PEDIDO DE DILIGÊNCIA – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE *"DISPÕE SOBRE AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA PREVISTAS NO ARTIGO 114, §3º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL"* – PROPOSTA INCONCILIÁVEL COM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA – ANÁLISE TEXTUAL ESPECÍFICA – INCONSTITUCIONALIDADE DETECTADA NOS ARTIGOS 3º, §1º; 9º, IV; 7º, *"CAPUT"*; E 12

Excelentíssimo Senhor Procurador-Chefe da COJUR

1 Síntese

Trata-se de pedido de diligência formulado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, competindo à Procuradoria-Geral do Estado, consoante Ofício n. 191/SCC-DIAL-GEMAT, o exame e a emissão de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0496.4/2019, que *"Dispõe sobre as*

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 13. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no artigo 114, §3º, da Constituição Estadual".

2 Projeto de Lei

Referido Projeto, de iniciativa da Excelentíssima Senhora Deputada Estadual Paulinha, encontra-se assim redigido:

PROJETO DE LEI PL/0496.4/2019

Dispõe sobre as associações de municípios do Estado de Santa Catarina previstas no Art. 114, §3º, da Constituição Estadual.

Art. 1° As associações de municípios serão constituídas na forma de 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).

Art. 2° Considera-se associação de representação dos municípios a entidade de municípios, constituídas anteriormente a entrada em vigor desta Lei, ou que possua, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios;

II - apresentação de relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas nos últimos 5 (cinco) anos; e

III - possuir termos de cooperação, contratos, convênios ou quaisquer ajustes com entidades públicas ou privadas, associações nacionais e organismos internacionais, firmados no desenvolvimento de suas finalidades institucionais, previstas no art. 9°, inciso X desta Lei.

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 14. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Art. 3° As associações municipais terão como finalidade precípua a defesa de interesses comuns, de caráter político-representativo, assim como o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social de seus associados.

§1° Na defesa dos interesses comuns, as associações de municípios poderão representar seus associados perante instâncias públicas extrajudiciais e judiciais, bem como acompanhar e desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal.

§2° Competirá privativamente às associações de municípios a indicação de membros para a composição de conselhos, comitês, fóruns, grupos de trabalho e outros órgãos colegiados de âmbito estadual ou regionais, instituídos para o acompanhamento, monitoramento, discussão e/ou deliberação de interesses comuns de Municípios.

Art. 4° As associações de municípios poderão ter abrangência estadual ou microrregional, conforme definido em seus estatutos sociais.

§ 1 ° As associações poderão admitir como associados municípios, associações, microrregionais, respeitados os limites territoriais de sua abrangência.

§2° Considera-se limite territorial de abrangência das associações a soma dos territórios dos Municípios que as compõem.

Art. 5° As associações de municípios serão mantidas por contribuição financeira dos próprios associados, através de contribuições associativas, além de outros recursos previstos em estatuto.

§1° O pagamento das contribuições deverá estar previsto na Lei Orçamentária Anual do município, independente de lei autorizativa específica, observados os créditos orçamentários específicos.

§2° 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 de livre acesso aos associados.

§3° O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina exercerá o controle externo sobre as associações, de acordo com regulamento específico que considere as disposições estatutárias e a natureza jurídica privada da associação.

Art. 6° A filiação e eventual desfiliação de município serão realizadas por ato do Poder Executivo Municipal precedido da promulgação de Lei Municipal específica.

§1 ° O termo de filiação se dará por Decreto Municipal que deverá indicar o valor da contribuição vigente e a forma de

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 15. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

pagamento, passando a produzir efeitos a partir da sua publicação na imprensa oficial do município.

§2° Após a promulgação da lei municipal prevista no caput, o município poderá pedir sua desfiliação da associação a qualquer momento, mediante comunicação escrita do chefe do Poder Executivo, produzindo seus efeitos a partir do cumprimento dos compromissos financeiros assumidos relativos às ações em andamento das quais o município seja diretamente beneficiado.

§3° Poderá ser excluído da associação, após prévia suspensão de um ano, o município que estiver inadimplente com as contribuições associativas, por período superior a noventa dias.

§4° Os municípios poderão filiar-se a mais de uma associação.

Art. 7° As associações de municípios realizarão seleção de pessoal e contratação de bens e serviços, de acordo com as disposições estatutárias, com base em procedimentos próprios que respeitem os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da eficiência.

§1° É vedada a contratação, seja como empregado ou prestador de serviços mediante contrato, de chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, em exercício e pelo período de seis meses após deixarem os respectivos cargos eletivos, bem como de seus cônjuges ou parentes até terceiro grau.

§2° A vedação prevista no § 1° estende-se a sociedades empresárias de que sejam sócios os chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo e seus cônjuges ou parentes até terceiro grau.

Art. 8° Sob pena de nulidade, o estatuto social da associação de municípios conterá:

I - as exigências estabelecidas no art. 54 do Código Civil;

II - o prazo de duração;

III - a indicação das finalidades e atribuições;

IV - a previsão de que a associação é pessoa jurídica de direito privada sem fins econômicos;

V - a vedação ao exercício de atividade político-partidária e religiosa;

VI - os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a promoção dos interesses dos municípios associados perante instâncias públicas, inclusive em outras esferas de governo;

VII - a previsão de que a Assembleia Geral é a

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
arificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 16. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

instância máxima da associação e o quórum necessário para suas deliberações;

VIII - a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal da associação;

IX - a possibilidade de desfiliação dos municípios a qualquer tempo, sem aplicação de penalidades, respeitado o disposto no § 2° do Art. 6° desta Lei;

X - vedação à cessão de servidores públicos para exercício de atividades junto à associação.

Parágrafo único. As associações de municípios não gozarão dos privilégios de direito material e de direito processual que são assegurados aos municípios.

Art. 9° Para a realização de suas finalidades as associações de municípios poderão:

I - estabelecer suas estruturas orgânicas internas;

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

III - manifestar-se em processos legislativos estaduais e municipais em que se discutam temas de interesse dos municípios;

IV - postular em juízo, em ações individuais ou coletivas na defesa de interesse dos municípios associados, na qualidade, terceiro interessado ou amicus curiae;

V - atuar na defesa dos interesses gerais dos Municípios catarinenses perante os diferentes órgãos constitucionais que integram a Administração Pública do Estado de Santa Catarina;

VI - apoiar a defesa dos interesses comuns dos municípios em processos administrativos que tramitem perante o Tribunal de Contas da União e órgãos do Ministério Público federal;

VII - constituir e desenvolver programas de assessoramento e assistência para seus filiados, quando relativos a assuntos de interesse comum;

VIII - organizar e participar de reuniões, congressos, seminários e eventos;

IX - divulgar publicações e documentos em matéria de sua competência;

X - firmar parcerias com os órgãos da administração direta e indireta, dos entes federados e com entidades de caráter internacional, nacional, regional ou local que atuem nos interesses comuns;

XI - exercer outras funções que contribuam com a

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 17. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

execução de seus fins.

Art.10 Será vedado às associações 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 remuneração aos seus dirigentes, salvo o pagamento de verbas de natureza indenizatórias estritamente relacionadas ao desempenho das atividades associativas.

Art. 11 As associações 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 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 As associações de municípios atualmente existentes deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei, no prazo de dois anos após a sua entrada em vigor.

Art. 14 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3 Justificativa

Sua Excelência, a Autora do Projeto, pede aos seus pares a aprovação da proposta com base na seguinte justificativa:

JUSTIFICAÇÃO

O federalismo brasileiro deixa os Municípios brasileiros desvantagem representativa. A pulverização dessas unidades federativas - que hoje somam a expressiva quantidade de 5.570 (cinco mil quinhentos e

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 18. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

setenta) - dificulta a defesa de interesses comuns desses entes que abrigam o quotidiano dos cidadãos brasileiros.

Em busca de reverter esse quadro de vulnerabilidade política no concerto federativo, vários Municípios já vêm organizando associações que protejam os seus interesses comuns e já conseguiram respaldos em algumas legislações locais. Um exemplo disso é o §3o do Artigo 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assim dispõe: "Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.".

Amparados pela Constituição Estadual as Associações de Municípios catarinenses se constituem em um importante fórum de discussões regionais e delas emanam projetos, nas mais diversas áreas, que impulsionam o desenvolvimento econômico e social das regiões do estado. Estas associações ocupam papel de destaque no cenário nacional e servem de exemplo que vem sendo replicado em outros Estados da Federação.

Um dos principais entraves hoje existente para o funcionamento seguro das associações de municípios é a falta de um marco regulatório que expresse sobre suas características jurídicas, mesmo que pesem vitórias nos tribunais a despeito do clima de rarefação normativa.

O STJ, por exemplo, reconheceu como legais tanto o pagamento, pelos Municípios, de contribuições para as associações quanto o repasse dessas associações para as confederações de Municípios. O presente Projeto vem justamente para colmatar essa lacuna no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Como se vê, o arcabouço legal do Estado de Santa Catarina reclama urgente regulamentação das Associações de Municípios por meio de Lei Estadual, sem prejuízo da importante regulação Federal que tramita no Senado Federal por meio do PLS 486/2017 de autoria do Senador Antonio Anastasia, de modo a garantir o maior equilíbrio de forças entre os entes da Federação.

Assim, roga-se aos nobres pares a aprovação do presente Projeto de Lei.

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
arificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 19. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

4 Cerne da Proposta

Constata-se que o Projeto de Lei sob análise visa a estabelecer regras que viabilizem associações entre municípios – necessariamente constituídas sob forma de pessoas jurídicas de direito privado – para a realização de objetivos comuns, excepcionada *a gestão associada de serviços públicos* (art.10, I, do PL).

5 Relação com a Lei dos Consórcios

5.1 Associações de Municípios Formadas por Pessoas Jurídicas de Direito Privado

Quando analisamos a legislação relacionada ao tema, deparamo-nos com o disposto nos artigos 1º, §1º, e 6º da Lei n. 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), "*in verbis*":

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.
>
> § 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.
>
> [...]
>
> Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:
>
> I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;
>
> II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

O diploma em questão decorre da diretriz estabelecida no artigo 241 da Constituição Federal:

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 20. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Portanto, um primeiro contato com o assunto leva-nos a captar que já existe regramento legal alusivo à proposição em análise, traduzido na competência concorrente expressa no artigo 241 da Constituição Federal e no inteiro teor da Lei 11.107/2005, editada pela União, norma que externaria, nos termos do artigo 24, §1º, CF/88, as "normas gerais" sobre a matéria.

5.2 Nota Distintiva – Serviços Públicos

Esse enquadramento, contudo, revela-se equivocado. Isso porque o artigo 241 da Constituição Federal exige a edição de leis dos entes federativos tendentes a nortear a formação de consórcios públicos ou convênios de cooperação que autorizem a gestão associada de serviços públicos.

A respeito dessa afirmação, reproduzimos a seguir definição concernente ao alcance da Lei 11.107/2005 oferecida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro[1]:

> Diante do exposto e com todas as ressalvas feitas quanto à forma como foram disciplinados, podem-se conceituar os consórcios públicos, perante a Lei n. 11.107/05, como **associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos.** (Sublinhamos).

