

PARECER Nº 001/2018

**INTERESSADOS: MUNICÍPIOS BRASILEIROS E GESTORES PÚBLICOS
MUNICIPAIS**

REQUERENTE: DIRETORIA DA CNM

**ASSUNTO: ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS E MROSC – LEI Nº 13.019/14 com as
alterações da LEI Nº 13.204/15.**

Vem a esta Consultoria Jurídica pedido de informação da diretoria da CNM para atender questionamento formulado por prefeitos que manifestaram preocupação sobre a relação mantida pelos Municípios com a Confederação Nacional de Municípios e com as Associações Estaduais e Microregionais de Municípios, diante das Leis nºs 13.019/14 e 13.204/15 que estabelecem o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Do Relatório:

Em alguns Estados da Federação, há municípios que por orientação de seus procuradores tem demonstrado preocupação com o pagamento da mensalidade para as Associações de Municípios Microrregionais, Estaduais e Entidade Nacional, visto que a aplicação da Lei imporia uma série de procedimentos, segundo os que entendem seja esta relação regulada de acordo com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei nº 13.019/14, modificada pela Lei nº 13.204/15.

Este fato acarreta preocupações e insegurança para os gestores locais e para as Entidades micro-regionais, estaduais e para esta Confederação Nacional que dependem da contribuição dos seus associados para sua manutenção e para dar continuidade às ações em favor dos Municípios brasileiros e suas populações.

Nosso entendimento diverge integralmente dessa postura.

Do Parecer:

As questões levantadas por segmentos diversos na intelectualidade brasileira, decorrem do cacoete ainda impregnado de centralismo que perdura mesmo depois que a Constituição de 1988 estabeleceu que a Federação Brasileira é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos e com capacidade para auto-administrar-se, organizar-se politicamente e financiar-se, cobrando tributos próprios e cumprindo competências que visam o atendimento das necessidades das populações.

É claro que esta expectativa do constituinte originário acabou por ser totalmente distorcida a partir do momento em que os entes federados Estados membros e União deixaram de respeitar o Pacto Federativo inicialmente estabelecido e passaram a desenvolver práticas de utilização dos Municípios para o cumprimento de suas obrigações, ampliando a proposta inicial e realizando uma descentralização de via única, pois repartiram responsabilidades sem repartir técnica e recursos.

O estrangulamento das competências municipais, cujo princípio está centrado no atendimento dos assuntos de interesse local e que vem sendo substituído pela resolução das políticas públicas concebidas pelo ente nacional, tem ampliado o fosso que gera o conflito federativo e produz governos locais incapacitados para o cumprimento das funções básicas em decorrência do desvio dos recursos próprios para o atendimento de obrigações dos outros entes que por omissão deixam a descoberto urgências fundamentais para o bem estar das populações.

O exagerado e inescrupuloso centralismo produziram a necessidade da organização dos entes locais em associações capazes de lutar pela sobrevivência destes e possibilitar que os agentes políticos encontrem meios de assegurar o mínimo de atendimento aos munícipes.

A democratização da democracia significa descentralização que precisa ser muito mais do que simples delegação de poder e efetivamente possibilitar a atuação de diversos processos de deliberação que instrumentalizam as políticas com a vontade da sociedade e aproveitam as experiências enriquecedoras que esta pode oferecer.

No artigo 1^o “Avanços e Obstáculos à Concretização das Políticas Públicas Sociais no Brasil” (CUSTÓDIO, 2013, p.11), elenca formas de deliberação e controle de políticas que caracterizam ações descentralizadas como a atuação dos Conselhos gestores formados por representantes da sociedade civil; as conferências definidoras de políticas públicas que asseguram uma efetiva participação da sociedade; as audiências públicas organizadas pelos diversos níveis de Poder e que ouvem e acolhem a interpretação dos cidadãos; os fóruns temáticos interinstitucionais e intersetoriais que se realizam nas três esferas de governo e várias outras instâncias institucionalizadas que obrigam em alguns casos o chamamento à sociedade para sua validação.

Afirma Custódio (2013, p. 11): “Para garantir efetiva democratização, são indispensáveis os processos de descentralização deliberativa nos diversos níveis produzindo a desconcentração de poder nos espaços decisórios e ressignificando o conceito de cidadania.”

A intersectorialidade, entendida como a atuação integrada de diversos setores envolvidos na execução de uma mesma política não é certamente algo fácil de ser alcançado, pois o que se percebe no desenvolvimento das diversas políticas públicas brasileiras é exatamente a fragmentação das práticas em decorrência da autonomia e do empoderamento diferenciado de alguns setores e do jogo de interesses dos diversos segmentos envolvidos, além dos exageros burocráticos da organização administrativa do Estado brasileiro.

¹ CUSTÓDIO, André Viana. Avanços e obstáculos à concretização das políticas públicas sociais no Brasil. COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. t. 13.

Embora dito como federação, o Brasil sempre se caracterizou pela extrema centralização dos recursos e das políticas. Em decorrência disto a organização do Estado e sua gestão nos mais diversos segmentos seguiram sempre o modelo centralizador da União.

As sucessivas crises financeiras que tem como consequência imediata a escassez de recursos no setor público com baixo desempenho e por outro lado uma maior exigência da sociedade que vê no Estado o provedor da superação das suas mais sérias deficiências, fazem com que a gerência dos erários e dos patrimônios públicos seja obrigatoriamente encarada com mais eficiência e produza resultados mais imediatos e palpáveis.

