

# **Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico:**

explicitando os caminhos, as experiências  
e as vantagens da cooperação interfederativa  
no saneamento



Fundação Nacional de Saúde

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE

## **Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico:**

explicitando os caminhos, as experiências  
e as vantagens da cooperação interfederativa  
no saneamento

Rio de Janeiro, 2017

© 2017 Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para a venda ou qualquer fim comercial.  
A responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens desta obra é da área técnica.  
A coleção institucional do Ministério da Saúde pode ser acessada, na íntegra, na Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde: <http://www.gov.br/bvs>.

Tiragem: 1ª edição - 2017 - 500 exemplares

**Elaboração, distribuição e informações:**

MINISTÉRIO DA SAÚDE  
Fundação Nacional de Saúde  
Departamento de Engenharia de Saúde Pública  
Coordenação Geral de Cooperação Técnica em Saneamento  
Coordenação de Desenvolvimento Tecnológico em Engenharia Sanitária  
SAUS, Quadra 4, Bloco N, 6º andar, Ala Sul CEP: 70070-040, Brasília - DF  
Tel.: (61) 3314-6278  
Home page: <http://www.funasa.gov.br>

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
Programa de Pós Graduação em Urbanismo  
Av. Pedro Calmon, 550 - Cidade Universitária, Cep 21941-901, Rio de Janeiro – RJ

**Coordenação:**

Ana Lucia Britto

**Apoio:**

Este caderno é um dos produtos da pesquisa “Instrumentos metodológicos para estimular a formação de consórcios pú–blicos voltados para gestão integrada dos serviços de saneamento”, desenvolvida com recursos do Programa de Pesquisa em Saúde e Saneamento da Funasa – Programa de Pesquisa em Saneamento

**Capa, projeto gráfico e impressão:**

LETRA CAPITAL EDITORA  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

---

**Ficha Catalográfica**

Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde.

Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico: explicitando os caminhos, as experiências e as vantagens da cooperação interfederativa no saneamento / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde; Universidade Federal do Rio de Janeiro.– Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

60 p.

ISBN: 978-85-7785-558-2

1. Consórcio em Saneamento. 2. Saneamento básico. I. Título.

---

CDU.628

**Títulos para indexação:**

Em inglês: Booklet of Public Consortia of Basic Sanitation: explaining the paths, experiences and advantages of interfederative cooperation in sanitation

Em espanhol: Cartilla de Consorcios Públicos de Saneamiento Básico: explicitando los caminos, las experiencias y las ventajas de la cooperación interfederativa en el saneamiento

## Apresentação

Essa Cartilha busca explicitar as vantagens dos consórcios para a gestão dos serviços de saneamento básico indicando estratégias e procedimentos e experiências exitosas para os gestores públicos que querem seguir esse caminho, para a construção de consórcios intermunicipais de saneamento básico. Ela é um dos produtos de pesquisa apoiada pela FUNASA denominada “Instrumentos metodológicos para estimular a formação de consórcios públicos voltados para gestão integrada dos serviços de saneamento”. A elaboração da cartilha é de responsabilidade de Ana Lucia Britto, contou com a consultoria de Wladimir Ribeiro, e com apoio das pesquisadoras Paula de Sousa Barbosa e Yasmim Ribeiro Mello.

Gostaríamos de agradecer aos técnicos dos consórcios visitados e contatados, que foram extremamente receptivos e disponibilizaram seu tempo para contribuir com esse documento.



## Sumário

1 - O que é um consórcio público.....	7
2 - Formas de associação entre entes da federação .....	7
3 - Estrutura jurídica dos consórcios .....	9
4 - Consórcios públicos: instrumentos para a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico .....	9
5 - O consórcio público no saneamento para quê? .....	13
6 - Quais serviços de saneamento básico serão envolvidos no consórcio?.....	22
6.1 - Tipos de consórcios públicos e os tipos de consórcio de saneamento .....	22
7 - Diante das diferentes possibilidades, como definir o território do consórcio?.....	27
8 - Quem serão os consorciados? .....	28
9 - É possível sair do consórcio?.....	30
10 - Como se toma a decisão de constituir um consórcio público de saneamento? .....	31
11 - Como se dá o processo de constituição do consórcio? .....	32
11.1- O Protocolo de Intenções .....	34
11.2 - A ratificação mediante lei do Protocolo de Intenções.....	41
11.3 - A realização da Assembleia de Instalação .....	43
11.4 - Os Estatutos do Consórcio.....	44