[1] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 19 ed - São Paulo: Atlas, 2006. p.468

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
rificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 21. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

No mesmo sentido é a interpretação de José dos Santos Carvalho Filho[2], que, analisando a Lei dos Consórcios Públicos, assim pontificou:

> O *objeto* dos consórcios públicos, como já assinalado, se concentra na realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas (art. 1º). Cuida-se, em última instância, de profícuo instrumento do federalismo cooperativo, através do qual os entes estatais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservada na Constituição, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais. **De fato, há determinados serviços públicos que, por sua natureza ou extensão territorial, demandam a presença de mais de uma pessoa pública para que sejam efetivamente executados. É para tal situação que servem os consórcios públicos.[...]** [sem destaque no original].

Por conseguinte, a Lei dos Consórcios Públicos, que encontra fundamento no citado artigo 241 da Constituição Federal, regula apenas os ajustes entre pessoas políticas – sejam eles consórcios ou convênios de cooperação – que envolvam união de esforços para prestação de serviços públicos.

Já o Projeto de Lei n. 0496.4/2019, ora investigado, não trata dessa hipótese, conforme expõe seu artigo 10, I:

> Art.10 Será vedado às associações 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;

Entendemos, assim, que a proposta de lei formulada pela Excelentíssima Senhora Deputada Paulinha diz respeito a relações entre Municípios não abrangidas

[2] Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 25 ed –São Paulo: Atlas, 2012.

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 22. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

pelos preceitos normativos atinentes à prestação conjunta de serviços públicos. Logo, trata-se de conteúdo suscetível de regulamentação específica.

6 Segurança Jurídica

6.1 Definição do Impasse

O PL 0496.4/2019 escapa à influência do artigo 241 da CF/88 e da Lei dos Consórcios. Não obstante, questiona-se: regulamentação específica do tema seria juridicamente proveitosa? Convertida em lei, a proposição ofereceria critérios seguros à união de esforços entre Municípios?

Entendemos, "*data venia*", que a moção pode gerar um indesejado quadro de hesitações e incertezas no cenário jurídico. Representantes de Municípios, diante dos mais variados projetos de interesse comum, hesitariam em celebrar ajustes. Dúvidas quanto à incidência legal e quanto ao custo-benefício de acordos seriam frequentes.

6.2 Exemplo Prático

Imaginemos a hipótese em que determinado Município, afamado por conquistas na área da saúde, apresente-se como voluntário para repassar à Administração vizinha estratégias de combate ao mosquito da dengue. Tem-se, nesse exemplo, um projeto de interesse comum. Há convergência de propósitos. O Município instrutor ganha ao evitar a propagação do inseto; o instruído, ao eliminar focos de contaminação. Também ganha a sociedade local, ao beneficiar-se com o

p.226.

ial deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
rificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 23. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

decrescimento dos riscos de contágio.

Suponhamos agora que essas orientações/instruções sejam simples. Uma colaboração pontual, descomplicada. Servidores do Município inexperiente receberiam, no prazo de uma ou duas semanas, algumas aulas, nas quais aprenderiam, por exemplo, a desenvolver fórmulas para exterminação dos mosquitos, a descobrir locais com maior presença de transmissores e a criar impressos para distribuir aos moradores, conscientizando-os sobre a importância da prevenção.

Note-se que esse pequeno exemplo se enquadra nos critérios do Projeto de Lei em apreço. A união de esforços para o combate ao mosquito transmissor da dengue evidencia um projeto de interesse comum, caracterizado pelo assessoramento técnico que um Município recebe de outro, exatamente como previsto no artigo 3º do PL (*Art. 3° As associações municipais terão como finalidade precípua a defesa de interesses comuns, de caráter político-representativo, assim como o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social de seus associados*).

Se o plano de colaboração entre os Municípios se enquadra no artigo 3º da proposição, o ajuste deverá obedecer às demais exigências nela estabelecidas. Entre as quais: a edição de leis específicas; a criação de pessoa jurídica de direito privado; a elaboração de estatuto social; a eleição de representantes; a definição da duração do mandato dos prepostos. Tudo isso com o propósito de se viabilizar algumas aulas sobre técnicas de erradicação do mosquito da dengue.

Talvez se imagine que o caso concebido, ante a sua simplicidade, não precisaria ser enquadrado nos custosos procedimentos desenhados no PL. Todavia, para se chegar a essa conclusão, algum esforço interpretativo haverá de ser feito. Nessa atividade reside a incerteza, principal inimiga da segurança jurídica. Veja-se: o acordo de colaboração poderia simplesmente não acontecer, pois seguir os termos legais implicaria encargos descomunais, não desejados; e não seguir os termos da lei, com base em "interpretação criativa", geraria apreensão sobre o cometimento ou não

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 24. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

de infrações.

6.3 Descomplicação dos Convênios

Segundo José dos Santos Caravalho Filho[3], "*Consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.*"

Sabe-se que convênios distinguem-se de contratos. Os primeiros traduzem interesses comuns, baseados no espírito de cooperação; os segundos expressam interesses contrapostos, estimulados pelo lucro.

Encontra-se, pois, na categoria dos convênios todo e qualquer ajuste entre entes políticos voltado à obtenção de objetivos partilháveis, paralelos, comuns. São, portanto, convênios todos os ajustamentos entre Municípios concebidos no PL 0496.4/2019. Qualquer pacto imaginável que seja enquadrado nas disposições da proposição legislativa em apreço terá natureza de convênio, pois a finalidade precípua buscada pelos entes firmatários será a realização de interesses comuns.

E convênios devem (ao menos deveriam) ser celebrados sem qualquer tipo de dificuldade ou empecilho jurídico, a exemplo da constituição de uma pessoa jurídica. A razão é simples. As pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) exercem suas competências materiais (v. art. 23 da Constituição Federal), mas, muitas vezes, não conseguem ou encontram obstáculos para a realização de determinada atividade, levando-as a buscar auxílio de outros entes públicos. Veja-se: a incumbência administrativa é rigorosamente a mesma, seja ela prestada isoladamente ou com apoio/colaboração de outros participantes. Não há racionalidade para, na

[3] Op. Cit., p. 221.

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 25. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

segunda hipótese, exigirem-se laboriosos requisitos para sua perfectibilização.

No exemplo dado no item 6.2, o Município com focos do mosquito da dengue poderia, ele mesmo, sozinho, buscar soluções ao problema. Nesse caso, age de forma "despreocupada", pois as medidas de saúde são atribuições intrínsecas ao ofício administrativo. No entanto, caso opte por receber apoio de um Município vizinho, deverá editar lei, formar pessoa jurídica, criar estatutos, estabelecer mandatos, etc. "*Data venia*", está-se diante de um mero convênio, um simples pacto, que não deve demandar tamanho esforço, haja vista que o encargo público é estritamente o mesmo: proteger a sociedade de agente transmissor de doenças.

De acordo com Diógenes Gasparini[4]:

> "**o convênio, dada a sua índole, não adquire personalidade jurídica. Não lhe cabe, pois, por exemplo, comprar ou vender, ser locador ou locatário, ser empregador, contratar ou distratar, abrir e manter conta bancária, ter inscrição estadual, municipal ou federal, doar ou receber em doação, conveniar ou, em sumam assumir obrigações e desfrutar de direitos, dado que tais poderes são próprios das pessoas físicas ou jurídicas. Além disso, não se pode pretender que o convênio tenha uma estrutura organizacional e uma administração empresarial. Essas precauções não se compatibilizam com sua natureza e instabilidade institucional. A execução do convênio, por todas essas razões, fica sob a responsabilidade dos partícipes ou uma comissão executiva, que atuará nos termos e condições do convênio, mas sempre em nome dos partícipes**." [sem destaque no original].

No item "5", acima, foi dito que consórcios públicos, regulados pela Lei 11.107/2005, pressupõem a gestão associada de serviços públicos. Nítido, portanto, que os consórcios também são espécies de convênios, já que consubstanciam em acordo de vontades para a execução de determinado serviço de interesse comum. Sabe-se, todavia, que a Lei dos Consórcios criou requisitos e entraves jurídicos para a

[4] Gasparini, Diógenes, *apud* Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, em Direito administrativo - 19 ed - São Paulo: Atlas, 2006. p.463.

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 26. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

implementação do ajuste, entre os quais citamos a famigerada constituição de pessoa jurídica.

Todavia, a esse respeito, vejamos a opinião da Ilustre Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[5]:

> A Lei n. 11.107, de 6-4-2005, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
>
> **A lei é, sob todos os aspectos, lamentável e não deveria ter sido promulgada nos termos em que o foi. Mais do que resolver problemas, ela os criou, seja sob o ponto de vista jurídico, seja sob o ponto de vista de sua aplicação prática**.
>
> Havia, antes da lei, certo consenso no entendimento de que o consórcio administrativo, do mesmo modo que o consórcio de empresas previsto no artigo 278, §1º, da Lei das Sociedades por Ações (Lei n. 6404, de 15-12-1976), não adquire personalidade jurídica. Apenas se discutia a melhor forma de administrar o consórcio.
>
> [...]
>
> **Na realidade, conforme temos entendido, nem o convênio, nem o consórcio se constituem como pessoa jurídica; trata-se de acordos de vontades para a consecução de fins comuns.** Não havia (até a promulgação da Lei n. 11.107/05) nada, no direito brasileiro, que autorizasse a considerar o consórcio como pessoa jurídica, seja no direito administrativo, seja no direito privado. Exatamente por se tratar de acordo de vontades é que a Lei n. 8.666, de 21-6-1993, sobre licitações e contratos, manda aplicar as suas disposições, no que couber, a convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública. [p.463/464]

Desse modo, entendemos que se revela ofensiva à segurança jurídica a idealização de amarras ao nascimento de convênios/ajustes firmados entre Municípios, tendo em vista as dificuldades jurídicas e práticas que os entes locais deverão enfrentar para o encaminhamento de projetos e programas de interesse comum.

[5] *Op. Cit.*, pp. 463/464.

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 27. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

7 Considerações Adicionais

A fundamentação até aqui exposta é baseada na (in)segurança jurídica da proposta legislativa. Esse tipo de análise, muitas vezes, é confundida com argumentação de viés político, alusiva ao interesse geral da sociedade, isto é, alusiva ao discernimento sobre ser a proposição "boa" ou "ruim" para a coletividade.

Não foi essa a intenção, na medida em que a segurança jurídica constitui-se em diretriz de índole constitucional, apresentando-se como matéria de contornos jurídicos, suscetíveis de apreciação pelo Órgão Central do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina.

No entanto, caso afastadas as considerações consignadas nos itens anteriores, pede-se vênia para a apresentação de algumas inspeções adicionais, estas de caráter mais técnico e específico.

