

Campinas, 15 de março de 2024.

CONSULTA Nº 01/2024 – CEMMIL

ORIENTAÇÃO TÉCNICA

Assunto: Análise de Proposta de Alteração do Contrato de Consórcio do CEMMIL elaborada pelo Consórcio de empresas ECOSANEAR para atendimento de processo de estudos realizados junto à FEP/CAIXA, objetivando possibilidade de concessão dos serviços na área de manejo de resíduos sólidos, em sua área de atuação.

Consulta-nos a Superintendência do CEMMIL, visando Orientação Técnica quanto à viabilidade de alterações estatutárias conforme sugerido por diagnóstico formulada pelo Consórcio de empresas ECOSANEAR para atendimento de processo de estudos realizados junto à FEP/CAIXA, objetivando viabilidade de concessão dos serviços na área de manejo de resíduos sólidos em sua área de atuação.

O Sr. Superintendente assim se manifestou:

Boa tarde Dr. Rafael,

Conforme conversamos, segue anexo, sugestão para alteração estatutária do CEMMIL, em função dos estudos do FEP/CAIXA em andamento a qual tem por objeto uma possível concessão dos serviços na área de manejo de resíduos sólidos, para avaliação e apontamentos que julgar pertinente.

Abraços

Acompanha o pedido documento denominado ANEXO I – MINUTA DE REFERÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE CONTRATO DE CONSÓRCIO, elaborado em impresso com logotipo das empresas/pessoas jurídicas FUNDACE, MANESCO, RAMIRES, PEREZ, AZEVEDO MARQUES – Sociedade de Advogados, INCIBRA e MQS, vem assinado digitalmente por Wladimir Antonio Ribeiro e eletronicamente por Rhayana Ferreira Araújo, não estando qualificados no documento.

É o que se tem a relatar.

PARECER

Do método

Adotaremos na emissão do presente parecer como metodologia para o trabalho a abordagem de cada item de alteração proposto pelo documento a ser examinado em confronto com a redação atual do Contrato de Consórcio do CEMMIL tecendo nossa análise técnico-jurídica e opinando quanto à sua possibilidade e

eventuais reflexos das alterações. O Contrato de Consórcio do CEMMIL para todos os efeitos deste PARECER será denominado simplesmente como Estatuto.

Assim, passamos à análise.

Das alterações ao art. 1º e 2º do Estatuto

Primeiramente deve ser anotado que o termo “CONCÓRIO” circundado em vermelho na “Cláusula 1ª” constante do documento analisado não se encontra na atual redação do art. 1º do Estatuto, cuja redação é a seguinte:

Art. 1º. São subscritores do Protocolo de Intenções e instituidores do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CEMMIL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, os seguintes Municípios:

Desta forma, entendemos que nada há a ser alterado.

Naquilo que se refere à proposta de alteração ao p. primeiro do art. 1º, entendemos que ser desnecessária, pelas razões que seguem.

A redação do p. primeiro do art. 1º, do Estatuto, deve ser interpretada de forma sistemática com os dispositivos constantes no art. 4º, e no p. segundo do art. 2º, a saber:

Art. 4º. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CEMMIL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, é um consórcio público privado, pessoa jurídica de direito privado com natureza jurídica de associação civil sem fins lucrativos instituído sob a regência do art. 44, do Código Civil.

(...)

Parágrafo Segundo - A alteração do Estatuto Social dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, na forma estatutariamente prevista e de acordo com as normas civis aplicáveis às associações privadas, constituídas e regidas em consonância com o art. 44 e art. 59, inciso II, p. único, da Lei Ordinária nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Como se verifica o CEMMIL se trata de um consórcio público a que se deu estrutura de direito privado, na modalidade de Consórcio Administrativo, nos termos do art. 6º inciso II, da L. 11.107/05¹ c.c. o disposto no p. único do art. 41², do Código Civil, por ratificação de seu Protocolo de Intenções pelas leis aprovadas pelos legislativos municipais ou por aquelas que ratificaram a adesão municipal nos termos do p. primeiro do art. 1º, de seu Estatuto/Contrato de Consórcio que assim estabelece:

Art. 4º. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CEMMIL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, é um consórcio público

¹ Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

² Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

privado, pessoa jurídica de direito privado com natureza jurídica de associação civil sem fins lucrativos instituído sob a regência do art. 44, do Código Civil.