11.5 - O Contrato de Rateio .....	45
11.6 - Normas de regulação dos serviços .....	46
12 - Como se dá a gestão de um Consórcio Público de Saneamento? .....	47
12.1- O pessoal técnico administrativo do consórcio público .....	47
12.2 - O patrimônio do consórcio público .....	49
12.3 - Os contratos e licitações.....	50
12.4 - O regime das despesas .....	53
12.5 - O controle externo .....	53
12.6 - O regime das receitas .....	54
12.7 - O regime contábil-patrimonial .....	56
12.8 - Receitas oriundas de serviços públicos de saneamento.....	56
12.9 - As operações de crédito .....	57
13 - Convênios .....	58
14 - Responsabilidade do consórcio e dos seus administradores.....	58
15 - Como buscar apoio para organizar um consórcio de saneamento básico.....	59

## 1 - O que é um consórcio público

O Consórcio Público consiste na união entre dois ou mais entes da Federação (municípios, Distrito Federal, estados e União), sem fins lucrativos, com a finalidade de prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que visem o interesse coletivo e benefícios públicos. Constitui-se numa associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A Emenda Constitucional nº. 19 de 1998 tratou do tema:

Art. 241. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios 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, bens, serviços e pessoal necessários à continuidade dos serviços transferidos.

**A Lei de Consórcios Públicos, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005** e seu decreto de regulamentação, Decreto nº 6.017, de 17.01.2007, passaram a disciplinar os consórcios públicos. Os documentos legais podem ser consultados no site:<http://www.planalto.gov.br/>

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)

## 2 - Formas de associação entre entes da federação

O marco legal estabelece as formas de associação entre os entes federados (município, estado e União) através de consórcios públicos:

**Horizontal: quando constituídos pela mesma esfera de governo**

MUNICÍPIOS

MUNICÍPIOS

ESTADOS

ESTADOS

**Vertical: quando constituídos por entes de diferentes esferas de governo**

MUNICÍPIOS

ESTADOS

ESTADO

UNIÃO

MUNICÍPIOS

ESTADOS

UNIÃO

Para compreender melhor como isso se dá na prática, vamos aos exemplos dos consórcios do setor de saneamento básico. Existem consórcios que envolvem somente municípios, consórcios que envolvem estado e municípios, e ainda um exemplo que envolve estado, municípios e Distrito Federal.

**Exemplo 1:** CISAB Zona da Mata, Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais, que reúne exclusivamente municípios.

Observação: não é necessário que os municípios sejam do mesmo estado. O Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (CISABES) reúne 25 municípios do Espírito Santo e o município de Aimorés que está localizado em Minas Gerais.

**Exemplo 2:** Consórcio Público para Tratamento e Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Oeste do Estado do Espírito Santo (CONDOESTE), que associa municípios e o Estado do Espírito Santo; Consórcio Intermunicipal de Saneamento de Serra de Santana (CONISA), no Rio Grande do Norte, que visa à implantação de um modelo de gestão participativa de abastecimento de água para as comunidades rurais, com foco no uso racional de água; participam seis municípios e o estado.

**Exemplo 3:** Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás (CORSAP – DF/GO) que reúne o Estado de Goiás, o Distrito Federal e municípios do Estado de Goiás.

**IMPORTANTE:** A Lei de Consórcios Públicos só permite que a União se consorcie com município se houver também o consorciamento do estado. Reconhece-se, assim, com base no princípio da subsidiariedade, que compete, em primeiro lugar, aos outros municípios o dever de cooperar e, insuficiente a cooperação intermunicipal, é que se legitima a cooperação do estado. Somente quando insuficiente a cooperação do próprio estado é que se admite a cooperação da União.

### 3 - Estrutura jurídica dos consórcios

Os consórcios são autarquias que integram a administração indireta de mais de um ente da Federação e devem obedecer a todos os princípios da administração pública.

**AUTARQUIA:** pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, para desempenhar atividades típicas da administração pública de forma descentralizada, dotada de autonomia administrativa e financeira, com patrimônio e receita próprios.

### 4 - Consórcios públicos: instrumentos para a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998 e a Lei de Consórcios Públicos, também regulam a gestão associada de serviços públicos.

#### O QUE É A GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS?

A gestão associada de serviços públicos consiste no compartilhamento, entre diferentes entes federativos, do desempenho de certas funções ou serviços públicos de seu interesse comum.

A gestão associada de serviços públicos pode ser promovida tanto por meio de **consórcio público**, como por **convênio de cooperação** disciplinado por lei.

O consórcio público, como vimos, é uma autarquia que integra a administração indireta de todos os consorciados. A transferência para eles de poderes inerentes à titularidade de serviços públicos é o mesmo que a transferência desses poderes para uma autarquia criada pelo próprio titular do serviço público.

Os consórcios públicos podem, portanto, assumir as **funções de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, apoiando os municípios na realização dessas funções de acordo com o que estabelece a Lei nº 11.445/2007**.