7.1 Compatibilidade do Projeto com a Constituição

7.1.1 Competência Legislativa

O Estado tem competência para legislar sobre associação de municípios, haja vista o disposto no artigo 24 da Constituição Federal, que arrola uma série de temas intimamente relacionados aos objetivos que justificam a união de esforços entre dois ou mais Municípios. Citamos como exemplo o inciso IX, o qual arrola *educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação* como conteúdos abrangidos pela competência legislativa concorrente entre

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 28. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

União, Estados e Municípios.

Note-se que todos esses segmentos guardam peculiar conexão com os propósitos indicados no Projeto de Lei sob avaliação. Relembremos o conteúdo de seu artigo 3º, "*caput*": *Art. 3° As associações municipais terão como finalidade precípua a defesa de interesses comuns, de caráter político-representativo, assim como o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social de seus associados.*

7.1.2 Iniciativa e Espécie Legislativa

Constata-se, também, que a matéria versada no PL não se encontra entre aquelas cuja iniciativa do correspondente projeto de lei pertença exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 50, §2º, CE/89). Além disso, a Constituição não exige de que o tema seja tratado por lei complementar, podendo, dessa forma, ser abordado em lei ordinária.

Cumpre reforçar que, no âmbito da competência legislativa concorrente, compete à União legislar sobre normas gerais, consoante disposto no artigo 24, §1º, da Constituição Federal. Inexistindo regramento de natureza geral, aos Estados é franqueado o exercício da competência legislativa plena, nos termos do parágrafo 3º do mesmo dispositivo:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> [...]
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
> [...]
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 29. Versão eletrônica do processo PL./0496:4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

No caso dos autos, percebemos que não há regramento federal instituidor de regras gerais sobre associação de municípios voltada à realização de objetivos comuns diversos da gestão conjunta de serviços públicos. Como visto anteriormente, trata-se de temática que escapa às delimitações previstas no artigo 241 da Constituição Federal e na Lei dos Consórcios Públicos. Desse modo, com arrimo no artigo 24, §3º, da Constituição Federal, não vislumbramos qualquer impedimento jurídico no que tange à extensão da proposição legislativa sob análise.

7.2 Observações Pontuais

Ao focarmos no texto do projeto de lei, identificamos que o conteúdo de alguns artigos conflitam com o ordenamento jurídico vigente. Vejamos:

7.2.1 Artigos 3º, §1º, e 9º, IV

Assim dispõem os artigos *3º, §1º, e 9º, IV* do PL:

> Art. 3° [...]
>
> §1° **Na defesa dos interesses comuns**, as associações de municípios poderão representar seus associados **perante instâncias públicas** extrajudiciais e **judiciais**, bem como acompanhar e desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal.
>
> Art. 9° Para a realização de suas finalidades as associações de municípios poderão:
>
> [...]
>
> IV - **postular em juízo**, em ações individuais ou coletivas **na defesa de interesse dos municípios associados**, na qualidade, terceiro interessado ou amicus curiae;

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 30. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Os dispositivos, ao nosso ver, ofendem o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público. Uma associação de direito privado não pode substituir Municípios em Juízo, porque estes gozam de prerrogativas processuais indisponíveis (por exemplo, prazo em dobro). Nesse sentido:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. IMPOSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO PARA TUTELAR DIREITOS DOS MUNICÍPIOS EM REGIME DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL.
>
> [...]
>
> POSSIBILIDADE OU NÃO DE ASSOCIAÇÃO REPRESENTAR MUNICÍPIOS JUDICIALMENTE 6. Nos moldes do art. 12, II, do CPC/1973 e do art. 75, III, do CPC/2015, a representação judicial dos Municípios, ativa e passivamente, deve ser exercida por seu Prefeito ou Procurador. A representação do ente municipal não pode ser exercida por associação de direito privado. Precedentes: RMS 34.270/MG, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 25/10/2011, DJe 28/10/2011; AgRg no AREsp 104.238/CE, Relator Ministro Francisco Falcão, DJe 7/5/2012; REsp 1.446.813/CE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/11/2014, DJe 26/11/2014; AgRg no RMS 47.806/PI, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/8/2015 7. "A tutela em juízo dos direitos e interesses das pessoas de direito público tem regime próprio, revestido de garantias e privilégios de direito material (v.g.: inviabilidade de confissão, de renúncia, ou de transação) e de direito processual (v.g.: prazos especiais, reexame necessário, intimações pessoais), em face, justamente, da relevante circunstância de se tratar da tutela do patrimônio público. Nesse panorama, é absolutamente incompatível com o sentido e a finalidade da instituição desse regime especial e privilegiado, bem como da natureza das pessoas de direito público e do regime jurídico de que se revestem seus agentes políticos, seus representantes judiciais e sua atuação judicial, imaginar a viabilidade de delegação, a pessoa de direito privado, sob forma de substituição processual por entidade associativa, das atividades típicas de Estado, abrindo mão dos privilégios e garantias processuais que lhe são conferidas em juízo, submetendo-se ao procedimento comum" (voto do Min. Teori Albino Zavascki no RMS 34.270/MG).
>
> 8. Em qualquer tipo de ação, permitir que os Municípios sejam representados por associações equivaleria a autorizar que eles dispusessem dos privilégios materiais e processuais estabelecidos

ıal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
ırificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 31. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> pela lei em seu favor, o que não é possível diante do princípio da indisponibilidade do interesse público.
>
> [...]
>
> (REsp 1503007/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/06/2017, DJe 06/09/2017)

7.2.2 Artigo 7º, "caput"

O Artigo 7º, "caput", do Projeto de Lei possui a seguinte redação:

> Art. 7° As associações de municípios realizarão seleção de pessoal e contratação de bens e serviços, de acordo com as disposições estatutárias, com base em procedimentos próprios que respeitem os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da eficiência.

Entendemos que o regime de seleção de pessoal e de contratação de bens e serviços não pode ser aquele previsto no Estatuto da Associação. A Associação concebida por dois entes federativos, ainda que se constitua por pessoa jurídica de direito privado, não está apartada do Estado. Não se traduz, assim, em instituição formada pela iniciativa privada. Ela desempenha funções administrativas e efetivamente integra a estrutura da Administração Pública.

Por essa razão, entendemos que não compete ao Estatuto dessas Associações definir como será realizada a seleção de colaboradores ou a contratação de bens ou serviços. Esses procedimentos já foram definidos pela Constituição. Trata-se do concurso público e da licitação.

Destacamos, no ponto, o seguinte trecho do voto proferido pelo Ilustre Conselheiro Eduardo Carone Costa, integrante do Tribunal de Contas de Minas Gerais,

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 32. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

no âmbito da Consulta n. 731118:

> Assim, entendo que, por receber e gerir dinheiro público, não tem as associações microrregionais de municípios como fugir da incidência dos princípios constitucionais estatuídos no art. 37 da Constituição da República, devendo contratar pessoal por meio de concurso público e reger-se, nas hipóteses de contratações com terceiros, pela lei que regulamenta a licitação e os contratos administrativos, princípios assecuratórios da moralidade administrativa.

7.2.3 Artigo 12

Esta é a redação do Artigo 12 do Projeto de Lei:

> Art. 12 As associações de municípios só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

Constatamos que o dispositivo trata de tema afeto ao direito processual, uma vez que exige decisão judicial transitada em julgado para a dissolução de associações formadas por Municípios.

O Estado, contudo, não pode legislar sobre direito processual, consoante dispõe o artigo 22, I, da Constituição Federal:

> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
>
> I - direito civil, comercial, penal, **processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

8 Conclusão

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
rificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 33. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Ante o exposto, concluímos que, consoante exposto no item "6", o Projeto de Lei n. 0496.4/2019 é inconciliável com o Princípio Constitucional da Segurança Jurídica, tendo em vista que as exigências nele inseridas, além de desabonarem a natureza jurídica dos Convênios, têm a potencialidade de gerar hesitações e incertezas aos Municípios catarinenses.

De outro lado, quanto aos aspectos textuais, entendemos que os seguintes dispositivos, nos termos da fundamentação do item "7.2", ofendem o ordenamento constitucional: artigos 3º, §1º; 9º, IV; 7º, "caput"; e 12.

Submete-se este parecer à apreciação da autoridade superior.

JAIR AUGUSTO SCROCARO
Procurador do Estado

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por JAIR AUGUSTO SCROCARO em 03/03/2020 às 14:11:16, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 087ZR5GK.

Página 34. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

PROCESSO: SCC1072/2020

ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL

INTERESSADO: Secretário de Estado da Casa Civil

ASSUNTO: COJUR - Diligência de Projeto de Lei

Senhor Procurador-Geral,

Manifesto concordância parcial com o parecer do Procurador do Estado Jair Augusto Scrocaro, exarado no processo SCC1072/2020, que tem a seguinte ementa:

> COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – PEDIDO DE DILIGÊNCIA – PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE "DISPÕE SOBRE AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA PREVISTAS NO ARTIGO 114, §3º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL" – PROPOSTA INCONCILIÁVEL COM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA – ANÁLISE TEXTUAL ESPECÍFICA – INCONSTITUCIONALIDADE DETECTADA NOS ARTIGOS 3º, §1º; 9º, IV; 7º, "CAPUT"; E 12

E as seguintes conclusões:

> ...consoante exposto no item "6", o Projeto de Lei n. 0496.4/2019 é inconciliável com o Princípio Constitucional da Segurança Jurídica, tendo em vista que as exigências nele inseridas, além de desabonarem a natureza jurídica dos Convênios, têm a potencialidade de gerar hesitações e incertezas aos Municípios catarinenses.
> De outro lado, quanto aos aspectos textuais, entendemos que os seguintes dispositivos, nos termos da fundamentação do item "7.2", ofendem o ordenamento constitucional: artigos 3º, §1º; 9º, IV; 7º, "caput"; e 12.

A manifestação jurídica do Procurador vinculado concluiu, de forma

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital ICP-Brasil por MARCELO MENDES em 03/03/2020 às 19:42:25.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código T9H43EF7.

Página 35. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

bastante cautelosa e fundamentada, que a proposta legislativa não poderia ser juridicamente proveitosa, uma vez que sua conversão em lei não ofereceria critérios seguros à união de esforços entre municípios.

Com a devida *venia* e respeito ao colega vinculado, é possível interpretar também que a atividade legislativa constitui em exercício de parcela de soberania que, não havendo empecilho de ordem legal ou constitucional, ostenta ampla discricionariedade criativa, de tal modo que, se o projeto pode ou não acarretar incertezas, isto está adjeto à responsabilidade própria do Parlamento.

De fato, toda e qualquer produção legislativa pode gerar encargos indesejados e apreensão, mas isto é inerente a muitos projetos de lei e, para tanto, todos os Poderes constituídos têm instrumentos próprios para fazerem cessar os efeitos de eventual norma que passou a ser indesejada.

Em resumo e ao meu ver, não é possível, ao menos neste momento, prever se a abstração do projeto de lei que se remeteu para diligência a este Núcleo Técnico do Órgão Central de Serviços Jurídicos produzirá, ou não, a insegurança jurídica, e o juízo parlamentar a respeito da norma compete apenas à egrégia Assembleia Parlamentar.

