



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Ao Expediente da Mesa  
Em 23 / 11 / 2021  
Deputado **Ricardo Alba**  
1º Secretário

**MENSAGEM Nº 916**

**VETO** *parcial ao*  
*Pl 496/2019*

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE EM EXERCÍCIO,  
SENHORAS DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decido vetar o § 1º do art. 3º, o inciso IV do *caput* do art. 9º e o art. 13 do autógrafo do Projeto de Lei nº 496/2019, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 3º da Constituição Estadual", por serem inconstitucionais, bem como o § 4º do art. 6º do referido autógrafo, por ser contrário ao interesse público, com fundamento no Parecer nº 554/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e na Informação nº 172/2021, da Consultoria Jurídica da Casa Civil (CC).

Estabelecem os dispositivos vetados:

**§ 1º do art. 3º, § 4º do art. 6º, inciso IV do caput do art. 9º e art. 13**

"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. 6º .....

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

Art. 9º .....

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

**Lido no Expediente**  
*117ª Sessão de 23/11/21*  
À Comissão de  
*(5) JUSTIÇA*  
Secretário



Art. 13. As associações de municípios atualmente existentes deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei, no prazo de 2 (dois) anos após a sua entrada em vigor.”

### Razões do veto

O § 1º do art. 3º e o inciso IV do *caput* do art. 9º do PL nº 496/2019, ao autorizarem a representação judicial e extrajudicial dos Municípios pela associação à qual estejam filiados, estão eivados de inconstitucionalidade material, uma vez que associações de direito privado não podem substituir Municípios em juízo em razão de estes gozarem de prerrogativas processuais indisponíveis, ofendendo, assim, o princípio implícito da indisponibilidade do interesse público. Ademais, os dispositivos também padecem de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, dado que invadem competência privativa da União para legislar sobre direito processual, inobservando, desse modo, o disposto no inciso I do *caput* do art. 22 da Constituição da República.

Outrossim, o § 1º do art. 3º e o inciso IV do *caput* do art. 9º do PL nº 496/2019, ao estabelecerem a delegação do serviço público de representação judicial e extrajudicial à entidade de direito privado alheia à estrutura formal da Administração Pública, estão eivados de inconstitucionalidade material, uma vez que violam os princípios do concurso público e da licitação, e de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que ferem expressamente normas gerais editadas pela União sobre licitações (Leis federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021) e sobre consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados (Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005), de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, ofendendo, assim, o disposto no inciso XXVII do *caput* do art. 22, nos incisos II e XXI do *caput* do art. 37, no art. 175 e no art. 241, todos da Constituição da República.

Já o art. 13 do PL em questão, ao estabelecer que as associações de Municípios atualmente existentes deverão adaptar-se aos termos da pretendida Lei, está eivado de inconstitucionalidade material, uma vez que a Constituição do Estado, em seu § 3º do art. 114, não permite que lei imponha condições para que os Municípios possam se associar. O referido dispositivo também está eivado de inconstitucionalidade material ao violar o ato jurídico perfeito, o princípio federativo e a autonomia dos Municípios, ofendendo, assim, o disposto no art. 1º, no inciso XXXVI do *caput* do art. 5º e no art. 18, todos da Constituição da República.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetá-los, manifestando-se nos seguintes termos:

Relevante consignar que a Constituição estadual já outorga aos Municípios catarinenses a faculdade de constituírem associações, nos termos do art. 114, § 3º, da CESC [...].

À luz da disciplina constitucional, compreende-se que o art. 114, § 3º, da CESC, veicula norma de eficácia plena, que desde já autoriza os Municípios a criarem associações. Como decorrência, entende-se que foge ao âmbito de conformação do legislador estabelecer imposições e condicionantes para o exercício de tal prerrogativa constitucional pelos Municípios.

Nesse contexto, rememora-se o disposto no art. 13 do PL [...].



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Reputa-se que o dispositivo contém vício de inconstitucionalidade material, por ofensa à prerrogativa municipal contida no art. 114, § 3º, da CESC (norma de eficácia plena), além de violar o ato jurídico perfeito, o princípio federativo e a autonomia dos Municípios (art. 5º, XXXVI, art. 1º e art. 18, todos da Constituição Federal).

Não bastasse a clareza da Constituição Estadual (“Os Municípios poderão criar associações...”), a conclusão acima exposta é reforçada pela exigência – no *caput* do art. 114 da CESC – de edição de lei complementar, pelo Estado, para instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Quisesse o Constituinte deferir ao legislador estadual a atribuição para estabelecer a disciplina ou instituir condicionantes à criação de associações de municípios, assim o teria feito acrescentando, na redação do § 3º, a expressão “nos termos da lei”, a qual, como sabido, remete ora à classificação de norma de eficácia contida, ora de eficácia limitada.

Buscando vislumbrar a constitucionalidade da proposição, o autógrafo do PL deve ser compreendido, em sua inteireza, não como um marco legal tendente a esgotar e condicionar a regulamentação do art. 114, § 3º, da Constituição estadual (tal como sugere sua ementa), mas como um diploma que estabelece regime jurídico complementar, de natureza meramente autorizativa, ao qual os Municípios podem (ou não) aderir quando da constituição de associações.

Não fosse essa interpretação, igualmente padeceria de inconstitucionalidade o art. 6º do PL, que exige a edição de lei municipal autorizativa para filiação e desfiliação do Município à entidade associativa [...].