Acrescente-se que dentro de sua competência constitucional para legislar sobre consórcios, sua organização e os temas de interesse local, os municípios instituidores firmaram Estatuto Social/Contrato de Consórcio outorgando dentro das finalidades estabelecidas os serviços públicos essenciais de saneamento, tudo sendo ratificado por lei.

O Estatuto, desta forma, se estabelece como instrumento normativo e os atos praticados por sua Assembleia Geral e demais órgãos de gestão e gerenciamento carregam consigo a normatividade regulamentar decorrente do instrumento normativo contratual, dentro dos limites do Estatuto estabelecido e daqueles fixados no Código Civil, como previsto pelos art. 6º inciso II, da L. 11.107/05³ c.c. o disposto no p. único do art. 41⁴, do Código Civil.

Assim, as alterações estatutárias para o Consórcio Administrativo com estrutura de direito privado demanda apenas o cumprimento do art. 59, inciso II, do Código Civil, que prevê o seguinte:

Art. 59. Compete privativamente à assembléia geral: (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

(...)

II – alterar o estatuto. (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

Acrescente-se que a alteração se dá por ato regulamentar do CEMMIL, no caso **deliberação**, em consonância com o poder normativo de seu Estatuto/Contrato de Consórcio como previsto no seu art. 3º, inciso XI c.c. art. 20, alínea “k”, que estabelecem:

XI – DELIBERAÇÃO: ato normativo do CONSÓRCIO expedido pelo CONSELHO DE PREFEITOS em razão de suas competências ou em razão de sua delegação;

Art. 20. Compete à Assembleia Geral:

k) Propor, apreciar e deliberar sobre propostas de alterações do presente Estatuto.

Por tais razões e, por não se tratar o CEMMIL de um consórcio público de natureza autárquica, não se aplica às suas alterações estatutárias o estabelecido pelo art. 12-A, da L. 11.107/05, dispositivo que nitidamente se dirige aos Consórcios Autárquicos.

Sobre o tema, trazemos o quando já sustentado no PARECER CONJUNTO nº 01/2023⁵ - CEMMIL – CISMETRO HOLAMBRA – CONDESU, do qual destacamos o seguinte:

³ Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

⁴ Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

⁵ <https://drive.google.com/file/d/1Rq8lgu20KiVxzFG4s79AufWqr-1m-CdH/view?03-PARECER-CONJUNTO-01.2023>

4.2.3 Das alterações do contrato de consórcio público pela ratificação legislativa pela maioria dos entes consorciados

Destacamos mais uma alteração realizada na Lei nº 11.107/05, para atender aos consórcios públicos autárquicos que pode trazer dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos consórcios administrativos.

Nos reportamos à introdução pela Lei nº 14.662/2023 do art. 12-A ao marco regulatório que estabelece a necessidade de ratificação, mediante lei, pela maioria dos entes consorciados no caso de alteração dos contratos de consórcios públicos.

Essa alteração foi divulgada como uma novidade favorável aos consórcios, como um facilitador para as necessárias alterações de seus contratos ou estatutos.

Todavia, para os consórcios administrativos tal disposição não implica em qualquer facilitador, pois, como anteriormente ressaltado a organização dos consórcios privados se dá na forma da legislação civil. Portanto, suas alterações estatutárias, devem se dar na forma prevista em seus estatutos sendo competência exclusiva da assembleia geral (art. 59, inciso II, do CC).

Assim ao dispor a lei alteração dos contratos de consórcio público, sem a devida identificação à qual regime de consórcio se destina (autárquico ou administrativo), abriu mais uma porta para a insegurança jurídica aos gestores dos consórcios administrativos que ficam sujeitos a cobranças indevidas dos órgãos de fiscalização.

Fica claro que, não existindo uma menção ao regime de consórcio a que se destina, a norma somente poderá ser aplicada àquele que lhe seja compatível. No caso, aos consórcios de natureza autárquica. Pois, aos consórcios administrativos cumpre respeitar o disposto na legislação civil (art. 59, II do CC).

Do mesmo modo as alterações propostas ao art. 2º do Estatuto pelos mesmos fundamentos já delineados nos parecem desnecessárias, já existindo disposição para a hipótese de adesão ao Estatuto, como se infere do disposto em seu p. primeiro do art. 1º, a saber:

Parágrafo Primeiro. É facultado o ingresso de novos associados ao CONSÓRCIO, a qualquer momento e a critério da Assembleia Geral, o que se fará pôr termo aditivo ao Estatuto Social/Contrato de Consórcio, firmado pelo seu Presidente e pelos Prefeitos dos Municípios que desejarem consorciar-se, do qual constará a lei municipal autorizadora.