Há divergência, por fim, em relação ao item 7.2.3, uma vez que o r. parecer aponta pela inconstitucionalidade do art. 12 do projeto, por entender que se trata de matéria de competência privativa da União (direito processual). A redação do artigo é a seguinte:

> Art. 12. As associações de município só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsto em julgado.

O dispositivo do projeto é, acrescida a expressão "de município", cópia *ipsis litteris* do conteúdo fundamental do art. 5º, XIX da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme se vê:

inal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital ICP-Brasil por MARCELO MENDES em 03/03/2020 às 19:42:25.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código T9H43EF7.

Página 36. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
> XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

Vê-se que, embora não se trate de norma de reprodução obrigatória, o art. 12 do projeto não incide em vício de inconstitucionalidade.

São estas razões que submeto à elevada consideração.

Florianópolis, 02 de março de 2020.

Marcelo Mendes
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

nal deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital ICP-Brasil por MARCELO MENDES em 03/03/2020 às 19:42:25.
erificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código T9H43EF7.

Página 37. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

SCC 1072/2020

Assunto: Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – Pedido de diligência – Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no artigo 114, §3º, da Constituição Estadual" – Proposta inconciliável com o princípio constitucional da segurança jurídica – Análise textual específica – Inconstitucionalidade detectada nos artigos 3º, §1º; 9º, iv; 7º, "caput"; e 12. Acolhimento parcial.
Origem: Casa Civil - CC.

Acolho parcialmente o **Parecer nº 097/20-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. Jair Augusto Scrocaro, com as ressalvas apresentadas pelo Dr. Marcelo Mendes, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

DESPACHO

01. Acolho parcialmente o **Parecer nº 097/20-PGE** referendado com ressalvas pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

02. Encaminhem-se os autos à Casa Civil - CC.

Florianópolis, 03 de março de 2020.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado

al deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por ALISSON DE BOM DE SOUZA e SÉRGIO LAGUNA PEREIRA em 03/03/2020 às 14:02:26, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
ificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SCC 00001072/2020 e o código 9QI588CI.

Página 38. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0496.4/2019

"Dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual."

Autora: Deputada Paulinha
Relator: Deputado Kennedy Nunes

I – RELATÓRIO

Retornam a esta Comissão de Constituição e Justiça, após cumprimento de diligência externa efetivada a Procuradoria-Geral do Estado, os autos do Projeto de Lei de autoria da Deputada Paulinha, tendente a dispor sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual.

A proposta encontra-se estruturada em 14 (quatorze) artigos, nos quais almejam instituir parâmetros e critérios específicos de regulação, delimitação e condicionamento de interesse das Associações de Municípios.

Transcrevo, também textualmente, a Justificativa do Autor à proposta (fl. 03), como segue:

> "O federalismo brasileiro deixa os Municípios brasileiros em desvantagem representativa. A pulverização dessas unidades federativas – que hoje somam a expressiva quantidade de 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) – dificulta a defesa de interesses comuns desses entes que abrigam o quotidiano dos cidadãos brasileiros.
> Em busca de reverter esse quadro de vulnerabilidade política no concerto federativo, vários Municípios já vêm organizando associações que protejam os seus interesses comuns e já conseguiram respaldos em algumas legislações locais. Um exemplo disso é o § 3o do Artigo 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assim dispõe: "Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.".
> Amparados pela Constituição Estadual as Associações de Municípios catarinenses se constituem em um importante fórum de discussões regionais e delas emanam projetos, nas mais diversas áreas, que impulsionam o desenvolvimento econômico e social das regiões do estado. Estas associações ocupam papel de destaque no cenário

Página 39. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

nacional e servem de exemplo que vem sendo replicado em outros Estados da Federação.

Um dos principais entraves hoje existente para o funcionamento seguro das associações de municípios é a falta de um marco regulatório que expresse sobre suas características jurídicas, mesmo que pesem vitórias nos tribunais a despeito do clima de rarefação normativa.

O STJ, por exemplo, reconheceu como legais tanto o pagamento, pelos Municípios, de contribuições para as associações quanto o repasse dessas associações para as confederações de Municípios.

O presente Projeto vem justamente para colmatar essa lacuna no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Como se vê, o arcabouço legal do Estado de Santa Catarina reclama urgente regulamentação das Associações de Municípios por meio de Lei Estadual, sem prejuízo da importante regulação Federal que tramita no Senado Federal por meio do PLS 486/2017 de autoria do Senador Antonio Anastasia, de modo a garantir o maior equilíbrio de forças entre os entes da Federação.

Assim, roga-se aos nobres pares a aprovação do presente Projeto de Lei."

Em face à precitada diligência aprovada por este órgão fracionário, a Casa Civil encaminhou aos autos, manifestação contendo parecer da Procuradoria-Geral do Estado, do qual apurou-se o seguinte teor de manifestação.

A Procuradoria-Geral do Estado emitiu dois pareceres sobre o tema, o primeiro de lavra do Dr. Jair Augusto Scrocaro, do qual apontou o Projeto de Lei em análise como "*inconciliável com o Princípio Constitucional da Segurança Jurídica, tendo em vista que as exigências nele inseridas, além de desabonarem a natureza jurídica dos Convênios, têm a potencialidade de gerar hesitações e incertezas aos Municípios catarinenses*", haja vista que poderá levar a "*idealização de amarras ao nascimento de convênios/ajustes firmados entre Municípios, tendo em vista as dificuldades jurídicas e práticas que os entes locais deverão enfrentar para o encaminhamento de projetos e programas de interesse comum.*"

Por seguinte, apontou também que ofendem o ordenamento constitucional: artigos 3º, §1º; 9º, IV; 7º, "caput"; e 12 do Projeto de Lei.

Tal parecer entretanto não foi totalmente referendado pela chefia da Procuradoria-Geral do Estado, ao passo de que apontou o Dr. Marcelo Mendes, em

Página 40. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

parecer referendado pelo Procurador-Geral do Estado, de que *"em resumo e ao meu ver, não é possível, ao menos neste momento, prever se a abstração do projeto de lei que se remeteu para diligência a este Núcleo Técnico do Órgão Central de Serviços Jurídicos produzirá, ou não, a insegurança jurídica, e o juízo parlamentar a respeito da norma compete apenas à egrégia Assembleia Parlamentar"*, bem como que o art. 12 da proposição é sim constitucional, ao passo de que a Constituição Federal, previu em seu art. 5°, inciso XIX que a s associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

É o breve do principal.

II – VOTO

Tendo em conta a análise do Projeto de Lei em questão, sob os aspectos de observância obrigatória por esta Comissão, quanto à configuração da constitucionalidade formal, percebo que a proposição em estudo vem estabelecida por meio de projeto de lei ordinária, vez que não reservada à lei complementar, nos termos do art. 57 da Constituição Estadual.

Ademais, observo que a matéria não está elencada constitucionalmente entre aquelas cuja competência legiferante é privativa do Governador do Estado, sobretudo a teor do art. 50, § 2º, da Constituição Estadual.

No que tange a possibilidade jurídica de o Estado legislar sobre o tema, anoto a CF em seu art. 24 aponta uma série de temas intimamente relacionados aos objetivos que justificam a união de esforços entre dois ou mais Municípios.

Como citado pelo parecer da Procuradoria-Geral do Estado, cita-se como exemplo o inciso IX, o qual arrola educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação como conteúdos abrangidos pela competência legislativa concorrente entre União, Estados e Municípios.

Página 41. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Observa-se que todos esses segmentos guardam peculiar conexão com os propósitos indicados no Projeto de Lei sob avaliação. Relembremos o conteúdo de seu artigo 3º, "caput": Art. 3° As associações municipais terão como finalidade precípua a defesa de interesses comuns, de caráter político-representativo, assim como o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social de seus associados.

Por demais, a Constituição Estadual **expressamente previu em seu art. 114, parágrafo terceiro** a hipótese de os municípios criarem tais associações, consoante abaixo menciona-se:

> Art. 114: .....
> § 3º Os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.

No que tange, aos apontamentos de inconstitucionalidade deflagrados pela diligência oportunizada a Procuradoria-Geral do Estado, constato que a matéria em alicerce atende ao interesse público, no que tange ao juízo de conveniência e de oportunidade do legislador, haja vista que a matéria vira a dizimar eventuais dúvidas quanto a natureza jurídica das associações de municípios, consubstanciando balizas e diretrizes para sua finalidade, e permitindo definir de que forma poderão tais entidades sofrer controle administrativo do Poder Público.

Trata-se de medida intimamente ligada aos problemas contemporâneos vivenciados por tais entidades conforme sugeriu a Autora, vindo tal marco regulatório a garantir real segurança jurídica não só as entidades reguladas, mas também aos órgãos de controle.

Por igual, não há que se falar em apontamentos de inconstitucionalidade aos artigos 3º, §1º; 9º, IV; 7º, "caput"; e 12 do Projeto de Lei, tendo em vista o seguinte:

O art. 3º, §1º e 9º, IV do Projeto de Lei são constitucionais ao passo de que o que postula-se não é a representação jurídica do município em si por parte

Página 42. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

de uma associação, mas a associação representar interesse de associados, de maneira difusa e coletiva, sendo inconfundível com os interesses próprios e peculiares, individuais e não concessíveis a terceiros por parte dos entes federados.

No mesmo sentido, aponto não haver inconstitucionalidade ao aludido art. 7°, *caput* da proposição, diante do fato de o próprio art. 1° da proposição deduzir que são as associações de municípios regidos pela égide do direito privado, razão pelo qual incumbe a seu estatuto prever a forma de admissão de colaboradores.

Ao final, conforme concordou a Procuradoria-Geral do Estado, o art. 12 da proposição é explicitamente constitucional, tendo em vista a própria Constituição Federal seu art. 5°, inciso XIX que a s associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado, não sendo o aludido art. 12 tema afeto a matéria de índole processual.

Ao fim, não vislumbro qualquer apontamento de inconstitucionalidade, injuricidade, regimentalidade ou de técnica legislativa que possa macular o prosseguimento da apreciação do presente Projeto de Lei.

Por todo o exposto, com base nos regimentais arts. 72, I, 144, I, parte inicial, 145, *caput* (competência exclusiva da CCJ e da CFT para exararem pareceres terminativos a respeito da tramitação de proposições, admitindo sua continuidade, ou não), 209, I, parte final e 210, II, voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da regimental tramitação do Projeto de Lei nº 0496.4/2019, tal como designada no despacho inicial aposto à fl. pelo 1º Secretário da Mesa.

Sala das Comissões,

Deputado Kennedy Nunes
Relator

Página 43. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

VOTO-VISTA AO PROJETO DE LEI Nº 0496.4/2019

Na forma regimental, em Reunião desta Comissão, realizada em 12 de maio do ano em curso, pedi vista, em gabinete, dos autos do Projeto de Lei nº 0496.4/2019, deflagrado pela Deputada Paulinha, o qual "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no Art. 114, § 3º, da Constituição Estadual".