Encampando o entendimento do STJ já transcrito, a filiação consiste em mero ato de gestão, de modo que compete ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II, da CF) decidir se o município irá aderir a determinada associação, sem necessidade, a princípio, de lei específica para tanto, salvo quanto à autorização orçamentária para realização da despesa contributiva à associação.

Nada obstante, é certo que o Município poderia, no exercício da auto-organização que lhe compete, submeter a decisão à chancela de seu Poder Legislativo. Contudo, não seria dado ao Estado se imiscuir na autonomia municipal para impor, como condição à filiação e à desfiliação, a necessidade de edição de lei municipal, uma vez que, frise-se, o art. 114, § 3º, da CESC, veicula norma de eficácia plena.

Por tais razões é que se sustenta que o PL deve ser compreendido como regime jurídico complementar, que não se impõe aos Municípios catarinenses, mas que estabelece a faculdade de aderência aos seus termos, a par da prerrogativa constitucional já assegurada aos municípios no art. 114, § 3º, da CESC.

Tal faculdade poderia ser justificada, a título exemplificativo, em razão da utilidade de o Município adotar o regime jurídico contido no PL nº 496/2019, à luz da finalidade da norma que visa conferir maior segurança jurídica à atuação das associações, notadamente no que concerne à representação judicial e extrajudicial dos filiados (art. 3º, § 1º, do Projeto de Lei).

Contudo, consoante será demonstrado a seguir, os dispositivos que autorizam a representação do Município por entidade de direito privado padecem de vício de inconstitucionalidade e merecem ser objeto de veto pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Em sede de pedido de diligência oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da ALESC, essa Consultoria Jurídica analisou o teor do ato parlamentar e concluiu em parecer [nº 97/2020, emitido pelo Procurador do Estado Jair Augusto Scrocaro, nos autos do processo SCC 1072/2020)] [...]:

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

[...]

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 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)"



Manifesto concordância com o entendimento exposto, no sentido de que os dispositivos são inválidos por ofensa ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Em adição, consigno vício de inconstitucionalidade formal orgânica. A competência para legislar sobre direito processual foi atribuída, de forma privativa, à União (art. 22, I, da CF). Exercendo essa incumbência constitucional, o Congresso Nacional editou o Código de Processo Civil, bem como extenso rol de legislação extravagante, tendo conferido à Fazenda Pública prerrogativas de direito processual e material intrinsecamente conexas à sua representação processual.

Considerando que tais prerrogativas condicionam o exercício do contraditório e da ampla defesa da Fazenda Pública, não há como se advogar a tese de que o PL veicula mera norma de procedimento em matéria processual, para a qual o Estado deteria competência legislativa concorrente (art. 24, XI, da CF/88).

A representação judicial dos Municípios já foi tratada no Código de Processo Civil, a teor do art. 75, III [...].

Tampouco existe, na legislação extravagante, qualquer norma que autorize a representação ou mesmo a substituição processual da Fazenda Pública por pessoa jurídica de direito privado.

O PL promove a derrogação das prerrogativas da Fazenda Pública, o que é juridicamente inviável, seja por ofensa ao princípio implícito da indisponibilidade do interesse público, seja por vício de inconstitucionalidade formal orgânica, por usurpação da competência da União (art. 22, I, da CF/88).

Ademais, a possibilidade de os Municípios serem representados pela entidade associativa, se admitida, configuraria a delegação de serviço público a pessoa jurídica de direito privado. Nesses termos, restaria caracterizada a gestão associada de serviço público, enquadrando-se no art. 241 da CF, a atrair a incidência da Lei federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

A teor do art. 6º, 2º, da Lei nº 11.107/2005, o consórcio público, mesmo aquele dotado de personalidade jurídica de direito privado, deverá observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Recaindo em incoerência interna, a proposição parlamentar, por um lado, retira do objeto da associação de municípios a "gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados" (art. 10, I), com a pretensão de afastar a incidência da Lei nº 11.107/2005; por outro, defere à associação a incumbência para representação judicial e extrajudicial dos Municípios associados, dispensando o procedimento licitatório (art. 7º do PL).

[...]

Nada obstante, não é dado ao Município (ou mesmo ao Estado, como ocorre no caso do PL) estabelecer por lei a delegação de serviço público à entidade de direito privado alheia à estrutura formal da administração pública, sob pena de se violar o princípio do concurso público e da licitação (art. 37, II e XXI, e 175 da CF/88), bem como violar as normas gerais editadas pela União com fundamento nos arts. 22, XXVII, e 241 da CF.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



Assim, padecem de inconstitucionalidade os arts. 3º, § 1º, e 9º, IV, merecendo ser objeto de veto.

[...]

Diante do exposto, compreende-se pela inconstitucionalidade do art. 13; do § 1º do art. 3º e do art. 9, inciso IV, do Projeto de Lei, recomendando-se o veto dos dispositivos apontados, nos termos da fundamentação.

E o § 4º do art. 6º do PL em questão apresenta contrariedade ao interesse público, conforme manifestação da CC, nos seguintes termos:

Quanto ao tema, a Central de Atendimento aos Municípios (CAM) manifestou-se pelo veto ao art. 6º, § 4º do PL, que trata acerca da possibilidade dos municípios filiarem-se a mais de uma associação.

Da análise desse dispositivo, a CAM traz aos autos os seguintes motivos para a vedação:

"i) Conflito de interesses: No art. 3º é prevista a finalidade das Associações, que deverão ser os de defesa dos interesses comuns, de caráter político-representativo, assim como o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social dos seus associados. Nele, em seu parágrafo primeiro, prevê-se a representação dos Municípios perante instâncias públicas judiciais ou extrajudiciais e o desenvolvimento de projetos relacionados a competências municipais.