A **gestão associada** também pode compreender a **prestação** de serviços públicos, notadamente os de saneamento básico, através de diferentes possibilidades:

**Caso 1:** o Consórcio Público pode representar um conjunto de municípios em contrato de programa ou em contrato de concessão. Por exemplo, ele permite a contratação coletiva de uma Companhia Estadual por Consórcio Público formado por diferentes municípios, a partir do estabelecimento de Contrato de Programa entre Consórcio Público e a Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB). Este modelo é interessante pois faz com que a CESB tenha menos contratos para negociar. Adotando-se essa alternativa, será possível substituir vários contratos por apenas um contrato de programa, ficando o consórcio responsável pelas tarefas de planejamento, de regulação (inclusive a fixação e revisão de tarifas) e de fiscalização. Esse modelo tem a vantagem de reforçar a capacidade dos municípios de representar seus interesses junto à Companhia Estadual.

O consórcio também pode representar o conjunto de municípios em um contrato de concessão de exploração de aterro sanitário de uso compartilhado.

**Caso 2:** o Consórcio se constitui como uma Autarquia prestadora de Serviços, que se viabiliza através de contratos de programa celebrados com municípios que o integram.

A possibilidade de gestão associada é estimulada pelos instrumentos que orientam a gestão do saneamento básico.

### O que diz o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)?

Nas macrodiretrizes, que deverão orientar, em nível geral, a execução do Plansab e o cumprimento das metas estabelecidas, no bloco referente à prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, de forma participativa e integrada, com vistas à sua universalização, figura:

- Apoiar arranjos institucionais para a gestão dos serviços de saneamento básico, estimulando sua organização segundo escalas espaciais ótimas, de forma a explorar as potencialidades da Lei de Consórcios Públicos.
- Explorar as potencialidades da Lei de Consórcios Públicos para a regulação dos serviços

Nas estratégias para alcançar as macrodiretrizes relativas à prestação, gestão, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, de forma participativa e integrada, com vistas à sua universalização, destaca-se:

23. Desenvolver estudos e disseminar resultados sobre experiências de regionalização, como a de consórcios, incluindo experiências internacionais, com vistas a avaliar escalas ótimas de prestação dos serviços, regulação e fiscalização, considerando a hipótese da integração dos quatro componentes do saneamento básico.

24. Promover política de incentivo à criação de parcerias público-público e consórcios, para a gestão, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento básico.

47. Fomentar parcerias, a exemplo de consórcios, para o manejo dos resíduos sólidos

Na definição dos programas, o **Programa 1: Saneamento básico integrado**, que visa financiar iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável,

esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, em áreas urbanas, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias domiciliares para a população de baixa renda, tem como público-alvo:

- os titulares, prestadores dos serviços e **consórcios intermunicipais**, no caso de serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e municípios, **consórcios intermunicipais** e estados, no caso de ações de manejo de águas pluviais e drenagem urbana e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Da mesma forma, **no Programa 2: Saneamento rural**, que tem como objetivo financeirar, em áreas rurais e de comunidades tradicionais, medidas de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias domiciliares e de educação ambiental para o saneamento, além de, em função de necessidades ditadas pelo enfoque de saneamento integrado, ações de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de manejo de águas pluviais, serão beneficiários:

- as administrações municipais, **os consórcios** e os prestadores de serviço, incluindo instâncias de gestão para o saneamento rural, como cooperativas e associações comunitárias.

Por último, **no Programa 3: Saneamento estruturante**, que tem por objetivo financeirar medidas estruturantes para o saneamento básico municipal, visando à melhoria da gestão e da prestação pública de serviços, bem como medidas de assistência técnica e capacitação e ações de desenvolvimento científico e tecnológico em saneamento. As ações estruturantes de apoio à gestão serão(destinadas aos titulares dos serviços, **consórcios** e outras modalidades de gestão, bem como à sociedade civil, em ações voltadas para a capacitação de conselheiros. Nas ações do programa figura o apoio à estruturação de consórcios.

Nos critérios de seleção e hierarquização das demandas aos três programas também figura “**solicitação por consórcio público**, por esquema de parcerias entre entes federados ou outros arranjos institucionais que demonstrem ganhos de escala na gestão e, ou, na prestação do serviço”.

**Em síntese, os consórcios públicos serão agentes privilegiados nas ações propostas pelo PLANSAB.**

## 5 - O consórcio público no saneamento para quê?

Partindo do princípio que a cooperação entre municípios através de consórcios públicos traz benefícios para a gestão do saneamento básico, a primeira questão a ser enfrentada na constituição de um consórcio público é identificar quais as funções, dentro das relacionadas à gestão do saneamento básico, que devem ser por ele desempenhadas dentre **o planejamento, regulação, fiscalização e a prestação de serviços de saneamento**.

**IMPORTANTE:** O caminho para os municípios é pensar quais as funções inerentes à gestão do saneamento podem ser melhor executadas através de um consórcio público; o que pode ser bom, para determinada realidade, pode não o ser em outra.