Logo, já existe previsão contendo tanto a autorização legislativa quanto a aquiescência da Assembleia Geral, por se tratar de alteração estatutária, não nos parecendo necessária qualquer modificação.

Da inclusão do inciso VII-B do art. 7º do Estatuto

Em relação às inclusões propostas consideramos possível sua efetivação com algumas ressalvas como segue.

A redação da cabeça do inciso VII-B está assim proposta:

VII – B - promover a cooperação entre seus consorciados **ou com outros entes da Federação** em todos os temas relativos ao planejamento e gestão do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos – SMRSU, em especial: (grifamos)

A princípio as relações de cooperação estabelecida pelo Estatuto devem se dar exclusivamente entre **entes federados** e dentro de sua **área de atuação** consoante estabelecem a cabeça do art. 1^o e art. 4^o, inciso III, p. primeiro, incisos I, II e IV⁷, da L. 11.107/05.

A interpretação sistemática dos dispositivos acima mencionados revelam que a cooperação estabelecida no âmbito dos contratos de consórcios somente pode ocorrer entre “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos” (art. 1^o, cabeça) o que se confirma quanto às regras para a fixação de sua área de atuação, ou seja, qual a abrangência das ações pactuadas pelo Estatuto, que se limita à soma dos territórios dos municípios ou dos municípios, dos Estados e do Distrito Federal ou do municípios e do Distrito Federal (art. 1^o e art. 4^o, inciso III, p. primeiro, incisos I, II e IV⁹, da L. 11.107/05).

⁶ Art. 1^o Esta Lei dispõe sobre normas gerais **para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos** para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências. (grifamos)

⁷ Art. 4^o São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

§ 1^o Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios;

⁸ Art. 1^o Esta Lei dispõe sobre normas gerais **para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos** para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências. (grifamos)

⁹ Art. 4^o São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

§ 1^o Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios;

Assim, a cooperação no âmbito do Estatuto, **somente pode se dar com a adesão do ente da Federação** ao contrato de consórcio firmado, o que já se encontra disciplinado por disposições específicas.

Para além disso, há disposição específica que autoriza o CEMMIL a firmar convênios, contratos, contratos de gestão, termos de parceria, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções de outras entidades e órgãos do Governo ou da iniciativa privada, estabelecendo os instrumentos necessários a eventual parceria fora do âmbito de seu Estatuto.

Entendemos assim, que a expressão **ou com outros entes da Federação**, deva ser suprimida do dispositivo acima analisado.

Em continuidade à análise do inciso a ser incluído, destacamos o que estabelece sua alínea “c” que tem a seguinte redação:

c) exercer o planejamento, a regulação, a fiscalização da gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos, sem prejuízo da responsabilidade dos geradores, transportadores e processadores bem como, nos termos do que autorizar **resolução** da Assembleia Geral, de outros resíduos de responsabilidade do gerador;

O Estatuto prevê que as decisões da Assembleia Geral ou Conselho de Prefeitos se dá através de “deliberação”, a teor do que estabelece seu art. 3º, inciso XI¹⁰, sendo as resoluções destinadas aos atos da Coordenação Geral (inciso XVII¹¹).

Logo, deverá ser adequada a redação do dispositivo acima analisado para que passe a constar **“deliberação da Assembleia Geral”**.

A alínea “d” do dispositivo analisado vem com a seguinte proposta de redação:

d) atendendo solicitação de entes consorciados, realizar licitações compartilhadas, de cada uma das quais, decorram contratos celebrados por entes consorciados ou órgãos de sua administração indireta, restritas às que tenham como objeto fornecimento de bens ou serviços de interesse direto ou indireto do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos;

Nos parece desnecessária a inclusão sob dois aspectos: primeiro porque já existe dispositivo estabelecido no inciso VII-A do art. 7º do Estatuto¹², que prevê o estabelecimento de centrais de compras de acordo com as propostas do Conselho Técnico, o que pode ser formalizado dentro do poder normativo do ente