Sem adentrar no quesito de análise da legalidade e constitucionalidade, a respeito da legitimidade processual para atuar na representação judicial e extrajudicial, cumpre observar que a redação, ao permitir que os municípios possam se filiar em mais de uma associação, ao tempo que permite finalidade de representação política (art. 3º, § 1º, e art. 9º, IV), apresenta vício material e também contrariedade ao interesse público.

ii) Limite territorial: Pois, no Estado de Santa Catarina, houve historicamente divisões federativas em microrregiões, criando, assim, as Associações de Municípios, hoje em número de 21 (vinte e uma). Na estrutura atual existente das 21 (vinte e uma) Associações Municipais, não haveria como o município participar de duas associações ao mesmo tempo, sem ferir ordem lógica de criação, participação e abrangência territorial; e de igual modo, exercer sua finalidade de representação, sem conflitar interesses.

iii) Contribuição Financeira Municipal: Considerando que no art. 5º há previsão de que as associações de municípios serão mantidas por contribuição financeira dos próprios associados, observados os créditos orçamentários específicos, há se levantar a hipótese que no caso de filiação do município em mais de uma associação, haverá dupla contribuição orçamentária do ente, o que também aponta contrariedade ao interesse público."



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



[...]

Ante o exposto, diante de todo o contexto carreado, opina-se pela regularidade formal do processo, ante a existência de contrariedade ao interesse público na redação do § 4º do art. 6º do Projeto de Lei, que dá ensejo à sugestão de veto ao dispositivo.

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 11 de novembro de 2021.

**MAURO DE NADAL**  
Presidente da Assembleia Legislativa,  
no exercício do cargo de Governador do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **0D56C7YA**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**MAURO DE NADAL** (CPF: 656.XXX.009-XX) em 11/11/2021 às 20:02:14

Emitido por: "SGP-e", emitido em 08/11/2021 - 10:24:04 e válido até 08/11/2121 - 10:24:04.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwMDk3XzlwMTÉzXzlwMjFfMEQ1NkM3WUE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020097/2021** e o código **0D56C7YA** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 496/2019**

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

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

**DECRETA:**

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 nacional 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.

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 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* deste artigo, 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 1 (um) ano, o Município que estiver inadimplente com as contribuições associativas, por período superior a 90 (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 6 (seis) meses após deixarem os respectivos cargos eletivos, bem como de seus cônjuges ou parentes até terceiro grau.

§ 2º A vedação prevista no § 1º deste artigo 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.



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

- 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 privado 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.

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

- 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 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 nacional nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

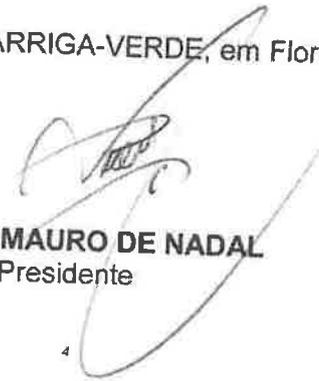
Art. 12. As associações de municípios só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

Art. 13. As associações de municípios atualmente existentes deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei, no prazo de 2 (dois) anos após a sua entrada em vigor.

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

de 2021.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 29 de outubro

  
Deputado MAURO DE NADAL  
Presidente



**INFORMAÇÃO COJUR/CC Nº 172/2021**

Florianópolis, 3 de novembro de 2021

**Processo:** SCC 20175/2021

**Ementa:** Autógrafo ao Projeto de Lei. Projeto de iniciativa parlamentar. Existência de contrariedade ao interesse público.

Senhor Subchefe,

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de análise do processo em epígrafe, que tem como objetivo manifestar-se sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público no Autógrafo ao Projeto de Lei nº 496/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC), que “Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 3º da Constituição Estadual”.

Foram juntados aos autos:

- (i) Ofício nº 1735/CC-DIAL-GEMAT oriunda da Diretoria de Assuntos Legislativos desta Casa Civil, que solicita análise e manifestação a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público ao referido Projeto de Lei nº 496/2019 (p. 02);  
e





**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CASA CIVIL  
CONSULTORIA JURÍDICA**



(ii) Manifestação da Central de Atendimento aos Municípios - CAM (p. 03-04).

Vieram os autos.

É o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

De início, cumpre destacar que, em consonância com o art. 17, inciso II, do Decreto n. 2.382/2014, caberá a este órgão consultivo apenas manifestação quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público, ao passo que a análise quanto à legalidade e constitucionalidade do projeto de lei aprovado e convertido em autógrafo compete à Procuradoria-Geral do Estado. Por conseguinte, esclarece-se que as respostas às consultas sobre autógrafos deverão observar as diretrizes dispostas no art. 18 da legislação supracitada.

De acordo com a minuta de Autógrafo do Projeto de Lei nº 496/2019, juntada aos autos do SCC 20097/2021, os dispositivos tratam das associações de municípios a serem constituídas no Estado de Santa Catarina.

Pois bem.

Dito isso, passe-se à verificação de fundamentação acerca da existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Quanto ao tema, a Central de Atendimento aos Municípios (CAM) manifestou-se pelo veto ao art. 6º, § 4º do PL, que trata acerca da possibilidade dos municípios filiarem-se a mais de uma associação.