Mas é indiscutível que a cooperação interfederativa pode trazer melhorias na gestão do saneamento básico.

Eles permitem notadamente:

- **ganhos de escala**, através da construção e operação de unidades de uso compartilhado pelos municípios (ETA, ETE, Aterro Sanitário, Laboratório, Oficina, Usina Regional de Reciclagem da Construção Civil etc.).



*Usina de Reciclagem Pró-Sinos*

*Fonte: <http://boa-luta.blogspot.com.br/2012/05/pro-sinos-inaugura-usina-de-reciclagem.html>*

1 - Usina de Reciclagem de Resíduos da Construção Civil no bairro Arroio da Manteiga em São Leopoldo/RS

Na inauguração, o prefeito de São Leopoldo, Ary Vanazzi, comentou sobre o trabalho do Pró-Sinos na bacia do Rio dos Sinos: “A tarefa mais difícil deste Consórcio foi convencer os municípios a se consorciarem conosco. Hoje estamos fazendo uma revolução na questão ambiental, realizando uma diminuição de custos e reutilizando o que descartamos no meio ambiente”.

## 2 - Centro de referência do CISPAR em Maringá



*Centro de referência e Laboratório CISPAR fachada*

Fonte: <http://www.cismae.com.br>

Andressa Fabiana Garcia, química e coordenadora do laboratório, afirmou que os municípios pagam aproximadamente metade do preço das análises convencionais. “O local é um centro de referência, porque realiza análises de alta complexidade. Os municípios fazem a coleta da água e levam para ser analisada”, disse. (Fonte: <http://www.funasa.gov.br/site/centro-realiza-analises-complexas-de-agua-no-parana/#prettyPhoto/0/>)



### 3 - Estação de Transbordo do CISBRA



*Estação de Transbordo do CISBRA*

*Fonte: CISBRA*

- **melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios** através de cursos para técnicos municipais; desenvolvimento de programas coletivos como programas para redução de perdas nos sistemas de abastecimento de água; programas para coleta seletiva de resíduos sólidos; elaboração de planos setoriais; elaboração de projetos; elaboração de propostas para solicitação de recursos junto aos órgãos de fomento; assessoria jurídica; assessoria para elaboração de modelos tarifários; assessoria para organização de concursos públicos.



*Curso de Capacitação - Curso de Operadores de ETA 2015  
Fonte: <http://www.cisabes.com.br>*



*Curso de Capacitação CISAB Zona da Mata*

*Fonte: <http://www.cisab.com.br/oficina-de-criacao-e-estruturação-de-servicos-municipais-de-saneamento-básico>*



*Programa de Controle  
de Perdas CISPAR*

# Coleta de Resíduos Eletroeletrônicos



## COLETA DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS

### CIDADÃO

É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os **consumidores** e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (artigo 30 da Lei 12.305).

Descartando corretamente seus aparelhos eletrônicos, você está contribuindo para que menor quantidade de matéria prima seja extraída da natureza.

Seu equipamento quebrado ou obsoleto volta para cadeia produtiva, tornando-se um novo produto.

Recebemos todos\* os tipos de equipamentos eletrônicos e acessórios:

- |                              |                                       |                          |
|------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| • Computadores               | • Roteadores                          | • Batedeiras             |
| • Monitores (CRT, LCD e LED) | • Disquetes, CDs e DVDs               | • Cafeteiras             |
| • Celulares e smartphones    | • Impressoras                         | • Liquidificador         |
| • Tablets                    | • Copiadoras                          | • Geladeira              |
| • Netbooks                   | • Transformadores                     | • Micro-ondas            |
| • Televisores                | • Projetores                          | • Video Games            |
| • Pilhas e baterias          | • Câmeras (filmadoras e fotográficas) | • Video cassetes         |
| • Fontes de alimentação      | • Centralas Telefônicas               | • Reprodutores de DVD    |
| • Teclados e mouses          | • Telefones de mesa                   | • Ferro de passar roupas |
| • Caixas de som              | • Carregadores em geral               | • Ar-Condicionado        |
| • No-breaks                  | • Roteadores                          | • Ventilador             |
| • Estabilizadores            | • Placas eletrônicas                  | • Exaustores             |
| • Cabos e fios               | • Rádios Relógio                      | • Scanners               |
| • HDs (Hard Disk)            | • Aparelhos de som                    |                          |

\* Não coletamos lâmpadas e toners

\* Não aceitaremos equipamentos com componentes internos retirados

## PRODUTOR RURAL

Entregue suas embalagens vazias de

# AGROTÓXICOS

(COM TRÍPLICE LAVAGEM)