¹⁰ Art. 3º. Para os efeitos deste Instrumento e de todos os atos emanados ou subscritos pelo CONSÓRCIO e seus órgãos ou por entes consorciados, consideram-se:

XI – DELIBERAÇÃO: ato normativo do CONSÓRCIO expedido pelo CONSELHO DE PREFEITOS em razão de suas competências ou em razão de sua delegação;

¹¹ XVII – RESOLUÇÃO: ato normativo interno do CONSÓRCIO expedido pela COORDENAÇÃO GERAL dentro de suas competências funcionais ou em razão de sua delegação;

¹² VII-A – Instituir de acordo com proposta do Conselho Técnico e aprovação da Assembleia Geral, centrais de compras com a finalidade de realizar compras e aquisição de serviços visando economia de escala.

abrangendo todas as atividades e finalidades do CEMMIL. Em segundo lugar porque a disposição comentada acaba por restringir a hipótese apenas às finalidades estabelecida na cabeça do inciso VII-B a ser inserido e, em tese, impossibilitaria a instituição de centrais de compras fora do escopo ali estabelecido.

Desta forma, entendemos ser desnecessária a inclusão de tal dispositivo ao Estatuto.

No mesmo sentido entendemos desnecessária a inclusão da alínea “e”, uma vez que o CEMMIL possui regulamentação própria de contratação de pessoal estabelecida por seu REGULAMENTO DE RECURSOS HUMANOS (Deliberação 02/2024¹³).

Quanto à cessão ou transferência de bens pelos entes consorciados, entendemos que possa se dar por doação ou instrumento de cessão de uso formalizados pelos entes consorciados, conforme autorizado pelo p. terceiro do art. 4^o¹⁴, sendo administrados nos termos do p. segundo¹⁵ do art. 1^o e, revertidos de acordo com o disposto pelo p. primeiro¹⁶ do art. 11 todos da L. 11.107/05.

Logo, entendemos que não seja necessário o estabelecimento de novo contrato para a gestão de bens e pessoal o que se dá no próprio âmbito do Estatuto e pelas normas estabelecidas no marco regulatório (L. 11.107/05).

Das alterações ao inciso VIII do art. 7º

Em relação às alterações propostas consideramos possível sua efetivação com algumas ressalvas como segue.

Com relação ao contido na alínea “g”:

g) contratar pessoal, atendidas as condições, remuneração e números de empregos públicos previstos neste contrato;

Entendemos que seja desnecessária a inclusão pelos seguintes motivos: o CEMMIL possui regulamentação própria de contratação de pessoal estabelecida por seu REGULAMENTO DE RECURSOS HUMANOS (Deliberação 02/2024¹⁷). Além disso, o CAPÍTULO I - DAS ADMISSÕES DE PESSOAL do Estatuto, disciplina especificamente, através de seus arts. 41 a 44-B, as hipóteses de contratação, modo de fixação de seu quadro e remuneração dos empregados.

Destacamos também o disposto na alínea “j”, que assim estabelece:

¹³<https://www.cemmil.com.br/assets/uploads/transparencia/administracao/deliberacoes/441/22cb8ccb1b714bfd3f02747390e9bc9f.pdf>

¹⁴ § 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

¹⁵ § 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

¹⁶ § 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

¹⁷<https://www.cemmil.com.br/assets/uploads/transparencia/administracao/deliberacoes/441/22cb8ccb1b714bfd3f02747390e9bc9f.pdf>

j) promover desapropriação e instituir servidões ou ocupações temporárias, nos termos previstos em declaração de utilidade pública ou de interesse social realizada por ente consorciado ou conveniado ao CEMMIL;

A princípio a competência para os atos de desapropriação se insere na esfera de decisão dos entes federados conforme previsto pelo art. 2º¹⁸, do Dec.Lei 3.365/41.