Da análise desse dispositivo, a CAM traz aos autos os seguintes motivos para a vedação:

l) Conflito de interesses: No art. 3º é prevista a finalidade das Associações, que deverão ser os de defesa dos interesses comuns, de caráter político-representativo, assim como o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social, dos seus associados. Nele, em seu parágrafo primeiro, prevê-se a representação dos



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CASA CIVIL  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Municípios perante instâncias públicas judiciais ou extrajudiciais e o desenvolvimento de projetos relacionados a competências municipais Sem adentrar no quesito de análise da legalidade e constitucionalidade, a respeito da legitimidade processual para atuar na representação judicial e extrajudicial, cumpre observar que, a redação ao permitir que os municípios possam se filiar em mais de uma associação, ao tempo que, permite finalidade de representação política (ar. 3º, § 1º, e art. 9º, IV), apresenta vício material e também contrariedade ao interesse público.

ii) Limite territorial: Pois, no Estado de Santa Catarina, houve historicamente divisão federativas em microrregiões, criando, assim, as Associações de Municípios, hoje em número de 21 (vinte e uma). Na estrutura atual existente das 21 (vinte e uma) Associações Municipais, não haveria como o município participar de duas associações ao mesmo tempo, sem ferir ordem lógica de criação, participação e abrangência territorial; e de igual modo, exercer sua finalidade de representação, sem conflitar interesses.

iii) Contribuição Financeira Municipal Considerando que no art. 5º, há previsão de que as associações de municípios serão mantidas por contribuição financeira dos próprios associados, observados os créditos orçamentários específicos, há se levantar a hipótese que no caso de filiação do município em mais de uma associação, haverá dupla contribuição orçamentária do ente, o que também aponta contrariedade ao interesse público.

Deste modo, coadunando com a manifestação da Central de Atendimento aos Municípios desta Casa Civil, opina-se pela regularidade formal do presente processo, ante a existência de contrariedade ao interesse público na redação proposta pelo Parlamento no que tange ao § 4º do art. 6º do Projeto de Lei.

### **III. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, diante de todo o contexto carreado, opina-se pela regularidade formal do processo, ante a existência de contrariedade ao interesse público na redação do § 4º do art. 6º do Projeto de Lei, que dá ensejo a sugestão de veto ao dispositivo.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
CASA CIVIL  
CONSULTORIA JURÍDICA**



Destaca-se que esta informação é meramente opinativa, e não exaure outros elementos desconhecidos até o momento, se fundamentando tão somente nos documentos existentes no processo.

É a informação.

**Marcello José Garcia Costa Filho<sup>1</sup>**

Consultor Executivo

---

<sup>1</sup> Portaria nº 037/2021, publicada no Diário Oficial do Estado nº 21.558, de 8 de julho de 2021, que designa referido servidor para atuar como titular da Consultoria Jurídica da Casa Civil.



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **60X1C4DK**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**MARCELLO JOSÉ GARCIA COSTA FILHO** (CPF: 052.XXX.329-XX) em 03/11/2021 às 17:43:38

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 17:42:54 e válido até 13/07/2118 - 17:42:54.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwMTc1XzlwMTkxXzlwMjFfNjBYMUM0REs=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020175/2021** e o código **60X1C4DK** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
CASA CIVIL  
GABINETE DO CHEFE DA CASA CIVIL



**SCC 20175/2021**

**Assunto:** Autógrafo ao Projeto de Lei nº 496/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC), que “Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual”.

**Origem:** Casa Civil

**DESPACHO**

Acolho a Informação nº 172/2021, proferida pela Consultoria Jurídica desta Casa Civil, e ratifico-a nos seus termos.

Encaminham-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos, para providências.

Florianópolis, 03 de novembro de 2021.

**JULIANO BATALHA CHIODELLI<sup>1</sup>**

Subchefe da Casa Civil

<sup>1</sup> Portaria nº 019, de 10 de maio de 2021, publicada no DOE/SC nº 21.519, de 12/05/2021.



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **Y00V5W8T**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**JULIANO BATALHA CHIODELLI** (CPF: 047.XXX.079-XX) em 03/11/2021 às 19:35:33

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/03/2019 - 18:55:41 e válido até 13/03/2119 - 18:55:41.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwMTc1XzlwMTkxXzlwMjFjFjFTAwVjVXOFQ=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020175/2021** e o código **Y00V5W8T** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



**PARECER Nº 554/2021-PGE**

Joaçaba, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 20174/2021

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 496/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 3º da Constituição Estadual".

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

**Ementa:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 496/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 3º da Constituição Estadual". Art. 114, §3º, da Constituição Estadual. Norma de eficácia plena. Inconstitucionalidade do art. 13 do Projeto de Lei. Proposição que estabelece regime jurídico complementar, de natureza autorizativa, e que não substitui nem condiciona a prerrogativa constitucional deferida aos Municípios. Autorização para representação judicial e extrajudicial dos Municípios filiados. Violação à indisponibilidade do interesse público, à competência da União para legislar sobre Direito Processual e sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Delegação da prestação de serviço público à entidade privada. Ofensa ao princípio da licitação e do concurso público. Inconstitucionalidade do §1º do art. 3º e do art. 9º, IV do Projeto de Lei. Constitucionalidade do art. 7º, *caput*, com ressalvas. Constitucionalidade do art. 12.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Autógrafo de Projeto de Lei nº 496/2011, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 30 da Constituição Estadual".

Transcreva-se a íntegra do projeto de lei aprovado pelo Parlamento estadual, disponível para consulta nos autos do processo SCC 20097/2021:

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



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



(...)