**26 DE JUNHO DE 2013**  
**QUARTA-FEIRA | DAS 08H ÀS 15H**

**LOCAL: A.R.I.A - ROD. SP 360 (antigo Clube do Cavalo)**

Coleta seletiva CISBRA

Fonte: CISBRA <http://www.cisbra.eco.br>



Segundo Guto Malta, prefeito de Ponte Nova, e presidente do CISAB Zona da Mata em 2014, “o Consórcio é um exemplo de organização e ao reunir 27 municípios tem demonstrado que o associativismo é um caminho que a administração pública pode trilhar para a solução dos problemas urbanos e das comunidades como um todo. O CISAB tem sido um apoio para os nossos companheiros prefeitos na gestão do saneamento, na vertente água, mas a tendência é de que os serviços se estendam na outras vertentes, também no esgoto e nos resíduos sólidos”.

- a formação de alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em áreas de conturbação urbana, melhorando a prestação dos serviços públicos colocados à disposição



## MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS



sição dos cidadãos, promovendo, por exemplo, programas de controle de inundações na escala da bacia e/ou da conurbacão.

- a **racionalização e otimização da aplicação dos recursos públicos** como, por exemplo, através de compras compartilhadas de equipamentos e insumos; contratação coletiva de serviços técnicos.

“A gente comprando através do consórcio, tem dispensa a licitação (...) a compra se torna muito maior, por exemplo, fazer uma licitação para compra de hidrômetros, se eu comprar sozinho uma quantidade de hidrômetros é um valor, se eu comprar junto com os consorciados, sai muito mais em conta. A gente chama de carona, a gente consegue comprar mais barato e ter economia” (Paulinho Alves, Prefeito de Mariluz, membro do CISPAR).

No CISAB Zona da Mata a comparação entre uma visita técnica realizada por profissional cobrando preços de mercado e a visita técnica da engenheira do CISAB a um SAAE mostra que os consorciados que optam pela assistência técnica do CISAB realizam uma economia de 86,6%.

06 VISITAS TÉCNICAS VALOR DE MERCADO PARA VISITA TÉCNICA DE PROFISSIONAL	
Mínimo CREA-MG	<b>R\$ 650,00</b>
Máximo	<b>R\$ 1.600,00</b>
Médio	<b>R\$ 1.125,00</b>
Valor de Mercado	<b>R\$ 6.750,00</b>
Valor pago pelo consorciado (diária)	<b>R\$ 900,00</b>
<b>Economia de 86,66%</b>	

Fonte: Relatório de atividades do departamento de Engenharia do CISAB-Zona da Mata Junho/ Julho de 2013

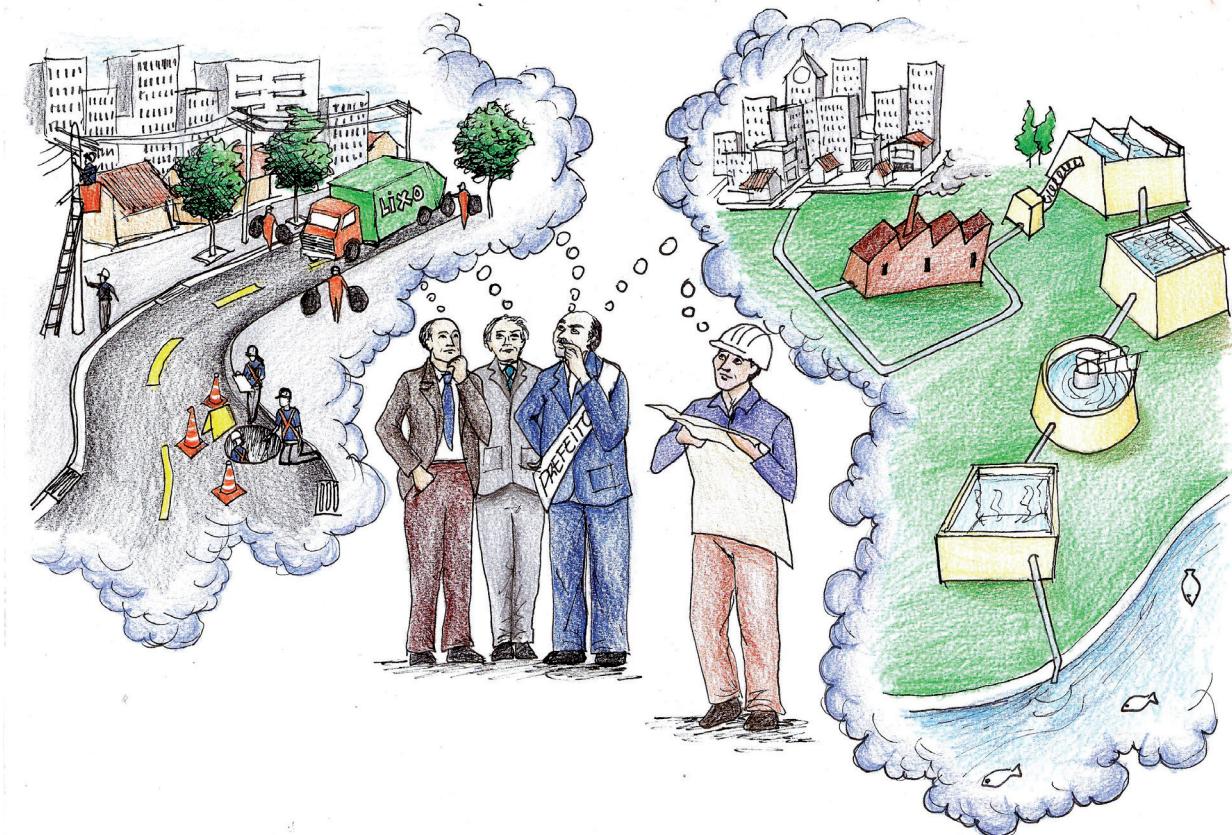
Licitação compartilhada realizada pelo CISABES ES para os consorciados com o objetivo da aquisição de veículos para os municípios de Baixo Guandu, Marilândia e Colatina, em 2013.