Em apertada síntese, o Projeto de Lei em questão, estruturado com quatorze unidades de artigos, desmembrados em muitas subunidades, tenciona estabelecer regras para a viabilização de associações entre municípios, as quais serão constituídas sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, para: (1) a realização de objetivos comuns, de caráter político-representativo; bem como (2) o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social de seus associados.

Relembro aos Pares que o nobre Relator, na órbita deste Colegiado, manifestou-se pela admissibilidade "da continuidade da regimental tramitação" desta matéria, da qual, depois de colocada em discussão, solicitei vista, em gabinete, como dito anteriormente.

Assim, ao analisar os presentes autos constatei que as diligências intentadas por esta CCJ (p. 8 da versão eletrônica), anteriormente à apresentação do Parecer relatorial, a pedido do Deputado Milton Hobus, não foram plenamente satisfeitas, na medida em que a Federação Catarinense de Municípios (Fecam) não foi instada a manifestar-se, talvez porque tal encargo tenha sido atribuído, equivocadamente, à Casa Civil, conforme se verifica do citado Pedido de Diligência, considerando que a Fecam é instituição de caráter privado, portanto estranha aos órgãos do Poder Executivo.

Registro que aquela Pasta encaminhou aos autos (p. 9 da versão eletrônica) manifestações: (1) da Central de Atendimento aos Municípios (CAM), de

Página 44. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ofício; e (2) da Procuradoria-Geral do Estado, esta em conformidade com o requerido por este Colegiado.

Das respostas dos citados órgãos públicos, observa-se, em resumo, o seguinte:

1. a CAM posicionou-se favoravelmente à proposição, por entender oportuna e conveniente ao interesse público; e

2. a PGE concluiu pela inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º, do inciso IV do art. 9º e do *caput* do art. 7º do Projeto de Lei em estudo.

Nesse contexto, a despeito da bem fundamentada justificação à matéria (pp. 5 e 6 da versão eletrônica) e do Parecer relatorial favorável, e considerando os potenciais destinatários das normas jurídicas ora perseguidas (os municípios catarinenses), julgo prudente, antes da emissão do meu voto e dos demais Pares, a promoção de **DILIGÊNCIA (1)** à FECAM, para a respectiva manifestação quanto aos termos da propositura vertente, conforme já definido anteriormente, por este órgão fracionário (p. 8 da versão eletrônica), ora reiterada; e **(2)** à Deputada Paulinha, autora do PL, para o fim de que se manifeste acerca da manutenção ou supressão dos dispositivos apontados como inconstitucionais pela PGE, quais sejam, o § 1º do art. 3º, o inciso IV do art. 9º e o *caput* do art. 7º do texto legal projetado.

Sala da Comissão,

Deputado João Amin

Página 45. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
Fls. 53
RUBRICA

FOLHA DE VOTAÇÃO VIRTUAL

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

☒ **aprovou** ☒ **unanimidade** ☐ **com emenda(s)** ☐ **aditiva(s)** ☐ **substitutiva global**

☐ **rejeitou** ☐ **maioria** ☐ **sem emenda(s)** ☐ **supressiva(s)** ☐ **modificativa(s)**

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) _____, referente ao

Processo PL./0496.4/2019, constante da(s) folha(s) número(s) 51 e 52.

OBS.: Requerimento de Diligenciamento

Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Romildo Titon	☐	☐	☐
Dep. Ana Campagnolo	☐	☒	☐
Dep. Fabiano da Luz	☐	☒	☐
Dep. Ivan Naatz	☐	☒	☐
Dep. João Amin	☐	☒	☐
Dep. Kennedy Nunes	☐	☒	☐
Dep. Luiz Fernando Vampiro	☐	☒	☐
Dep. Maurício Eskudlark	☐	☒	☐
Dep. Paulinha	☐	☒	☐

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião virtual ocorrida em 02/06/2020

Leonardo Lorenzetti
Coordenador das Comissões
Matrícula 4520
Coordenadoria das Comissões

Página 46. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
Fls. 55
RUBRICA

Requerimento RQX/0058.0/2020
Diligência Interna

Conforme deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, determino o encaminhamento do presente requerimento, referente à proposição PL/0496.4/2019 ao Autor da Matéria para a realização de Diligência Interna, a fim de que, regimentalmente, sejam tomadas as devidas providências, conforme folhas em anexo.

Sala da Comissão, 08 de junho de 2020

Romildo Titon
Presidente da Comissão

Gabinete Deputada P.
Recebido em 08/06/20
Funcionario:

Gabinete Deputada Paulinha
Recebido em 8/6/20
Funcionario: Fontão

Página 47. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Coordenadoria de Expediente
Ofício nº **0202/2020**

Florianópolis, 9 de junho de 2020

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Fls. 5-6
RUBRICA

Excelentíssima Senhora
DEPUTADA PAULINHA
Nesta Casa

Senhora Deputada,

Conforme parecer em anexo, comunico que o Projeto de Lei nº 0496.4/2019, que "Dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual", está em diligência na Comissão de Justiça, e que será encaminhada cópia à Fecam e a Vossa Excelência, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Respeitosamente,

Maureen P. Koelzer
Maureen Papaleo Koelzer
Coordenadora de Expediente, e.e.

10/06/20
Gab 203

Palácio Barriga Verde
Rua Dr. Jorge Luz Fontes, 310 - Centro
CEP 88020-900 - Florianópolis - SC
Fone (48) 3221 2954/2559
www.alesc.sc.gov.br

GC/2020/ RQX 058

Página 48. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Ofício **GPS/DL/ 0186/2020**

Florianópolis, 9 de junho de 2020

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
FLS. 57
RUBRICA

Excelentíssimo Senhor
ORILDO ANTONIO SEVERGNINI
Presidente da Federação Catarinense de Municípios (FECAM)
Nesta

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0496.4/2019, que "Dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual", a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,

Deputado **LAÉRCIO SCHUSTER**
Primeiro Secretário

Página 49. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Fls. 58
RUBRICA

DEVOLUÇÃO

Após fim de diligência por decurso de prazo, usando os atributos do Regimento Interno em seu artigo 142, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0496.4/2019 para o Senhor Deputado Kennedy Nunes, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 24 de julho de 2020

Jéssica Camargo Geraldo

Lyvia Mendes Corrêa
Chefe de Secretaria

Jéssica Camargo Geraldo
Chefe de Secretaria de
Comissão Permanente

FECAM

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Fls. 61
RUBRICA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DEPUTADO ESTADUAL MILTON HOBUS
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – CCJ/ALESC

Página 50. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Lido no Expediente
033ª Sessão de 28/04/21
Anexar a(o) PL. 496/19
Diligência
Secretário

PL 0496.4/2019

A **FEDERAÇÃO DE CONSÓRCIOS, ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA – FECAM**, vem respeitosamente a presença de Vossa Excelência, apresentar **MANIFESTAÇÃO** ao Projeto de Lei em epígrafe, em atenção à diligência solicitada através do Voto-Vista apresentado pelo Deputado Estadual João Amim (p. 42-43), reforçada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), conforme expõe a seguir:

I – BREVE RELATO:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por objeto a regulamentação das associações de municípios no âmbito do estado de Santa Catarina, cuja organização encontra fulcro no art. 114, §3º, da Constituição Estadual, apresentado pela Deputada Estadual Paulinha.

Em pedido de diligência pela Comissão de Constituição e Justiça (p. 7-8 v. eletrônica), solicitou-se a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e da FECAM, especialmente em vista do disposto no art. 241 da Constituição Federal e as disposições da Lei n.º 11.107/2005.

O parecer da PGE foi apresentado (p. 9-36 v. eletrônica), acolhendo parcialmente a manifestação inicial apresentada pelo Procurador de Estado Dr.

Página 51. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Jair Augusto Scrocaro, com posição final pelo Procurador-Geral do Estado, Dr. Alisson de Bom de Souza (p. 36 v. eletrônica) pela inconstitucionalidade dos artigos **3º, §1º**; **9º, IV** e **7º, *caput***, do Projeto de Lei.

Com o retorno da manifestação da PGE, foi exarado parecer pela ADMISSIBILIDADE integral do Projeto de Lei pelo Deputado Kennedy Nunes (p. 37-41 v. eletrônica). O Deputado João Amim, em voto-vista, ratificou o pedido de manifestação da FECAM (p. 42-43 v. eletrônica), tendo sido o pedido aprovado pelos membros da CCJ (p. 44 v. eletrônica), razão pela qual a FECAM apresenta manifestação.

É breve o relato.

A fim de que a manifestação da entidade seja realizada de forma mais eficiente ao esclarecimento dos questionamentos apontados, especialmente pela PGE, a fundamentação apresentada tem por objeto principal os pontos que restaram controvertidos, conforme passa a expor:

II – CONSIDERAÇÕES GERAIS INICIAIS

Antes mesmo de qualquer manifestação específica sobre as disposições do Projeto de Lei apresentado, necessário trazer ao conhecimento dos excelentíssimos deputados que a organização de municípios em associações, como foro de representação se seus interesses coletivos, tem um histórico de pelo menos 60 (sessenta) anos!

As associações de municípios de Santa Catarina são as mais antigas do país, tendo sido a primeira delas, a Associação de Municípios do Meio oeste Catarinense (AMOC) no ano de 1961, como aponta o artigo "*Associações de municípios em Santa Catarina: da gênese à consolidação*"[1] de VALESCA

[1] https://static.fecam.net.br/uploads/28/arquivos/4103_MARQUES_V_e_DIAS_L_Associacoes_de_Municipios_de_Santa_Catarina_da_genese_a_consolidacao.pdf

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
RUBRICA

Página 52. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

MENEZES MARQUES e LEILA CHRISTINA DIAS, publicado na revista acadêmica GEOSUL[2], no ano de 2003:

> Estudo efetuado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em 1978 apontava **as associações de municípios (AM) em Santa Catarina como as mais antigas do país**, com exceção apenas para uma associação de municípios fundada no Rio Grande do Sul em 1960 – Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS), com sede em Novo Hamburgo. Duas outras AM daquele estado da federação foram **fundadas em 1961, mesmo ano de fundação da primeira associação em Santa Catarina – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC)**.

O Projeto de Lei, portanto, não está a criar uma figura nova de organização dos municípios catarinenses. Sua proposição tão somente legitima e regulamenta um movimento de mais de meio século, mais antigo até que dezenas de municípios catarinenses.

O movimento associativo municipalista perpassou ao menos 3 (três) Constituições Federais do Brasil, e não à toa a Constituição Estadual em vigência o legitimou pela disposição do art. 114, §3º, que ora se pretende regulamentar. Afinal, o associativismo municipalista catarinense é, como apontado, um dos mais antigos do país.

Justamente por essa longevidade é que há plena ciência dos entes municipais de sua natureza. Não obstante, igualmente a sua forma de organização e gestão foi constantemente aperfeiçoada e amadurecida ao longo dessas seis décadas.

Tendo essas informações em vista, deve-se esclarecer aos excelentíssimos deputados que absolutamente **todas as disposições do Projeto de Lei apresentado são, em verdade, exatamente os procedimentos e estruturas organizacionais já observáveis na prática**. E essa prática não está levianamente

[2] https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul

Página 53. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

embasada, mas sim construída através de décadas de amadurecimento institucional e respeito às disposições legais, constitucionais e sua interpretação pelos Tribunais Superiores – como será melhor explorado adiante.