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 nacional 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.

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.



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



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 deste artigo, 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 1 (um) ano, o Município que estiver inadimplente com as contribuições associativas, por período superior a 90 (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 6 (seis) meses após deixarem os respectivos cargos eletivos, bem como de seus cônjuges ou parentes até terceiro grau.

§ 2º A vedação prevista no § 1º deste artigo 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 conterà:

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 privado 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



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



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 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;
- VII - 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 nacional 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 2 (dois) anos após a sua entrada em vigor.

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

**Extrai-se da justificativa da parlamentar proponente:**



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



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 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.

É o relato do essencial.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

O escopo desta manifestação visa orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, no momento da deliberação executiva no âmbito do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto de lei aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, caput e §§1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CE/SC):

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou



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



alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

O Decreto n. 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, determina, no seu art. 17, I, que a Casa Civil, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade.

A análise pela Procuradoria-Geral do Estado restringe-se, portanto, à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual consultadas, manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

O autógrafo do Projeto de Lei em análise se propõe a estabelecer regras sobre as associações de municípios, as quais serão constituídas sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos (art. 1º), para a realização de objetivos comuns, de caráter político-representativo; bem como para o assessoramento técnico, científico, educacional, cultural e social de seus associados (art. 3º).

Quanto à constitucionalidade formal relativamente à deflagração do processo legislativo, cuida-se de matéria para a qual as normas constitucionais não reservam a iniciativa para algum poder ou órgão autônomo. Válida, portanto, a iniciativa parlamentar.

Da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça extraem-se lições acerca das associações de municípios, notadamente sobre a natureza jurídica, a forma de constituição, atribuições e funcionamento:

Observo que as associações de municípios em caráter nacional têm raízes históricas longínquas e se justificam, precipuamente, em razão do alto grau de centralização do poder político, que é característica do federalismo brasileiro.

Sem que haja algum tipo de aglutinação, para milhares de municípios brasileiros a autonomia garantida pela Constituição de 1988 não alcançará todos os seus propósitos. A dispersão desequilibra o embate e favorece os entes federados tradicionais e já consolidados (Estados e União).

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



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



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).

Por outro lado, tratando-se de mero ato de gestão, que enseja despesas módicas, cabe ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II, da CF) decidir se o município vai ou não aderir a determinada associação, sem que haja necessidade de lei específica para tanto, bastando autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa, tal como ocorre em diversas situações.

Claro que o ato discricionário ficará sujeito aos órgãos de controle interno e externo e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública.

A apelante não abriga entre seus associados prefeitos e ex-prefeitos, pessoas físicas, de modo que suas finalidades estatutárias são inequivocamente públicas. Ademais, há nos autos a prova de diversas manifestações estatais reconhecendo que, de fato, os poderes constituídos nela reconhecem legítima interlocutora dos municípios brasileiros.

(STJ, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial no 827.975/RJ, 1a Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 03/02/2017.)

Relevante consignar que a Constituição estadual já outorga aos Municípios catarinenses a faculdade de constituírem associações, nos termos do art. 114, §3º, da CESC, *in verbis*:

"Art. 114. O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social, poderá, mediante lei complementar, instituir:

I - regiões metropolitanas;

II - aglomerações urbanas;

III - microrregiões.

(...)

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

À luz da disciplina constitucional, compreende-se que o art. 114, §3º da CESC veicula norma de eficácia plena, que desde já autoriza os Municípios a criarem associações. Como decorrência, entende-se que foge ao âmbito de conformação do legislador estabelecer imposições e condicionantes para o exercício de tal prerrogativa constitucional pelos Municípios.

Nesse contexto, rememora-se o disposto no art. 13 do PL:

Art. 13. As associações de municípios atualmente existentes deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei, no prazo de 2 (dois) anos após a sua entrada em vigor.

Reputa-se que o dispositivo contém vício de inconstitucionalidade material, por ofensa à prerrogativa municipal contida no art. 114, §3º, da CESC (norma de eficácia plena), além de violar o ato jurídico perfeito, o princípio federativo e a autonomia dos Municípios (art. 5º, XXXVI, art. 1º e art. 18, todos da Constituição Federal).

Não bastasse a clareza da Constituição Estadual ("*Os Municípios poderão criar*



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



associações...”), a conclusão acima exposta é reforçada pela exigência – no *caput* do art. 114 da CESC – de edição de lei complementar, pelo Estado, para instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Quisesse o Constituinte deferir ao legislador estadual a atribuição para estabelecer a disciplina ou instituir condicionantes à criação de associações de municípios, assim o teria feito acrescendo, na redação do §3º, a expressão "nos termos da lei", a qual, como sabido, remete ora à classificação de norma de eficácia contida, ora de eficácia limitada.

Buscando vislumbrar a constitucionalidade da proposição, o autógrafo do PL deve ser compreendido, em sua inteireza, não como um marco legal tendente a esgotar e condicionar a regulamentação do art. 114, §3º, da Constituição estadual (tal como sugere sua ementa), mas como um diploma que estabelece regime jurídico complementar, de natureza meramente autorizativa, ao qual os Municípios podem (ou não) aderir quando da constituição de associações.

Não fosse essa interpretação, igualmente padeceria de inconstitucionalidade o art. 6º do PL, que exige a edição de lei municipal autorizativa para filiação e desfiliação do Município à entidade associativa:

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

Encampando o entendimento do STJ já transcrito, a filiação consiste em mero ato de gestão, de modo que compete ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II, da CF) decidir se o município irá aderir a determinada associação, sem necessidade, a princípio, de lei específica para tanto, salvo quanto à autorização orçamentária para realização da despesa contributiva à associação.