## 6 - Quais serviços de saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e drenagem urbana) serão envolvidos no consórcio?

Para responder a esta questão é preciso examinar as diferentes possibilidades de tipos de consórcios públicos.

### 6.1 - Tipos de consórcios públicos e os tipos de consórcio de saneamento

O que define o consórcio público é a sua finalidade. Os consórcios públicos podem ser formados com **finalidade específica (somente para serviços de saneamento básico)** ou podem ser constituídos com **diferentes finalidades (consórcio público multifinalitário)**. O Regulamento da Lei de Consórcios Públicos: “Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles”.



No caso do saneamento básico existem consórcios que tratam só de um serviço (resíduos sólidos); outros que tratam exclusivamente de serviços de água potável e esgotamento sanitário realizando diferentes finalidades (planejamento, apoio à prestação) nesse setor; outros que realizam apenas uma finalidade para diferentes serviços (por exemplo, consórcios de regulação que atuam no abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos).

### **Vantagens dos consórcios com finalidade específica**

Estruturas administrativas mais especializadas, isto é, com finalidade específica, e voltadas especificamente para o saneamento básico, tendem a ser mais eficientes e preparadas para enfrentar os desafios de uma política pública que apresenta elevada complexidade técnica, do que estruturas que devem atender a diversos e muito diferentes objetivos, envolvendo outras políticas públicas. Com isso, a princípio, a especialização dos consórcios públicos em saneamento é desejável.

Como muitos municípios pequenos não possuem escala para estruturas administrativas especializadas na política pública de saneamento, o consórcio seria uma oportunidade que lhe permita ter acesso a uma estrutura administrativa especializada para apoiá-lo na gestão, atuando, por exemplo, no planejamento, na elaboração de projetos por técnicos especializados, no compartilhamento de equipamentos.

### **Vantagens do consórcio multifinalitário**

Um determinado consórcio com uma estrutura administrativa bem montada pode estar apto a atender a mais de uma finalidade/objetivo (escopo), otimizando o seu funcionamento. Agregar no mesmo órgão atividades semelhantes permite o compartilhamento da mesma estrutura, ampliando sua capacidade técnica, economizando esforços e recursos. Ainda nesse ponto, o consórcio multifinalitário teria a vantagem de permitir a coordenação entre políticas públicas diferentes e que apresentam interfaces, e de proporcionar economia e resolução conjunta de problemas comuns entre os municípios consorciados.

## EXEMPLOS

**Tipo 1** - Consórcios públicos de água e esgoto que atuam majoritariamente no planejamento e no apoio à prestação desses serviços pelos SAAEs (finalidade específica, saneamento básico).

**Caso 1:** CISAB Zona da Mata - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais: a maior parte dos municípios é de pequeno porte, com população inferior a 50 mil habitantes; a gestão dos serviços de saneamento básico é de responsabilidade dos SAAEs, sendo que sua atuação se restringe a aspectos da gestão desses serviços (planejamento; apoio técnico e jurídico à prestação de serviços pelos SAAEs; compartilhamento de equipamentos). A distância entre os municípios não é um fator determinante. Não existe contiguidade territorial entre os municípios; Pocrane e Lima Duarte, município membros do consórcio, estão localizados a uma distância média de 250 quilômetros do município sede, Viçosa.

