



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

PL 0496.4/2019

Lido no Expediente	
033º	Sessão de 28/09/2019
Anexar a(o) PL 496/19	
Diligência	
	
Secretário	

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.

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](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)

MENEZES MARQUES e LEILA CHRISTINA DIAS, publicado na revista acadêmica GEOSUL², 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>

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. 3º, §1º e Art. 9º, 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. 3º, §1º e art. 9º, 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.



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 substitutas 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

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.



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



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 PARANAEDUCAÇÃO, 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:



Supremo Tribunal Federal

139

ADI 1.864 / PR

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

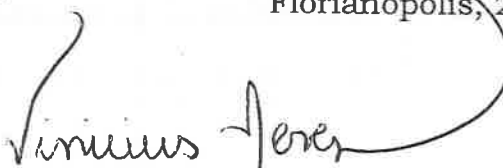
os serviços públicos que cada um deles presta e não configurando aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços”.

Pelos fundamentos expostos, a FECAM posiciona-se pela constitucionalidade e legalidade do art. 7º 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 apresentados, 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