Nada obstante, é certo que o Município poderia, no exercício da auto-organização que lhe compete, submeter a decisão à chancela de seu Poder Legislativo. Contudo, não seria dado ao Estado se imiscuir na autonomia municipal para impor, como condição à filiação e à desfiliação, a necessidade de edição de lei municipal, uma vez que, frise-se, o art. 114, §3º, da CESC veicula norma de eficácia plena.

Por tais razões é que se sustenta que o PL deve ser compreendido como regime jurídico complementar, que não se impõe aos Municípios catarinenses, mas que estabelece a faculdade de aderência aos seus termos, a par da prerrogativa constitucional já assegurada aos municípios no art. 114, §3º, da CESC.

Tal faculdade poderia ser justificada, a título exemplificativo, em razão da utilidade de o Município adotar o regime jurídico contido no PL nº 496/2019, à luz da finalidade da norma que visa conferir maior segurança jurídica à atuação das associações, notadamente no que concerne à representação judicial e extrajudicial dos filiados (art. 3º, §1º do Projeto de Lei).

Contudo, consoante será demonstrado a seguir, os dispositivos que autorizam a representação do Município por entidade de direito privado padecem de vício de inconstitucionalidade e merecem ser objeto de veto pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina.

Em sede de pedido de diligência oriundo da Comissão de Constituição e Justiça da ALESC, essa Consultoria Jurídica analisou o teor do ato parlamentar e concluiu em parecer assim ementado:

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DE SANTA CATARINA – PEDIDO DE DILIGÊNCIA – PROJETO DE LEI**



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



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**

(Parecer nº 97/2020, emitido pelo Procurador do Estado Jair Augusto Scrocaro, nos autos do processo SCC 1072/2020)

Colhe-se da fundamentação do opinativo o seguinte:

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;

**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**



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



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 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).

Manifesto concordância com o entendimento exposto, no sentido de que os dispositivos são inválidos por ofensa ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Em adição, consigno vício de inconstitucionalidade formal orgânica. A competência para legislar sobre direito processual foi atribuída, de forma privativa, à União (art. 22, I, da CF<sup>1</sup>). Exercendo essa incumbência constitucional, o Congresso Nacional editou o Código de Processo Civil, bem como extenso rol de legislação extravagante, tendo conferido à Fazenda Pública prerrogativas de direito processual e material intrinsecamente conexas à sua representação processual.

Considerando que tais prerrogativas condicionam o exercício do contraditório e da ampla defesa da Fazenda Pública, não há como se advogar a tese de que o PL veicula mera norma de procedimento em matéria processual, para a qual o Estado deteria competência legislativa concorrente (art. 24, XI, da CF/88).

A representação judicial dos Municípios já foi tratada no Código de Processo Civil, a teor do art. 75, III:

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

(...)

III - o Município, por seu prefeito ou procurador;

Tampouco existe, na legislação extravagante, qualquer norma que autorize a representação ou mesmo a substituição processual da Fazenda Pública por pessoa jurídica de direito privado.

O PL promove a derrogação das prerrogativas da Fazenda Pública, o que é juridicamente inviável, seja por ofensa ao princípio implícito da indisponibilidade do interesse público, seja por vício de inconstitucionalidade formal orgânica, por usurpação da competência da União (art. 22, I, da CF/88).

Ademais, a possibilidade de os Municípios serem representados pela entidade associativa, se admitida, configuraria a delegação de serviço público a pessoa jurídica de direito privado. Nesses termos, restaria caracterizada a gestão associada de serviço público, enquadrando-se no art. 241 da CF<sup>2</sup>, a atrair a incidência da Lei federal nº 11.107/2005, que dispõe

<sup>1</sup>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>2</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios



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



sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

A teor do art. 6º, 2º, da Lei nº 11.107/2005, o consórcio público, mesmo aquele dotado de personalidade jurídica de direito privado, deverá observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Recaindo em incoerência interna, a proposição parlamentar, por um lado, retira do objeto da associação de municípios a "gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados" (art. 10, I), com a pretensão de afastar a incidência da Lei nº 11.107/2005; por outro, defere à associação a incumbência para representação judicial e extrajudicial dos Municípios associados, dispensando o procedimento licitatório (art. 7º do PL<sup>3</sup>).

No que concerne ao objeto das associações de municípios, rememoram-se as lições do STJ:

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.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência que desobriga os Municípios de criarem órgãos da Advocacia Pública, em razão da ausência de previsão na Constituição Federal da figura da advocacia pública municipal. Confirmam-se as ementas:

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PRÓPRIO. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é firme no sentido de que não há previsão constitucional de obrigação aos municípios de criação de órgão de advocacia pública. Precedentes. 2. A decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada ao entendimento firmado pelo STF no sentido de que é inconstitucional norma que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não há prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 4. Agravo interno a que se nega provimento.**

(RE 1064618 ED-AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 04-04-2019)

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.