Igualmente por tal razão não se sustentam, *data maxima venia*, as considerações iniciais apontadas pelo Procurador de Estado Dr. Jair Augusto Scrocaro em seu Parecer, quando aponta que a proposição legislativa sob análise poderia causar insegurança jurídica na organização dos entes municipais. Em que pese tais considerações já tenham sido superadas pelo seu não acolhimento pelo Procurador-Geral do Estado, consideramos mister pontuar especificamente tal excesso de zelo.

A preocupação do Procurador de Estado é nobre, e pertinente, mas não se observa na prática. A diferenciação entre o associativismo municipalista, a organização de consórcios públicos e a formalização de convênios é plenamente consolidada entre os servidores públicos e agentes políticos militantes, não havendo qualquer risco de confusão entre as suas naturezas.

Ponderadas tais questões, reforçamos a absoluta relevância e pertinência da proposição legislativa apresentada, que, pela posição da FECAM, deve ser acolhida em sua integralidade. Os pontos cuja controvérsia não forma superadas pela PGE, e que são extremamente relevantes à análise do projeto, seguem apontados a seguir.

II – INCONSTITUCIONALIDADES APONTADAS PELA PGE

II.1. – Art. 3°, §1° e Art. 9°, IV do Projeto de Lei

A PGE aponta, no trecho aprovado do Parecer emitido pelo Procurador de Estado Dr. Jair Augusto Scrocaro, que as disposições dos art. 3°, §1° e art. 9°, IV do Projeto de Lei ofenderiam o princípio da indisponibilidade do interesse público, não podendo as associações de municípios atuarem como substitutas processuais dos entes municipais em ações judiciais. Cita, como fundamento,

precedente do C. Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Recurso Especial n.º 1.030.007/CE, de relatoria do Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 14/06/2017, DJe 06/09/2017.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Fls. 63
RUBRICA

Data maxia venia, a posição mostra-se equivocada.

As disposições dos referidos artigos, como bem apontado pelo posterior Parecer do Deputado Estadual Kennedy Nunes, não se referem a atuação das associações como substituas processuais dos entes municipais, mas sim a sua representação dos "*interesses dos associados, de maneira difusa e coletiva, sendo inconfundível com os interesses próprios e peculiares, individuais e não concessíveis a terceiros por parte dos entes federados*" (p. 41 v. eletrônica).

A redação dos dispositivos é clara: não se estaria permitindo a representação **dos municípios**, mas sim a representação **dos interesses dos municípios**, cuja diferenciação foi perfeitamente pontuada pelo parecer do deputado.

Acresce-se a tal manifestação a ponderação de que a representação dos interesses de seus associados por associações civis de direito privado – natureza própria das associações de municípios cuja regulamentação se pretende – através de ações coletivas é compatível com as disposições da Lei n.º 7.347/1985, que dispõe sobre a propositura de Ações Civis Públicas, em seu art. 5º, V, *in verbis*:

> Art. 5º **Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar**:
> V - **a associação** que, concomitantemente:
> a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
> b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Não se está permitindo a substituição processual, ou a representação dos entes por mandato, mas exclusivamente a defesa de interesses que transcendem

Página 54. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

a sua individualidade, de natureza difusa e coletiva, cuja pertinência deverá ser avaliada pelos próprios associados.

As disposições do projeto de Lei, em verdade, apenas reproduzem a autorização já disposta no art. 5º, V, da 7.347/1985, sendo uma atribuição inerente das associações de mesma natureza. Por tal razão, e pelos fundamentos expostos, a FECAM manifesta-se pela constitucionalidade e legalidade dos art. 3º, §1º e art. 9º, IV do Projeto de Lei.

II.2 – Art. 7º, *caput*, do Projeto de Lei

Ainda no trecho acolhido do Parecer emitido pelo Procurador de Estado Dr. Jair Augusto Scrocaro, aponta-se a inconstitucionalidade do art. 7º do Projeto de Lei, sob o fundamento de que os procedimentos de seleção de colaboradores e contratação de bens ou serviços, pelas associações, deve ser o de concurso público e da licitação, respectivamente. Como fundamento, aponta trecho de voto proferido pelo Conselheiro EDUARDO CARONE COSTA, do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG), na Consulta n.º 731.118.

Data maxia venia, a posição mostra-se igualmente equivocada.

A necessidade de contratação de pessoal por concurso público e a contratação de bens e serviços pelo regime licitatório é assunto já superado pela jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

Por ocasião do julgamento do Recurso Especial n.º 1.461.377/RJ, de relatoria do Ministro ARI PARGENDLER, o C. STJ expressamente dispôs, na fundamentação do acórdão, que as associações de municípios não estão condicionadas às disposições da Lei n.º 8.666/1993 e 11.107/2005, *in verbis*:

> Parece desnecessário dizer, por outro lado, que é positiva, lícita e desejável a reunião de pessoas jurídicas de direito público com interesses comuns e tarefas assemelhadas simplesmente visando a troca de experiências e o aperfeiçoamento institucional.

Página 55. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Fls. 64
RUBRICA

Página 56. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> **Associações desta natureza não ensejam relações jurídicas negociais como as previstas no art. 37, XXI, da Constituição da República mas também não se enquadram no seu art. 241, eis que não tratam da gestão de serviços públicos associados ou transferidos.**
> **Não se aplicam aqui, portanto, as Leis 8.666/93 e 11.107/2005 porque a natureza das coisas é outra. A associação que aqui se examina é peculiar, voltada para o funcionamento interno dos entes federados, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não configurando aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços.**
> **As associações desta natureza estão previstas no art. 53 do Código Civil** e, salvo melhor juízo, estão ao alcance das pessoas jurídicas de direito público. Dependendo de suas finalidades, não há ilicitude na formação de associações compostas exclusivamente por municípios e suas próprias associações, como no caso concreto. Afirmada a licitude da associação, é absolutamente natural que se atribua aos próprios associados a fonte dos recursos para sua manutenção (art. 54, IV, do Código Civil).
> (...)
> (STJ. REsp n.º 1.461.377/RJ, rel. Min. ARI PARGENDLER, j. 26/08/2014, DJe 12/09/2014).

Ainda, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1864, de relatoria do Ministro JOAQUIM BARBOSA, o C. STF fixou o entendimento de que o fato de uma associação ter sua manutenção originada de recursos públicos não lhe obriga à aplicação da legislação de licitação e da contratação por concurso público, conforme colhe-se de sua ementa:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. **ENTIDADES DE COOPERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** LEI 11.970/1997 DO ESTADO DO PARANÁ. PARANAEDUCAÇÃO. **SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. GESTÃO EXCLUSIVA PELO ESTADO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.** 1. Na sessão plenária de 12 de abril de 2004, esta Corte, preliminarmente e por decisão unânime, não conheceu da ação relativamente à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE. Posterior alteração da jurisprudência da Corte acerca da legitimidade ativa da CNTE não altera o julgamento da preliminar já concluído. Preclusão. Legitimidade ativa do Partido dos Trabalhadores reconhecida. 2. O PARANAEDUCAÇÃO é entidade instituída com o fim de auxiliar na Gestão do Sistema

Página 57. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Estadual de Educação, tendo como finalidades a prestação de apoio técnico, administrativo, financeiro e pedagógico, bem como o suprimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos, administrativos e financeiros da Secretaria Estadual de Educação. Como se vê, o PARANAEDUCAÇÃO tem atuação paralela à da Secretaria de Educação e com esta coopera, sendo mero auxiliar na execução da função pública - Educação. **3. A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO. 4. A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado. No entanto, ao permitir que os servidores públicos estaduais optem pelo regime celetista ao ingressarem no PARANEDUCAÇÂO, a norma viola o artigo 39 da Constituição, com a redação em vigor antes da EC 19/1998**. 5. Por fim, ao atribuir a uma entidade de direito privado, de maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação, a norma incide em inconstitucionalidade. De fato, somente é possível ao Estado o desempenho eficaz de seu papel no que toca à educação se estiver apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para tal atividade. Esta competência é exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 19, § 3º da lei 11.970/1997 do estado do Paraná, bem como para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 3º, I e ao artigo 11, incisos IV e VII do mesmo diploma legal, de sorte a entender-se que as normas de procedimentos e os critérios de utilização e repasse de recursos financeiros a serem geridos pelo PARANAEDUCAÇÃO podem ter como objeto, unicamente, a parcela dos recursos formal e especificamente alocados ao PARANAEDUCAÇÃO, não abrangendo, em nenhuma hipótese, a totalidade dos recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná.
(ADI 1864, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2007, DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-01 PP-00089 RTJ VOL-00204-02 PP-00535)

A respeito especificamente do tema de contratações de empregados, que concerne à discussão do presente procedimento, colhe-se dos fundamentos do voto do relator:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Fls. 65
RUBRICA

Com efeito, conforme já mencionado, o PARANAEDUCAÇÃO tem natureza jurídica de **direito privado**. Assim, mesmo desempenhando uma atividade pública de cooperação na prestação de serviços de educação, entendo que não está obrigado à contratação de funcionários sob o regime jurídico próprio dos servidores públicos. Desse modo, por ser pessoa de direito privado, pode contratar empregados sem a realização de concurso público e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

O caso da referida ADI é de uma pertinência ímpar à presente discussão. Se o C. Supremo Tribunal Federal considera que o PARANÁEDUCAÇÃO, entidade criada por lei, com destinação orçamentária para o exercício de suas atividades, cujo funcionamento tem por objeto o auxílio a prestação de um serviço público típico, pode contratar colaboradores sem a realização de concurso público, não se pode inferir que as associações de municípios, cujas atividades não se confundem com àquelas próprias dos entes associados, esteja obrigada em contrário.

Note-se que o próprio precedente do STJ citado contrapõe a afirmação da PGE de que as associações desempenhariam "*funções administrativas*" (p. 30 v. eletrônica), ao delimitar, de maneira irretocável, que sua natureza "*é peculiar, voltada para o funcionamento interno dos entes federados, não se confundindo com*

Página 58. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Página 59. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

FECAM

os serviços públicos que cada um deles presta e não configurando aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços".

Pelos fundamentos expostos, a FECAM posiciona-se pela constitucionalidade e legalidade do art. 7° do Projeto de Lei, tendo em vista ser o regime de contratação privado – tanto para bens e serviços quanto para colaboradores – o mais apropriado em razão da natureza jurídica e das peculiaridades atinentes às associações de municípios cuja regulamentação pretende o referido PL.

III – CONCLUSÕES

Pelos fundamentos aposentados, a Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina – FECAM manifesta-se pela **ADMISSIBILIDADE INTEGRAL** do Projeto de Lei 0496.4/2019, ante sua pertinência, legalidade e constitucionalidade.

Florianópolis, 24 de março de 2021.

