



**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

<b>Lido no Expediente</b>	
143	Sessão de 10/03/20
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  
Ród. 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



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<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> "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, 14ª edição, Saraiva, 2009, p.97).

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



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

**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*



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

*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. 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.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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.

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.

§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



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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:

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



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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;

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



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

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



## ESTADO DE SANTA CATARINA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

setenta) - dificulta a defesa de interesses comuns desses entes que abrigam o cotidiano 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.



#### **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:



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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<sup>1</sup>:

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).

<sup>1</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 19 ed - São Paulo: Atlas, 2006. p.468



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No mesmo sentido é a interpretação de José dos Santos Carvalho Filho<sup>2</sup>, 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

<sup>2</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 25 ed –São Paulo: Atlas, 2012.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

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 oferecerá 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.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

decréscimo 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. 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*).

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



de infrações.

### 6.3 Descomplicação dos Convênios

Segundo José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup>, *“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

<sup>3</sup> Op. Cit., p. 221.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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<sup>4</sup>:

**“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

<sup>4</sup> Gasparini, Diógenes, *apud* Di Pietro, Maria Sylvania Zanella, em *Direito administrativo* - 19 ed - São Paulo: Atlas, 2006. p.463.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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<sup>5</sup>:

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.

<sup>5</sup> *Op. Cit.*, pp. 463/464.



## **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



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

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. 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.*

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.

Cumprido 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.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

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. 3º [...]

§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.

Art. 9º 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;



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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. 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.

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,



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

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**



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

---

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



**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



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

---

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 trânsito 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:



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

---

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



**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**