<sup>3</sup> 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.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



PUBLIC 05-04-2019)

MUNICÍPIO – PROCURADORIA – INSTITUIÇÃO – OBRIGATORIEDADE – INEXISTÊNCIA – PRECEDENTE DO PLENÁRIO. **Inexiste, considerada a Constituição Federal, obrigatoriedade de os Municípios criarem órgãos de Advocacia Pública. Precedente: recurso extraordinário nº 225.777, Pleno, redator do acórdão ministro Dias Toffoli, publicado no Diário da Justiça de 29 de agosto de 2011.** RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEGISLAÇÃO LOCAL. A apreciação do recurso extraordinário faz-se considerada a Constituição Federal, descabendo interpretar normas locais visando concluir pelo enquadramento no inciso III do artigo 102 da Carta da República.

(RE 1097053 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 25/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 05-08-2019 PUBLIC 06-08-2019)

Nada obstante, não é dado ao Município (ou mesmo ao Estado, como ocorre no caso do PL) estabelecer por lei a delegação de serviço público à entidade de direito privado alheia à estrutura formal da administração pública, sob pena de se violar o princípio do concurso público e da licitação (art. 37, II e XXI e 175 da CF/88), bem como violar as normas gerais editadas pela União com fundamento nos arts. 22, XXVII e 241 da CF.

Assim, padecem de inconstitucionalidade os arts. 3º, §1º, e 9º, IV, merecendo ser objeto de veto.

Superado o ponto, convém discorrer sobre o *caput* do art. 7º, que assim dispõe:

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.

Por ocasião do pedido de diligência oriundo da CCJ, essa Consultoria Jurídica se manifestou pela inconstitucionalidade do dispositivo, com fulcro nos fundamentos lançados no Parecer nº 97/2020, que a seguir transcrevo:

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, 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 estatuidos 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.

Com efeito, o dispositivo incide na inconstitucionalidade mencionada, notadamente à luz



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



dos arts. 3º, §1º, e 9º, IV, uma vez que o PL pretende viabilizar a prestação de serviço público (representação extrajudicial e judicial do Município associado) dissociada do princípio da licitação e do concurso público.

Contudo, considerando a recomendação de veto aos dispositivos que autorizam a representação extrajudicial e judicial do Município associado, reputa-se constitucional o *caput* do art. 7º, uma vez que, ressalvados os arts. 3º, §1º, e 9º, IV, o PL afastou do objeto da associação a "gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados" (art. 10, I).

Assim, à luz do art. 10, I, do PL, o objeto da associação seria voltado ao funcionamento interno dos entes federados, à troca de experiências e ao aperfeiçoamento institucional, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não configurando aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços para os Municípios associados.

Eventual desvirtuamento, em concreto, do objeto e das finalidades da associação acarretaria a ilegalidade em face das disposições do PL, mas não configuraria, salvo melhor juízo, vício de inconstitucionalidade passível de censura jurídica em sede de controle prévio.

Por tais motivos – entenda-se, considerando a recomendação de veto aos arts. 3º, §1º, e 9º, IV do PL –, reputa-se que a entidade privada não poderia ser destinatária da regra do concurso público e da licitação, na forma das Leis nº 8.666/93 e 14.133/2020, uma vez que não integra a Administração Pública em sentido formal. Nesse sentido, confirmam-se precedentes da jurisprudência do STF:

**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. (...)****

(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)

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA "S". AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF). 1. **Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema "S", vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social.** Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. **Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal.** Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 789874, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014)

Por outro lado, o *caput* do art. 7º resguarda a previsão de procedimento impessoal e objetivo para seleção de pessoal e contratação de bens e serviços, observados os princípios que regem a Administração Pública. Trata-se de exigência que se justifica pelo manejo de recursos públicos oriundos das contribuições dos Municípios associados e, por tal circunstância, as associações se submetem ao controle externo do Tribunal de Contas (art. 5º, §3º do PL), atendendo à determinação do art. 58, parágrafo único, e art. 59, II e VI, da Constituição estadual<sup>4</sup>.

No mesmo sentido, ao analisar a constitucionalidade do Marco Legal das Organizações Sociais, o STF assim concluiu na ADI 1923/DF:

(...) 13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, *caput*). 14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina

<sup>4</sup> Art. 58. (...) Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária. (NR) (Redação dada pela EC/38, de 2004) Art. 59. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; (...) VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênera, e das subvenções a qualquer entidade de direito privado;



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. **O afastamento do certame licitatório não exige, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados.** 15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos. 16. Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal. (...) 18. O âmbito constitucionalmente definido para o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) não é de qualquer forma restringido pelo art. 4º, caput, da Lei nº 9.637/98, porquanto dirigido à estruturação interna da organização social, e pelo art. 10 do mesmo diploma, na medida em que trata apenas do dever de representação dos responsáveis pela fiscalização, sem mitigar a atuação de ofício dos órgãos constitucionais. 19. A previsão de percentual de representantes do poder público no Conselho de Administração das organizações sociais não encerra violação ao art. 5º, XVII e XVIII, da Constituição Federal, uma vez que dependente, para concretizar-se, de adesão voluntária das entidades privadas às regras do marco legal do Terceiro Setor. 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; **(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção**



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



**de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.**

(ADI 1923, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015)

Portanto, reputa-se constitucional o art. 7º, *caput*, do PL, desde que observada a **inconstitucionalidade dos arts. 3º, §1º, e 9º, IV, e respectiva recomendação de veto.**

Diante dessa peculiaridade, entende-se pela desnecessidade de submissão da matéria à análise do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado (art. 20, VI, da LC 317/05), uma vez que não configurado, a rigor, posicionamento antagônico àquele manifestado no Parecer nº 97/2020.