VINÍCIUS NERES
Advogado – OAB/SC 49.159
Consultor Jurídico da FECAM

Página 60. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Fls. 66
RUBRICA

FOLHA DE VOTAÇÃO VIRTUAL

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

☒ **aprovou** ☒ **unanimidade** ☐ **com emenda(s)** ☐ **aditiva(s)** ☐ **substitutiva global**

☐ **rejeitou** ☐ **maioria** ☐ **sem emenda(s)** ☐ **supressiva(s)** ☐ **modificativa(s)**

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) Kennedy Nunes, referente ao Processo PL./0496.4/2019, constante da(s) folha(s) número(s) 45 a 49.

OBS.:

Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Milton Hobus	☐	☐	☐
Dep. Coronel Mocellin	☐	☒	☐
Dep. Fabiano da Luz	☐	☒	☐
Dep. João Amin	☐	☒	☐
Dep. José Milton Scheffer	☐	☐	☐
Dep. Maurício Eskudlark	☐	☐	☐
Dep. Moacir Sopelsa	☐	☐	☐
Dep. Paulinha	☐	☒	☐
Dep. Valdir Cobalchini	☐	☒	☐

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião virtual ocorrida em 11/05/2021

Eduardo Carlos dos Santos
Coordenador das Comissões
Matrícula 3748
Coordenadoria das Comissões

Página 61. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

GABINETE DA DEPUTADA
PAULINHA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Fls. 59
RUBRICA

REF: Projeto de Lei n°. 0496.4/2019
Ofício GDP /2021

Excelentíssimo Senhor João Antônio Heinzen Amin Helou
Deputado Estadual
Nesta Casa

Florianópolis-SC, em 16 de março de 2021.

Senhor Deputado,

Cumprimentando-a cordialmente, venho por meio deste, manifestar informações acerca do RQX/0058.0/2020 direcionado por Vossa Excelência a meu gabinete, pelos fatos a seguir elencados.

No dia 08 de junho de 2020, Vossa Excelência apresentou no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça desta augusta casa legislativa, o RQX/0058.0/2020, suscitando a manifestação desta Parlamentar *"para o fim de que se manifeste acerca da manutenção ou supressão dos dispositivos apontados como inconstitucionais pela PGE, quais sejam, o § 1º do art. 3º, o inciso IV do art. 9º e o caput do art. 7º do texto legal projetado"*, com a finalidade de colher informações sobre o tramite do Projeto de Lei n°. 0496.4/2019, que "*Dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual*".

Neste interim, sirvo-me do presente para trazer informações que visam trazer maior clareza quanto a manifesta constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e sobretudo ao interesse público da matéria.

Como bem aduzido pelo Excelentíssimo Deputado Kennedy Nunes, Relator da matéria neste órgão fracionário, o instrumento legislativo proposto visa conceder segurança jurídica sobre o controle administrativo e judicial que as associações de Município podem sofrer.

Por tal viés, replico integralmente as informações trazidas pelo parecer do Relator no que concerne as dúvidas sobre o § 1º do art. 3º, o inciso IV do art. 9º e o caput do art. 7º do texto original da proposição.

> *"No que tange, aos apontamentos de inconstitucionalidade deflagrados pela diligência oportunizada a Procuradoria-Geral do Estado, constato que a matéria em alicerce atende ao interesse público, no que tange ao juízo de conveniência e de oportunidade do legislador, haja vista que a matéria vira a dizimar eventuais dúvidas quanto a natureza jurídica das associações de municípios, consubstanciando balizas e diretrizes para sua finalidade, e permitindo definir de que forma poderão tais entidades sofrer controle administrativo do Poder Público.*

Página 62. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Trata-se de medida intimamente ligada aos problemas contemporâneos vivenciados por tais entidades conforme sugeriu a Autora, vindo tal marco regulatório a garantir real segurança jurídica não só as entidades reguladas, mas também aos órgãos de controle.

Por igual, não há que se falar em apontamentos de inconstitucionalidade aos artigos 3º, §1º; 9º, IV; 7º, "caput"; e 12 do Projeto de Lei, tendo em vista o seguinte:

O art. 3º, §1º e 9º, IV do Projeto de Lei são constitucionais ao passo de que o que postula-se não é a representação jurídica do município em si por parte de uma associação, mas a associação representar interesse de associados, de maneira difusa e coletiva, sendo inconfundível com os interesses próprios e peculiares, individuais e não concessíveis a terceiros por parte dos entes federados.

No mesmo sentido, aponto não haver inconstitucionalidade ao aludido art. 7°, caput da proposição, diante do fato de o próprio art. 1° da proposição deduzir que são as associações de municípios regidos pela égide do direito privado, razão pelo qual incumbe a seu estatuto prever a forma de admissão de colaboradores.

Ao final, conforme concordou a Procuradoria-Geral do Estado, o art. 12 da proposição é explicitamente constitucional, tendo em vista a própria Constituição Federal seu art. 5°, inciso XIX que as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado, não sendo o aludido art. 12 tema afeto a matéria de índole processual."

Deste modo, pelo fato de todos os esclarecimentos no que tange as ponderações jurídicas abarcadas no parecer da Procuradoria-Geral do Estado terem sido suficientemente trazidas pelo Relator, consideramos que a redação original da proposta merece ser mantida.

Sendo o que havia para o momento, coloco-me a inteira disposição de Vossa Excelência para novos esclarecimentos.

Paulinha
Deputada Estadual

Página 63. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0496.4/2019

"Dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual"

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado Silvio Dreveck

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei acima identificado, de autoria da Deputada Paulinha, que dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30, da Constituição Estadual (pp. 1 a 4 dos autos eletrônicos).

Da Justificação do Parlamentar autor à proposta (pág. 5 e 6), trago à colação, o que segue:,

> O federalismo brasileiro deixa os Municípios em desvantagem representativa. A pulverização dessas unidades federativas – que hoje somam a expressiva quantidade de 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) – dificulta a defesa dos interesses comuns desses entes que abrigam o quotidiano dos cidadãos brasileiros.
>
> Em busca de reverter esse quadro de vulnerabilidade política no concerto federativo, vários Municípios já vêm organizando associações que protejam os seus interesses comuns e já conseguiram respaldos de algumas legislações locais. Um exemplo disso é o § 3º do artigo 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assim dispõe: "Os municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum".

Página 64. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> Amparados pela Constituição Estadual as Associações de Municípios catarinenses se constituem em um importante fórum de discussões regionais e delas emanam projetos, nas mais diversas áreas, que impulsionam o desenvolvimento econômico e social das regiões do estado. Estas associações ocupam papel de destaque no cenário nacional e servem de exemplo que vem sendo replicado em outros Estados da Federação.
>
> Um dos principais entraves hoje existente para o funcionamento seguro das associações de municípios é a falta de um marco regulatório que expresse sobre suas características jurídicas, mesmo que pesem vitórias nos tribunais a despeito do clima de rarefação normativa.
>
> O STJ, por exemplo, reconheceu como legais tanto o pagamento, pelos Municípios, de contribuições para as associações quanto o repasse dessas associações para as confederações de Municípios. O presente Projeto vem justamente para colmatar essa lacuna no âmbito do Estado de Santa Catarina.
>
> [...]

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária em 10/12/2019 e, ato contínuo, seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Conforme se verifica nos autos eletronicamente compilados (pp. 7 e 8), no âmbito daquele Colegiado, o seu Relator requereu diligência externa, à Casa Civil, para que se trouxesse aos autos a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e à Federação Catarinense de Municípios (FECAM).

Página 65. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Em resposta à precitada diligência (pp. 10 a 36), bem resumidamente, a Casa Civil informou que a Coordenadoria da Central de Atendimento aos Municípios (CAM), manifestou-se favorável à proposição legal.

No âmbito da PGE, por sua vez, houve razoável dissonância entre os Procuradores daquele órgão jurídico, em relação ao aproveitamento jurídico da norma vinculada.

Em seguida, acostou-se aos autos, na CCJ, o Parecer de lavra do Deputado Kennedy Nunes, conforme pp. 37 a 41, não deliberado na ocasião, em face do voto-vista do Deputado João Amin (pp. 42 e 43), que **suscitou** outro pedido de diligência, **(I)** a FECAM e **(II)** a Deputada Paulinha, autora do Projeto de Lei, para o fim de que essa se manifestasse acerca da manutenção ou supressão dos dispositivos apontados como inconstitucionais pela PGE, quais seriam, o § 1º do art. 3º, o inciso IV do art. 9º e o caput do art. 7º do texto normativo em tela, diligência essa, aprovada, por unanimidade, pelo Colegiado, na Reunião havida no dia 2 de junho de 2020 (p. 44).

A resposta dessa outra diligência foi acostada ao processo legislativo PL./0496.4/2019, em tela, da seguinte forma, tudo autuado pela própria CCJ: **(I)** às fls. 59 e 60, da Deputada Autora, expressando que a redação original da proposta merece ser mantida e, **(II)** às 61 a 66, da FECAM, encerrando opinião pela pertinência, legalidade e constitucionalidade da proposição.

Assim, a Proposição foi admitida, por unanimidade, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), com base no Parecer do seu

Página 66. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Relator, o Deputado Kennedy Nunes (pp. 37 a 41 dos autos eletrônicos), na reunião realizada no dia 112 de maio de 2021. Na sequência do trâmite processual, os autos foram remetidos a esta Comissão de Finanças e Tributação (CFT), na qual fui designado a sua relatoria, na forma regimental, no dia 17 de junho deste ano.

É o relatório.

II – VOTO

Compete a este órgão fracionário a análise da proposição sob os aspectos financeiros e orçamentários, quanto à sua compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e à sua adequação com a Lei Orçamentária Anual, assim como pronunciar-se sobre o mérito das matérias que integrem o seu campo temático, nos termos do disposto nos arts. 144, II, e 73, II, do Regimento Interno deste Poder.

Nesse viés, verifico que a proposição em tela não tem o condão de gerar despesas para ao Erário estadual, não havendo, pois, na matéria, aparente implicação financeira ou orçamentária ao Estado.

Ademais, entendo que o propósito do Projeto de Lei é pertinente e converge ao interesse público.

Ante o exposto, não havendo óbice de ordem financeira e orçamentária, e considerando superada a questão de juridicidade da proposição na instância da CCJ (nos termos dispostos nos regimentais arts. 146, I, e 149, parágrafo único), voto, no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, pela **ADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação

Página 67. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

processual do Projeto de Lei 0496.4/2019 e, no mérito, por sua **APROVAÇÃO**.

Sala da Comissão,

Deputado Silvio Dreveck
Relator

Página 68. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

COMISSÃO DE
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
Fls. 77
RUBR.

FOLHA DE VOTAÇÃO VIRTUAL

A COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

☒ **aprovou** ☒ **unanimidade** ☐ **com emenda(s)** ☐ **aditiva(s)** ☐ **substitutiva global**

☐ **rejeitou** ☐ **maioria** ☐ **sem emenda(s)** ☐ **supressiva(s)** ☐ **modificativa(s)**

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) Silvio Dreveck, referente ao Processo PL/0496.4/2019, constante da(s) folha(s) número(s) 72 a 76.