**Caso 2:** Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISPAR) é formado por 42 municípios. Ele é resultado da decisão de dois consórcios, o CISMAE, que reunia 31 municípios da região Noroeste e Norte Central do Paraná, e o CISMASA que reunia nove municípios da região Norte do Paraná que se fundiram, formando um único organismo de cooperação intermunicipal. A decisão foi tomada em assembleia conjunta realizada em agosto de 2013. Nota-se que apenas três municípios do consórcio possuem população acima de 20 mil habitantes (Marechal Cândido Rondon, Marialva, Ibirapuã e Sarandi), predominando municípios com menos de 5.000 habitantes. O CISPAR atua no planejamento, apoio técnico e jurídico à prestação de serviços pelos SAAEs, compartilhamento de equipamentos e, recentemente, na regulação, através do OCISPAR.

**Caso 3:** CISABES ES, Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (CISABES) possibilita a gestão associada relacionada a ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana. Seu objetivo é o de aumentar a cobertura de saneamento básico, capacitar os profissionais e melhorar os serviços ofertados à população. O consórcio é formado pelos 25 municípios, onde a gestão das ações de saneamento básico é de responsabilidade dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE), beneficiando mais de 886 mil habitantes. Atualmente, aproximadamente um terço do estado é atendido exclusivamente por

serviços municipais de saneamento. Por meio do CISABES, os municípios realizam contratações de profissionais especializados com custo diluído, compras conjuntas por meio de licitação compartilhada, capacitam seus profissionais, elaboração de projetos de água e esgoto para autarquias e reivindicação de recursos nas diversas esferas do governo.

**Tipo 2:** Consórcio multifinalitário que inclui entre as suas finalidades alguns componentes do saneamento, tendo como unidade geográfica a bacia hidrográfica ou a conurbação entre municípios.

**Caso 1:** Consórcio Intermunicipal do Grande ABC

Esse é o caso de um dos consórcios mais antigos. O Consórcio do ABC, criado em 1990, que reúne os sete municípios do Grande ABC, para o planejamento, a articulação e definição de ações de caráter regional, cujo elemento catalizador foi a gestão de recursos hídricos, como demonstra seu nome original (Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamanduatehy). O consórcio tem como um de seus objetivos específicos a preocupação com a destinação dos resíduos sólidos da região. Formado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, desde 8 de fevereiro de 2010, o consórcio passou a se estruturar como consórcio multisectorial de direito público e natureza autárquica. Ele possui um grupo de trabalho que coordena ações no eixo de desenvolvimento urbano e gestão ambiental, dentre as quais estão as ações no setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Outro grupo de trabalho atua no eixo de infraestrutura, em programas de operação e manutenção do sistema de macrodrenagem. O Consórcio ABC é um consórcio multifinalitário, atuando efetivamente, portanto, em dois componentes do saneamento básico.

**Caso 2:** Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), que representa 25 municípios que atuam conjuntamente em projetos e ações, promovendo uma maior eficácia em assuntos regionais sustentáveis e de integração dos municípios, na busca de soluções integradas atuando nas seguintes áreas: Meio Ambiente; Recursos Hídricos; Agricultura; Educação, inclusive ambiental; Saneamento, inclusive o gerenciamento, tratamento e a destinação final de resíduos sólidos urbanos; Tecnologia; Biotecnologia, Habitação; Cultura; Infraestrutura; Gestão

do Patrimônio Urbanístico e Paisagístico; Desenvolvimento Econômico e Regional etc. Na área de resíduos sólidos o CIVAP desenvolve as seguintes atividades: programa de beneficiamento de resíduos da construção civil (o CIVAP conseguiu verba para aquisição de equipamento britador móvel com a finalidade de beneficiar os resíduos da construção civil; o projeto funciona em cada um dos municípios participantes); Projeto Eco Vale Verde, que consiste na centralização dos resíduos das cidades consorciadas, para efetuar a destinação correta por meio de empresas licenciadas e verificadas, garantindo que a destinação dos resíduos seja correta. Desde seu início, em 2009, o projeto já destinou mais de 4.115 toneladas de pneumáticos inservíveis, 52 toneladas de eletrônicos obsoletos e mais de 4 toneladas de pilhas e baterias usadas.

**Tipo 3:** Consórcios para regulação de serviços de saneamento básico, que atuam somente nessa finalidade

**Caso 1:** Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina (ARIS), organizada a partir de uma articulação da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), já agrupa 176 dos 295 municípios do estado. Delegaram a regulação para a ARIS tanto municípios que mantêm seus serviços municipais gerenciados por SAEs quanto municípios que delegaram a prestação dos serviços à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CESAM).

**Caso 2:** A Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias do Piracicaba, Capivari, Jundiaí ARES PCJ, surgiu a partir de decisão do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ) de criar uma agência reguladora de saneamento, com as tarefas de regular, controlar e definir tarifas de água, esgoto e lixo e de fiscalizar os serviços prestados pelas empresas de saneamento. Estão associados à ARES PCJ os 53 municípios. Dentre esses, 10 municípios não fazem parte do consórcio, mas estabeleceram termos de cooperação para delegar a regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à ARES PCJ. A ARES tem a bacia hidrográfica PCJ apenas como referência, pois atua também em municípios situados em outras bacias.