Constituições como a brasileira de 1988, privilegiaram o controle popular, a transparência e o acesso à informação pública e o país construiu a partir de então, legislação específica para assegurar que esse controle efetivamente ocorresse.

É uma cultura ainda em implantação, mas o exercício sucessivo da prática, certamente ampliará e incrustará na cidadania brasileira a atuação controladora e cuidadosa do patrimônio e políticas públicos.

Custódio (2013, p. 14-15) lembra que:

Embora a provisão de recursos econômicos e a dimensão de expansão e da horizontalidade da participação política sejam pressupostos para a formulação das políticas, ainda se encontram muitos outros obstáculos à sua efetiva concretização, principalmente no que se refere às práticas políticas tradicionais viciadas pela prevalência de políticas compensatórias; pela concentração arbitrária do poder; pela cultura da caridade e da filantropia; pelo clientelismo e pelo patrimonialismo; pela corrupção e pelo assistencialismo que encerram em suas concepções mitos reproduzidos ao longo de gerações.

As Associações de Municípios tem exatamente o viés de, agrupando os 5.570 Municípios Brasileiros em torno da defesa dos seus expressivos interesses, que nada mais são do que os interesses diretos da população brasileira, atuar junto aos demais Poderes e esferas administrativas de forma a diminuir o centralismo político e financeiro; os sucessivos atentados à autonomia dos entes locais; a

pressão política hierarquizada que atua de forma nefasta sobre governantes e legisladores municipais e capacitar os agentes públicos para a efetiva, correta e ágil prestação dos serviços que a população exige.

A associação dos Entes às Entidades de representação nacional, estadual ou regional, é uma prática de auto-defesa e não é convênio, contrato ou qualquer tipo de ajuste, pois dela não se obterá resultado matemático e sim um resultado político que se amplifica ano após ano com respostas que beneficiam a toda a sociedade brasileira indistintamente e a administração do ente município em particular.

As Associações de Municípios segundo o estudioso ²Damião Alves de Azevedo (RDA, out. 2004):

“sendo constituídas somente por pessoas públicas, a partir de patrimônio de origem pública (através das contribuições pagas pelos municípios com recursos públicos), voltada para finalidades públicas, e dependente de lei (sem a qual não é possível contribuir para a associação e confirmar a condição de associado), é forçoso concluir que as associações de municípios são, na realidade, associações de direito público interno.

Para tornar mais evidente tal natureza podemos recorrer a conceitos originários da sociologia e da ciência política, que tratam das relações entre Estado e sociedade civil organizada. A sociologia cunhou a expressão Terceiro Setor para referir-se àquele segmento social composto por organizações da sociedade civil que não têm fins lucrativos e atuam em prol do interesse público. Trata-se do setor da sociedade ocupado pelas chamadas organizações não governamentais, também conhecido como setor público não estatal.

² AVEZEDO, Damião Aleves de. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 238, p. 375-384, out. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44088>>. Acesso em: 12 Mar. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v238.2004.44088>.

Ora, a partir desta perspectiva fica claro que as associações municipais não são organizações da sociedade civil. São organizações criadas pelo Estado, a partir do Estado e através da decisão de agentes políticos do Estado. Não há como incluí-las, sob qualquer argumento que seja no Terceiro Setor ou em qualquer setor público que não seja estatal. Não podem ser consideradas pessoas privadas. Todas suas características as colocam no mesmo espaço social do Estado, justificando-se, mais uma vez, sua natureza essencialmente pública.”

A doutrina predominante na atualidade diverge em parte do entendimento do autor que acima é citado, principalmente no que se refere à natureza das entidades, no entanto, suas afirmações conseguem descrever a dimensão assumida pelas associações de municípios no contexto sócio-político nacional e sua importância por falarem em nome de um universo composto por Entes Públicos que integram a Federação, mas que não tem representação política na Casa da Federação que é o Senado Federal e que não podem espontaneamente acessar o Supremo Tribunal Federal para provocar discussão sobre a constitucionalidade de leis, suas ou de outros entes.

No entanto é possível extrair das afirmações exaradas pelo autor que as Associações de Municípios não são entidades do terceiro setor. Não cabe para elas o conceito de organizações da sociedade civil. Não foi elaborado para elas e contando com elas o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil que entre outros ordenamentos “estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil”.

Tanto isto é verdadeiro que o legislador estatuiu através da Lei nº 13.204 de 14 de dezembro de 2015, conversão da Medida Provisória nº 684 de 2015, o acréscimo de vários incisos ao art. 3º da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, entre eles o inciso IX que esclarece:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

- a) membros de Poder ou do Ministério Público;
- b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;
- c) pessoas jurídicas de direito público interno;**
- d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública; (grifamos).**

Consequentemente, sendo as Associações de Municípios, em qualquer nível, constituídas pelos entes públicos Municípios, pessoas jurídicas de direito público interno e integrantes da administração pública, não são elas alcançadas pelas diretrizes da Lei nº 13.019/14.

É fundamental para esta discussão o entendimento de que as Associações Microregionais; as Associações ou Federações Estaduais e a Confederação Nacional de Municípios são constituídas por Entes Públicos Locais, denominados Municípios que tem dois Poderes, um Executivo e um Legislativo e não por prefeitos ou vereadores, logo pessoas jurídicas de direito público interno e integrantes da administração pública.

Este o nosso parecer.

Porto Alegre, 13 de março de 2018.

Elena Garrido OAB/RS nº 10.362