Por fim, quanto ao art. 12 do PL, transcrevo os fundamentos lançados pelo então Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, Dr. Marcelo Mendes, quando da consideração do Parecer 97/2020:

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:

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.

Considerando o posicionamento já antecipado, deixo de tecer ressalvas à constitucionalidade do art. 12 do PL.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, compreende-se pela inconstitucionalidade do art. 13; do § 1º do art. 3º e do art. 9, inciso IV do Projeto de Lei, recomendando-se o veto dos dispositivos apontados, nos termos da fundamentação.



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



Reputa-se constitucional o art. 7, *caput*, desde que observada a inconstitucionalidade e a recomendação de veto ao § 1º do art. 3º e ao art. 9, inciso IV.

Não se vislumbram outros vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no Projeto de Lei nº 496/2019.

É o parecer que se submete à consideração superior.

**TÁRCIO AURÉLIO MONTEIRO DE MELO**  
Procurador do Estado



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **80CA3KZ5**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**TARCIO AURELIO MONTEIRO DE MELO** (CPF: 007.XXX.124-XX) em 08/11/2021 às 14:38:23

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/05/2021 - 16:29:11 e válido até 24/05/2121 - 16:29:11.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwMTc0XzlwMTkwXzlwMjFfODBDQTNLWjU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020174/2021** e o código **80CA3KZ5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA



DESPACHO

**Referência:** SCC 20174/2021

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 496/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 3º da Constituição Estadual".

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Tércio Aurélio Monteiro de Melo, cuja ementa foi assim formulada:

**Ementa:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 496/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 3º da Constituição Estadual". Art. 114, §3º, da Constituição Estadual. Norma de eficácia plena. Inconstitucionalidade do art. 13 do Projeto de Lei. Proposição que estabelece regime jurídico complementar, de natureza autorizativa, e que não substitui nem condiciona a prerrogativa constitucional deferida aos Municípios. Autorização para representação judicial e extrajudicial dos Municípios filiados. Violação à indisponibilidade do interesse público, à competência da União para legislar sobre Direito Processual e sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Delegação da prestação de serviço público à entidade privada. Ofensa ao princípio da licitação e do concurso público. Inconstitucionalidade do §1º do art. 3º e do art. 9º, IV do Projeto de Lei. Constitucionalidade do art. 7º, caput, com ressalvas. Constitucionalidade do art. 12.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALINE CLEUSA DE SOUZA**

**Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **J127B05G**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ALINE CLEUSA DE SOUZA** (CPF: 003.XXX.689-XX) em 08/11/2021 às 14:22:56

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDlwMTc0XzlwMTkwXzlwMjFfSjEYN0JPNUc=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020174/2021** e o código **J127B05G** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



## DESPACHO

**Referência:** SCC 20174/2021

**Assunto:** Autógrafo do Projeto de Lei nº 496/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 3º da Constituição Estadual". Art. 114, §3º, da Constituição Estadual. Norma de eficácia plena. Inconstitucionalidade do art. 13 do Projeto de Lei. Proposição que estabelece regime jurídico complementar, de natureza autorizativa, e que não substitui nem condiciona a prerrogativa constitucional deferida aos Municípios. Autorização para representação judicial e extrajudicial dos Municípios filiados. Violação à indisponibilidade do interesse público, à competência da União para legislar sobre Direito Processual e sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Delegação da prestação de serviço público à entidade privada. Ofensa ao princípio da licitação e do concurso público. Inconstitucionalidade do §1º do art. 3º e do art. 9º, IV do Projeto de Lei. Constitucionalidade do art. 7º, *caput*, com ressalvas. Constitucionalidade do art. 12.

**Origem:** Casa Civil (CC)

**Interessado:** Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 554/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Tércio Aurélio Monteiro de Melo, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer nº 554/21-PGE** referendado pelo Dr. Ederson Pires, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, designado.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ALISSON DE BOM DE SOUZA**

**Procurador-Geral do Estado**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **P277PX1A**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 08/11/2021 às 15:08:10

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.

(Assinatura do sistema)



**ALISSON DE BOM DE SOUZA** (CPF: 040.XXX.369-XX) em 08/11/2021 às 16:30:03

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwMTc0XzlwMTkwXzlwMjFfUDI3N1BYMUE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020174/2021** e o código **P277PX1A** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
GABINETE DO GOVERNADOR**



**DESPACHO**

Autos do processo nº SCC 20097/2021  
Autógrafo do PL nº 496/2019

Sanciono o autógrafo do Projeto de Lei nº 496/2019, que “Dispõe sobre as associações de municípios no Estado de Santa Catarina previstas no art. 114, § 3º da Constituição Estadual”, vetando, contudo, o § 1º do art. 3º, o inciso IV do *caput* do art. 9º e o art. 13, por serem inconstitucionais, bem como o § 4º do art. 6º, por ser contrário ao interesse público.

Florianópolis, 11 de novembro de 2021.

**MAURO DE NADAL**  
Presidente da Assembleia Legislativa,  
no exercício do cargo de Governador do Estado

Despacho de veto parcial PL\_496\_19\_ee

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina  
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC  
Fone: (48) 3665-2000



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **NX4EV190**



Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**MAURO DE NADAL** (CPF: 656.XXX.009-XX) em 11/11/2021 às 20:01:57

Emitido por: "SGP-e", emitido em 08/11/2021 - 10:24:04 e válido até 08/11/2121 - 10:24:04.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwMDk3XzlwMTÉzXzlwMjFtIlg0RVYxOTA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020097/2021** e o código **NX4EV190** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.