A Lei nº 14.620/2023 que trata do Programa Minha Casa Minha Vida, promoveu alterações ao Dec.Lei 3.365/41, especialmente ao art. 3º, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 3º Poderão promover a desapropriação mediante autorização expressa constante de lei ou contrato: (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 14.620, de 13/7/2023)

I - os concessionários, inclusive aqueles contratados nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei de Parceria Público-Privada), permissionários, autorizatários e arrendatários; (Inciso acrescido pela Lei nº 14.273, de 23/12/2021, e com nova redação dada pela Lei nº 14.620, de 13/7/2023)

II - as entidades públicas; (Inciso acrescido pela Lei nº 14.273, de 23/12/2021, publicada na Edição Extra C do DOU de 23/12/2021, em vigor 45 dias após a publicação)

III - as entidades que exerçam funções delegadas do poder público; e (Inciso acrescido pela Lei nº 14.273, de 23/12/2021, publicada na Edição Extra C do DOU de 23/12/2021, em vigor 45 dias após a publicação)

IV - o contratado pelo poder público para fins de execução de obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada. (Inciso acrescido pela Lei nº 14.273, de 23/12/2021, e com nova redação dada pela Lei nº 14.620, de 13/7/2023)

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso IV do caput, o edital deverá prever expressamente:

I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;

II - o orçamento estimado para sua realização;

III - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela variação do custo das desapropriações em relação ao orçamento estimado. (Parágrafo único acrescido pela Lei nº 14.620, de 13/7/2023)

Conforme se verifica à regra geral foram incluídas exceções à competência expropriatória dos entes federados, das quais destacamos aquelas estabelecidas nos incisos II e III do art. 3º, que se relacionam ao caso examinado, estabelecendo a possibilidade de que o CEMMIL, dentro de determinadas circunstâncias possa promover desapropriações para atingir as finalidades estabelecidas em seu Estatuto.

¹⁸ Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Todavia, para a formulação de ato expropriatório a norma estabelece, em regra, a necessidade de autorização legislativa ou contratual, nos termos do que estabelecem os incisos I e V¹⁹ do art. 3º, sendo em qualquer caso necessária a existência da declaração de utilidade pública conforme art. 6º²⁰, do Dec-Lei 3.365/41, sem contar a imprescindível indicação da forma de custeio da referida despesa.

Assim, sugerimos a alteração da redação proposta à alínea “j” do inciso VII, do art. 7º do Estatuto para que passe à seguinte formulação:

j) promover desapropriação, desde que autorizada por lei ou contrato e instituir servidões ou ocupações temporárias, nos termos previstos em declaração de utilidade pública ou de interesse social realizada por ente consorciado, cujo custeio deverá ser suportado pelo declarante ou por rateio especificamente destinado a esse fim;

Entendemos, sob os mesmos fundamentos já elencados quanto ao disposto na cabeça do inciso VII-B, que o termo “conveniado” deva ser excluído, devendo eventual expropriação decorrente de convênio ser prevista no instrumento específico do ajuste.

Ressalvamos a redação estabelecida na alínea “p”, que assim dispõem:

p) apoiar as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, por meio de repasse de recursos ou aprimoramento das estruturas existentes, sem prejuízo do disposto inciso XI.

Em primeiro lugar, destacamos que apesar de mencionar o “repasse de recursos ou aprimoramento das estruturas existentes”, não há nem indicação da fonte de custeio dessa atividade e tampouco a menção a qual projeto ou plano de trabalho estaria vinculado o aprimoramento das estruturas existentes. Nem mesmo indica quais seriam as cooperativas envolvidas ou os requisitos para a concessão das subvenções financeiras e as transferências de bens e serviços a possibilitar a melhoria da estrutura.

A disposição remete ainda a um “inciso XI” que deve ser cumprido, sendo que não se localiza nem na proposta de alterações ou na redação consolidada apresentada nenhum “inciso XI” vinculado do art. 7º, não existindo tal dispositivo na atual redação do Estatuto do CEMMIL.

Assim sugerimos a alteração da redação da alínea para que fique constando o seguinte:

p) apoiar as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis existentes em sua área de atuação, de acordo com o plano de trabalho, proposta orçamentária e contrato de rateio anual firmado com os entes consorciados.

¹⁹ I - os concessionários, inclusive aqueles contratados nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei de Parceria Público-Privada), permissionários, autorizatários e arrendatários; (Inciso acrescido pela Lei nº 14.273, de 23/12/2021, e com nova redação dada pela Lei nº 14.620, de 13/7/2023)

IV - o contratado pelo poder público para fins de execução de obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada. (Inciso acrescido pela Lei nº 14.273, de 23/12/2021, e com nova redação dada pela Lei nº 14.620, de 13/7/2023)

²⁰ Art. 6º. A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

Naquilo que se refere ao “**Parágrafo Segundo**” a ser incluído, entendemos como desnecessário sob os mesmos fundamentos mencionados para o afastamento da inclusão da alínea “e” ao inciso VII, do art. 7º.

