



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0496.4/2019

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

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado Kennedy Nunes

I – RELATÓRIO

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

É o breve do principal.

II – VOTO

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

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

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

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



Observa-se que todos esses segmentos guardam peculiar conexão com os propósitos indicados no Projeto de Lei sob avaliação. Relembremos o conteúdo de seu artigo 3º, “caput”: Art. 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.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Sala das Comissões,

Deputado Kennedy Nunes
Relator