OBS.:

Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Marcos Vieira	☐	☒	☐
Dep. Ana Campagnolo	☐	☒	☐
Dep. Bruno Souza	☐	☒	☐
Dep. Jerry Comper	☐	☐	☐
Dep. Julio Garcia	☐	☐	☐
Dep. Luciane Carminatti	☐	☐	☐
Dep. Marlene Fengler	☐	☒	☐
Dep.Sargento Lima	☐	☐	☐
Dep. Silvio Dreveck	☐	☒	☐

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião virtual ocorrida em 14/07/2021

Evandro Carlos dos Santos
Coordenador das Comissões
Matrícula 3748

Página 69. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0496.4/2019

"Dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual"

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado Volnei Weber

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei acima identificado, de autoria da Deputada Paulinha, que dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30, da Constituição Estadual, com o intuito de estabelecer uma espécie de marco regulatório quanto à organização dos municípios em associações.

Em sua Justificação à proposta (pp. 5 e 6 dos autos eletrônicos), argumenta a Autora, textualmente, que:

> O federalismo brasileiro deixa os Municípios em desvantagem representativa. A pulverização dessas unidades federativas somam uma expressiva quantidade de 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) – dificulta a defesa dos interesses comuns dessas entes que abrigam o quotidiano dos cidadãos brasileiros.
>
> Em busca de reverter esse quadro de vulnerabilidade política no concerto federativo, vários Municípios já vêm organizando associações que protejam os seus interesses comuns e já conseguiram respaldos de algumas legislações locais. Um exemplo disso é o § 3º do artigo 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assim dispõe: "Os municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum".

Página 70. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

[...]

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária em 10/12/2019 e, ato contínuo, seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). No âmbito daquele Colegiado, o Relator requereu diligência externa à Casa Civil, para que trouxesse aos autos a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e à Federação Catarinense de Municípios (FECAM).

Em síntese, a Casa Civil informou que a Coordenadoria da Central de Atendimento aos Municípios (CAM) manifestou-se favorável à proposição legal.

A PGE, por sua vez, embora tenha havido alguma dissonância entre os Procuradores daquele órgão jurídico, afirma, em decisão do Procurador-Geral, não haver vícios de inconstitucionalidade na proposta de lei.

Na sequência, em 5 de junho de 2020, houve mais um pedido de diligência, reiterando-se o primeiro à Fecam, que, até aquela data, não havia se pronunciado e, dessa feita, também, à Autora do Projeto de Lei, para que se manifestasse acerca dos apontamentos da PGE.

Por sua vez, a FECAM, opinou pela admissibilidade integral do Projeto de Lei 0496.4 /2019, ante sua pertinência, legalidade e constitucionalidade.

E a Parlamentar Autora manifestou-se da seguinte forma:

> [...]
> Deste modo, pelo fato de todos os esclarecimentos no que tange as ponderações jurídicas abarcadas no parecer da Procuradoria-Geral do Estado terem sido suficientemente trazidas pelo Relator, consideramos que a redação original da proposta merece ser mantida.

Página 71. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Assim, a proposição foi admitida, por unanimidade, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e, na sequência do tramite processual, os autos foram à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), em que teve aprovado o Relatório e Voto pela admissibilidade à continuidade da tramitação, e, no mérito, pela sua aprovação, na Reunião virtual de 14 de julho de 2021.

Ato contínuo foi encaminhado a esta Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e foi por mim avocada a relatoria, na forma regimental.

É o relatório.

II – VOTO

Da análise da matéria, no âmbito desta Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, de acordo com as disposições contidas no art. 80 e no art. 144, III, ambos do Regimento Interno, constato que a proposta em apreciação é pertinente e converge ao interesse público, merecendo, pois, prosperar neste Parlamento.

Ante o exposto, considerando seu trâmite nas Comissões Permanentes que a esta precederam e, não havendo óbices, voto, no âmbito desta Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei 0496.4/2019.

Sala da Comissão,

Deputado Volnei Weber
Relator

Página 72. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

COMISSÃO DE TRABALHO
ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
Fls. 02
Rub.

FOLHA DE VOTAÇÃO VIRTUAL

A COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

☒ **aprovou** ☒ **unanimidade** ☐ **com emenda(s)** ☐ **aditiva(s)** ☐ **substitutiva global**

☐ **rejeitou** ☐ **maioria** ☐ **sem emenda(s)** ☐ **supressiva(s)** ☐ **modificativa(s)**

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) Volnei Weber, referente ao Processo PL 0496.4/2019, constante da(s) folha(s) número(s) 80-82.

OBS.:

Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Volnei Weber	☐	☒	☐
Dep. Fabiano da Luz	☐	☒	☐
Dep. Jair Miotto	☐	☒	☐
Dep. Julio Garcia	☐	☒	☐
Dep. Marcius Machado	☐	☒	☐
Dep. Moacir Sopelsa	☐	☐	☐
Dep. Nazareno Martins	☐	☒	☐
Dep. Paulinha	☐	☐	☐
Dep. Sargento Lima	☐	☒	☐

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião virtual ocorrida em 18/08/2021

Evandro Carlos dos Santos
Coordenador das Comissões
Coordenador - Matrícula 9748

Página 73. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0496.4/2019

"Dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual"

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado Jerry Comper

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei acima identificado, de autoria da Deputada Paulinha, que dispõe sobre as associações de Municípios no Estado de Santa Catarina, previstas no art. 114, § 30, da Constituição Estadual, com o intuito de estabelecer uma espécie de marco regulatório quanto à organização dos municípios em associações.

Em sua justificação (págs. 6 e 7 dos autos eletrônicos), argumenta a Autora, textualmente, que:

> O federalismo brasileiro deixa os Municípios em desvantagem representativa. A pulverização dessas unidades federativas somam uma expressiva quantidade de 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) – dificulta a defesa dos interesses comuns dessas entes que abrigam o quotidiano dos cidadãos brasileiros.
>
> Em busca de reverter esse quadro de vulnerabilidade política no concerto federativo, vários Municípios já vêm organizando associações que protejam os seus interesses comuns e já conseguiram respaldos de algumas legislações locais. Um exemplo disso é o § 3º do artigo 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que assim dispõe: "Os municípios poderão criar

Página 74. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum".
> [...]

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária em 10/12/2019 e, ato contínuo, seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

No âmbito daquele Colegiado, o Relator requereu diligência externa à Casa Civil, para que trouxesse aos autos a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e à Federação Catarinense de Municípios (FECAM).

Em síntese, a Casa Civil informou que a Coordenadoria da Central de Atendimento aos Municípios (CAM) manifestou-se favorável à proposição legal.

A PGE, por sua vez, embora tenha havido alguma dissonância entre os Procuradores daquele órgão jurídico, afirma, em decisão do Procurador-Geral, não haver vícios de inconstitucionalidade na proposta de lei.

Na sequência, em 5 de junho de 2020, houve mais um pedido de diligência, reiterando-se o primeiro à Fecam, que, até aquela data, não havia se pronunciado e, dessa feita, também, à Autora do Projeto de Lei, para que se manifestasse acerca dos apontamentos da PGE.

Em resposta ao segundo diligenciamento, a FECAM opinou pela admissibilidade integral do Projeto de Lei 0496.4 /2019, ante sua pertinência, legalidade e constitucionalidade.

Página 75. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

E a Parlamentar Autora, por sua vez, manifestou-se da seguinte forma:

> [...]
>
> Deste modo, pelo fato de todos os esclarecimentos no que tange as ponderações jurídicas abarcadas no parecer da Procuradoria-Geral do Estado terem sido suficientemente trazidas pelo Relator, consideramos que a redação original da proposta merece ser mantida.

Assim, a proposição foi admitida, por unanimidade, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), na Reunião virtual realizada em 11/05/2021 e, na sequência da tramitação processual, os autos foram à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), em que teve aprovado o Relatório e Voto pela admissibilidade da continuidade da tramitação, e, no mérito, pela sua aprovação, na Reunião virtual de 14 de julho de 2021.

Na sequência do trâmite regimental, o Projeto de Lei foi aprovado, por unanimidade, na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, em 18 de agosto de 2021 e, em ato contínuo, encaminhado a esta Comissão de Assuntos Municipais, na qual, na forma do Rialesc, fui designado à relatoria.

É o relatório.

II – VOTO

Da análise da matéria, no âmbito desta Comissão de Assuntos Municipais, de acordo com as disposições contidas no art. 91 e no art. 144, III, ambos do Regimento Interno, constato que a proposta em apreciação é pertinente e

Página 76. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

não representa contrariedade ao interesse público, merecendo, pois, prosperar neste Parlamento.

Ante o exposto, com fulcro nos regimentais arts. 91, 144, III e 209, III, considerando superado o seu trâmite e apreciação nas Comissões Permanentes que a esta precederam e, não havendo óbices, voto, no âmbito desta Comissão de Assuntos Municipais, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei 0496.4/2019.

Sala da Comissão,

Deputado Jerry Comper
Relator

Página 77. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

COMISSÃO DE ASSUNTOS MUNICIPAIS

COMISSÃO DE ASSUNTOS MUNICIPAIS
Fls. 90
RUBRICA

FOLHA DE VOTAÇÃO VIRTUAL

A COMISSÃO DE ASSUNTOS MUNICIPAIS, nos termos dos artigos 146, 149 e 150 do Regimento Interno,

☒ **aprovou** ☒ **unanimidade** ☐ **com emenda(s)** ☐ **aditiva(s)** ☐ **substitutiva global**

☐ **rejeitou** ☐ **maioria** ☐ **sem emenda(s)** ☐ **supressiva(s)** ☐ **modificativa(s)**

RELATÓRIO do Senhor(a) Deputado(a) Jerry Comper, referente ao Processo PL/0496.4/2019, constante da(s) folha(s) número(s) 86 a 89.

OBS.:

Parlamentar	Abstenção	Favorável	Contrário
Dep. Romildo Titon	☐	☒	☐
Dep. Ana Campagnolo Substituída pelo Deputado Rudimei Floriano	☐	☒	☐
Dep. Jerry Comper	☐	☐	☐
Dep. Marlene Fengler	☐	☒	☐
Dep. Neodi Saretta	☐	☒	☐
Dep. Sérgio Motta	☐	☐	☐
Dep. Silvio Dreveck	☐	☒	☐

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Reunião virtual ocorrida em 06/10/2021

Evandro Carlos dos Santos
Coordenador das Comissões

Página 78. Versão eletrônica do processo PL./0496.4/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COMISSÃO DE ASSUNTOS MUNICIPAIS
Fls. 91
RUBRICA

TERMO DE REMESSA

Tendo a Comissão de Assuntos Municipais, em sua reunião de 6 de outubro de 2021, exarado Parecer FAVORÁVEL ao Processo Legislativo nº PL./0496.4/2019, referente ao seu campo temático, procede-se a remessa dos autos à Coordenadoria das Comissões para que se dê curso à tramitação do feito nos termos regimentais.

Sala da Comissão, 6 de outubro de 2021

Chefe de Secretaria