Da inclusão de um Capítulo IV

No que se refere à proposta de inclusão do “Capítulo IV”, entendemos que as atribuições já estão contidas na proposta de inclusão do inciso VII-B, parecendo mais adequado que os detalhamentos propostos sejam objeto do ato de concessão.

Ademais, no que tange à política tarifária, nos parece mais adequado ser delegada a Agência Reguladora definida no processo de concessão.

Assim, nosso entendimento é por não ser incluído o “Capítulo IV” proposto.

Das inclusões ao art. 8º

Entendemos desnecessárias as inclusões propostas ao art. 8º, em parte pelos fundamentos já delineados em relação a inclusão da alínea “e” ao inciso VII do Estatuto, estando bem definidas as regras de contratação e organização do pessoal no âmbito do CEMMIL e, porque se encontra delegada ao Superintendente a organização interna do Consórcio através da Secretaria Executiva.

Assim, nos parece desnecessária a inclusão.

Das inclusões ao art. 23

Naquilo que se refere ao acréscimo dos incisos I a III, ao art. 23 do Estatuto, nos parecer uma questão de conveniência do ente, uma vez que não há previsão legal que estabeleça a obrigatoriedade das inclusões pretendidas.

De outro modo, caso entenda a Administração do CEMMIL por adotar modificações no sentido de dar maior transparência às atas de Assembleia, dentro de parâmetros legais existentes poderia ser adotada a forma prevista no art. 130, da L. 6.404/76, que trata das Sociedades Anônimas, cujo conteúdo é o seguinte:

Art. 130. Dos trabalhos e deliberações da assembléia será lavrada, em livro próprio, ata assinada pelos membros da mesa e pelos acionistas presentes. Para validade da ata é suficiente a assinatura de quantos bastem para constituir a maioria necessária para as deliberações tomadas na assembléia. Da ata tirar-se-ão certidões ou cópias autênticas para os fins legais.

§ 1º A ata poderá ser lavrada na forma de sumário dos fatos ocorridos, inclusive dissidências e protestos, e conter a transcrição apenas das deliberações tomadas, desde que:

- a) os documentos ou propostas submetidos à assembléia, assim como as declarações de voto ou dissidência, referidos na ata, sejam numerados seguidamente, autenticados pela mesa e por qualquer acionista que o solicitar, e arquivados na companhia;

- b) a mesa, a pedido de acionista interessado, autentique exemplar ou cópia de proposta, declaração de voto ou dissidência, ou protesto apresentado.

§ 2º A assembléia-geral da companhia aberta pode autorizar a publicação de ata com omissão das assinaturas dos acionistas.

§ 3º Se a ata não for lavrada na forma permitida pelo § 1º, poderá ser publicado apenas o seu extrato, com o sumário dos fatos ocorridos e a transcrição das deliberações tomadas.

Entendemos que as demais alterações possam ser acolhidas, sempre de acordo com a conveniência do CEMMIL, por não se apresentarem disposições legais que disciplinem expressamente o assunto no âmbito dos consórcios públicos.

Da alteração proposta ao art. 41

Entendemos desnecessária a alteração sugerida, porquanto a redação atual tem-se demonstrado suficiente para atender às demandas do CEMMIL, considerando ainda o quanto fundamentado em relação à inclusão da alínea “e” do inciso VII, do art. 7º do Estatuto.

Da alteração proposta ao art. 45

Entendemos ser possível o acolhimento da alteração com a seguinte redação:

Art. 45 As compras e contratações de serviços realizados pelo CONSÓRCIO atenderão às regras estabelecidas pela Lei federal nº 14.133/2021, Lei Geral de Licitações, por seus regulamentos próprios, pela Lei federal nº 11.107/2005 e respectivas atualizações, bem como à legislação correlata e complementar.

Da inclusão do “Capítulo V – DA TRANSPARÊNCIA

Entendemos desnecessária a inclusão, uma vez que o CEMMIL cumpre as instruções emitidas pelo E. TCESP no que tange à transparência de seus contratos e atos análogos, com informações detalhadas ao sistema AUDESP. Além disso, mantém em seu sítio da rede mundial de computadores o Portal da Transparência disponibilizando a qualquer interessado todos os dados necessários e exigíveis pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Das alterações ao art. 52

Entendemos que seja possível a inclusão do Parágrafo Quinto, proposto, que reforça o quanto estabelecido na alínea “a” do Parágrafo Primeiro.

