



# Associações de municípios – breves considerações

**Juliano Jaronski** - Advogado, Professor das disciplinas de Ciência Política, Direito Constitucional e Direito Ambiental no CESCAGE, Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal.

O Estado brasileiro foi historicamente qualificado por um alto grau de concentração do poder político. As competências municipais sempre foram diminuídas e a política municipal foi tradicionalmente relegada a um plano de menor importância e a um menor espaço de atuação pública. Uma realidade que começou a modificar com a redemocratização brasileira e, sobretudo, com o modelo federativo construído pela “Constituição Cidadã”. Até 1988 os Municípios não eram dotados de uma real autonomia. As constituições anteriores ao versarem sobre autonomia municipal dirigiam-se aos estados. Eram os estados os competentes para organizar os Municípios e até mesmo definir suas atribuições e a estrutura dos poderes municipais.

Diante da tradição centralizadora e dos novos desafios encartados pela Constituição de 1988, os Municípios procuraram reunir esforços, dividindo experiências e criando modos de cooperação. Uma destas formas foi a criação das associações municipais. Com o fortalecimento do municipalismo nos últimos anos, as associações de municípios tornaram-se fundamentais para os prefeitos que desejam ter uma interlocução melhor com os Governos Estadual e Federal.

Os objetivos destas associações estão estabelecidos nos estatutos e costuma incluir o assessoramento técnico e desenvolvimento de políticas regionais nas áreas de turismo, ambiente, engenharia, etc., ou seja, as mais diversas atividades comuns aos entes federativos que compõem a República Federativa do Brasil.

É no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, com as formalidades previstas na Lei de Registros Públicos, que os contratos, atos constitutivos, estatuto ou compromissos das sociedades civis, das fundações e das associações de utilidade pública devem ser inscritos, com o intuito de celebrar a existência legal das pessoas jurídicas. Se não levado a registro, um estatuto ou contrato social só gera obrigações entre as partes, não fazendo surgir a pessoa jurídica para terceiros. O registro é o cerimonial que a lei estabelece como suficiente para o surgimento da pessoa jurídica privada. A partir dele o documento particular que só vinculava os signatários passa a valer universalmente.

As associações se propõem a realizar atividades não destinadas a proporcionar interesse econômico aos associados, embora possam participar de atividades lucrativas com o intuito fim de alcançar seus objetivos. É dizer, o que não faz parte da essência da associação é o lucro como finalidade e o eventual lucro arrecadado nas atividades da associação deve ser nela “reinvestido”.

Vale lembrar que é livre a associação para fins lícitos, nos termos da Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma modalidade de agrupamento, dotada de personalidade jurídica, sendo pessoa jurídica de direito privado, voltada aos mais diversos interesses comuns dos seus associados. E as pessoas de direito público podem fazer parte de associações, eis que a legislação vigente não os proíbe tal condição. Não obstante, devem associar-se mediante autorização legislativa emanada do Poder Legislativo.

O que identifica uma pessoa jurídica de direito público é a natureza de suas finalidades, a origem de seu patrimônio e o ato que lhe dá origem, ou seja, a lei.

E tal condição é correta, considerando que a diferenciação primária entre as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado nos ensina que as primeiras são criadas por lei, enquanto que as de direito privado não o são. Note-se ainda que qualquer confusão quanto à natureza jurídica das associações de Municípios pode ser facilmente solucionada no entendimento de que estas espécies de associação não são criadas por lei municipal. Pelo contrário, a lei municipal autoriza o Município a fazer parte do quadro associativo das referidas entidades e contribuir para o seu funcionamento.

As pessoas jurídicas de direito público, nos termos do artigo 41 do

Código Civil são todas aquelas descritas nos incisos do citado artigo e “as demais entidades de caráter público criadas por lei”. Outras entidades não o são, inclusive aquelas cuja legislação autorize o Poder Público a fazer parte de seus quadros. Uma situação é criar entidades através do ato normativo.

Outra, totalmente diferente, é possuir a autorização legislativa para fazer parte de uma entidade. Neste último caso, temos a autorização legislativa para participação do Poder Público em determinada entidade, mas não a criação da mesma pela via do processo legislativo municipal.

Se criadas por lei serão tidas como modalidades de associações públicas, porém, quando o Poder Público delas participa através de autorização legislativa emanada do Poder Legislativo, co-existindo todas as demais características previstas no artigo 44 do Código Civil, forçoso será o entendimento de que são associações privadas, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado, conforme consagrado pela nossa legislação pátria vigente.

Os atos constitutivos das associações formadas por pessoas jurídicas públicas como os Municípios, para que tenham a mesma autonomia de vinculação das partes, tal como ocorre num documento particular, exige não apenas a assinatura do Prefeito Municipal de cada um dos associados. Ainda que o prefeito possa representar o município em assembleias, ele não pode sozinho assumir um compromisso que deverá ser assumido pelo município. As obrigações assumidas pelo prefeito só geram efeitos se este agir autorizado por lei municipal. Sem autorização legal da Câmara dos Vereadores o prefeito não pode fazer surgir obrigação financeira para a prefeitura.

Podemos acrescentar ainda que a relação jurídica existente entre as Administrações Municipais e as associações de Municípios é especial, considerando que por condição de sua própria constituição, os Municípios são associados e gestores das associações de Municípios, autorizados por ato legislativo municipal e representados pelo Chefe do Poder Executivo. Os Municípios recebem autorização legislativa para associarem-se, ou seja, tornarem-se o corpo social da entidade que lhes presta serviço, sem que se faça outro ato para tanto, que não seja a adesão.

Porém, a Associação de Municípios está obrigada a prestar contas dos valores recebidos e das despesas decorrentes das suas atividades a cada um dos Municípios que compõem o seu quadro associativo. A Administração Pública, considerando a necessidade de cumprimento de programas específicos, bem como, a importância da união de forças para o alcance e defesa de interesses comuns, associa-se em órgãos de representação, o que exige a transferência de recursos financeiros para tais órgãos. No caso das associações de Municípios o repasse ocorre para pessoas jurídicas de direito privado.

Tais entidades, uma vez beneficiadas com o repasse de recursos públicos obrigam-se por contrato ou convênio ao cumprimento de metas e objetivos comuns e de interesse de todos os associados. A obrigatoriedade da prestação de contas das entidades privadas quando manuseiam recursos públicos transferidos tem um fundamento político liminarmente claro e assente no próprio regime republicano, em que os bens e valores são tidos como indisponíveis.

Em decorrência do destacado princípio republicano, a transferência de recursos públicos das pessoas públicas para as associações de Municípios fica condicionada à efetiva prestação de contas e consequente fiscalização por parte dos órgãos de controle.

Note-se que a consideração de uma entidade como pessoa jurídica de direito privado não lhe retira o dever republicano e ético de prestação de contas dos recursos públicos auferidos, conforme determinam as normas constitucionais e legais em vigor. Aliás, o dever de prestar contas estende-se ao particular que se encontra nas condições acima indicadas e previstas na legislação constitucional e infraconstitucional vigente.