No que se refere ao Parágrafo Sexto, entendemos que a medida se apresenta desnecessária, pois, não se tratar de um Protocolo e Intenções e estão sedimentadas as relações estatutárias. Além disso, há previsão específica quanto à reversão de bens conforme fundamentado na análise da inclusão da alínea “e” ao inciso VII, do art. 7º.

Das alterações ao art. 53

Inicialmente quanto às alterações do art. 53, nos atemos ao desmembramento da cabeça do dispositivo com a inclusão de três incisos.

No que tange aos incisos II e III, ponderamos que a L. 11.107/05 prevê apenas uma hipótese de exclusão dos entes consorciados que está prevista no p. quinto do art. 8º, tratando precipuamente da ausência de dotações orçamentárias obrigatórias. Situação que se relaciona ao inadimplemento das obrigações financeiras previstas pelo Estatuto.

Desta forma, não se verifica qualquer base legal no marco regulatório para as imposições contidas nos incisos II e III, a serem incluídos.

Para além disso, a hipótese do inciso II, prevê a ocorrência de “motivos graves” não indicando ao menos eventuais hipóteses de configuração de tais motivos. Deixa assim, ao critério subjetivo dos demais consorciados, reunidos em Assembleia, determinar quais seriam os fatos considerados como graves, o que abre espaço a julgamentos sem a devida objetividade que a situação requer.

Quanto à hipótese prevista no inciso III, que trata de descumprimento de contrato de concessão pela prática de ato que dificulte sua execução, entendemos que eventual penalidade deveria ser restringida ao âmbito do contrato de concessão do qual participe o ente consorciado. Não devendo assim, influir na permanência ou não do ente no Consórcio e demais ações e serviços que possam ser utilizados pelo consorciado, mesmo porque, as finalidades e o objeto do Estatuto não se resumem ao gerenciamento de um contrato de concessão.

Assim, entendemos que as alterações relacionadas à cabeça do art. 53 não devem ser acolhidas.

Também nos parecem desnecessárias as inclusões do Parágrafo Primeiro e do Parágrafo Segundo, considerando o que foi acima ponderado e porque a o cumprimento das obrigações remanescentes já se encontra estabelecido claramente em dispositivos próprios que tratam da retirada do consorciado como estabelecido no Parágrafo Primeiro.

Entendemos possível a inclusão da proposta fixada no Parágrafo Quarto, que passaria a ter s seguinte redação:

Parágrafo Segundo - A aplicação da pena de exclusão dar-se-á por meio de decisão da Assembleia Geral, presentes pelo menos 3/5 (três quintos) dos consorciados, com a aprovação de pelo menos 2/3 (dois terços) dos votos dos consorciados presentes.

Por fim entendemos não ser adequada a adoção das regras do processo administrativo estabelecida no âmbito da Administração Federal. Primeiro porque o CEMMIL é um consórcio administrativo estabelecido sob a estrutura de direito privado seguindo no que se refere à sua organização as regras do Código Civil, não sendo compatíveis com as regras da Administração Direta. Em segundo lugar, entendemos que diante da competência concorrente estabelecida pelo art. 241 da Constituição Federal e o caráter normativo do Estatuto, compete aos órgãos do CEMMIL estabelecer as regras de seu processo administrativo e a decisão sobre eventuais controvérsias à sua Assembleia Geral, órgão máximo de deliberação, como fixado no Estatuto.

Das propostas finais clausulas 12 e 13

No que refere às propostas finais entendemos, como já sustentado, que o Estatuto tem caráter normativo e, em assim sendo, não há razão para que passe seus dispositivos a serem denominados de “cláusulas:”

No que se refere à consolidação do Estatuto, entendemos que deverá ser realizada após as avaliações da Assembleia Geral quanto à integração ou não das modificações propostas, levando em conta as ponderações do presente PARECER.

Isto posto, nos manifestamos no sentido de que é possível acolher em parte as propostas de alteração ao Estatuto formuladas pelo Consórcio ECOSANEAR com ressalvas realizadas, cabendo a decisão quanto à conveniência e oportunidade da medida à Assembleia Geral do CEMMIL.

S.M.J, é o nosso PARECER.

Rafael Angelo Chaib Lotierzo
OAB/SP 92.255