## **7 - Diante das diferentes possibilidades, como definir o território do consórcio?**

O projeto de regionalização da política pública de saneamento é que determinará como o consórcio público deve ser constituído, isto é, quais os municípios que vão participar, se envolverá o estado ou não. Por exemplo, um consórcio público para a implantação de um aterro sanitário, a princípio deverá abranger os municípios situados a 40 quilômetros do entorno dessa instalação, por razões técnicas e econômicas aqui já mencionadas.

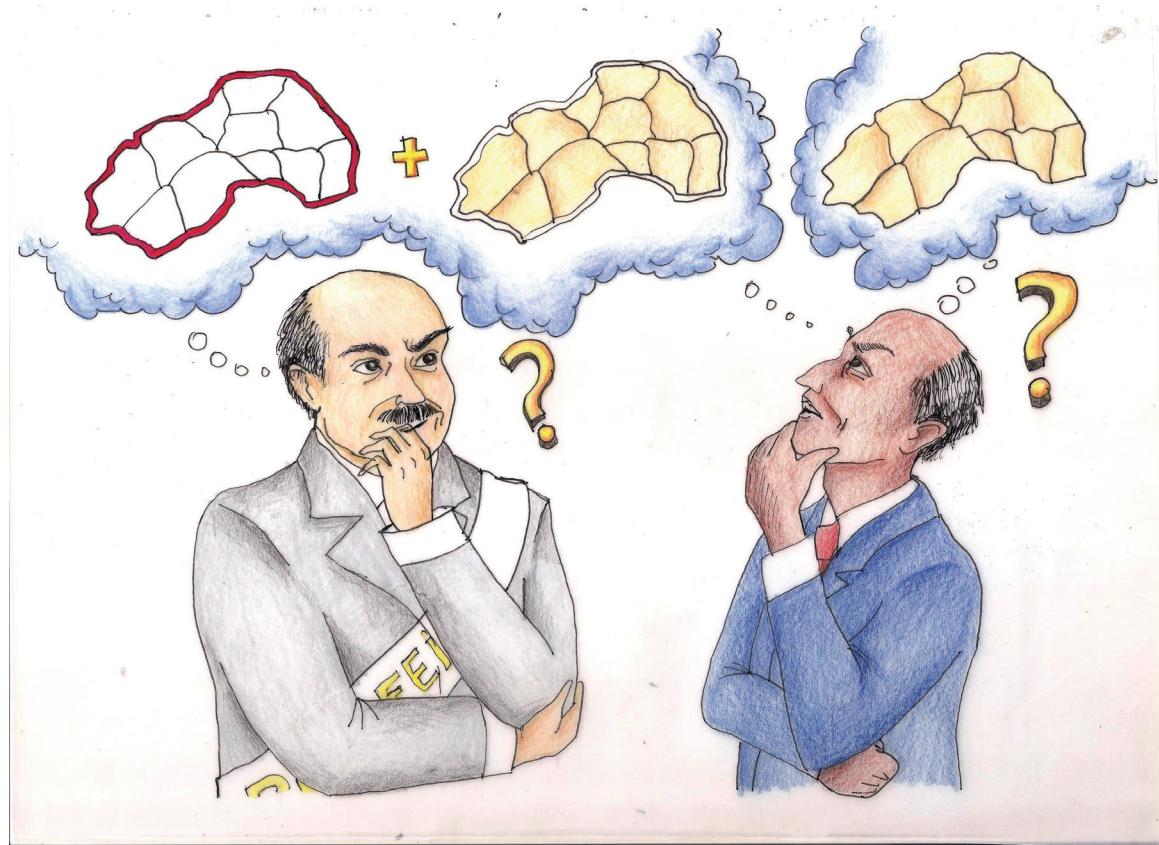
Por outro lado, para outras funções, como o apoio à gestão municipal do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, a contiguidade territorial não é condição para a participação em um consórcio.

Vale lembrar que consórcios multifinalitários com um leque muito amplo de objetivos/finalidades além do saneamento básico, podem dificultar o estabelecimento de prioridades com relação às mesmas, levar a conflitos entre os municípios consorciados, podendo o conjunto de atividades almejadas ser superior à capacidade técnica e financeira do consórcio. Mas a existência de uma articulação municipal com outros fins pode ser a base para a constituição de um consórcio de saneamento.

Por outro lado, funções cuja execução exige estrutura especializada, inclusive do ponto de vista da gestão orçamentário-financeira (por exemplo: consórcios de regulação que são financiados por taxas de regulação), podem ganhar na agregação de um número maior de municípios, otimizando sua capacidade executiva – como a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), que agrupa 176 municípios em Santa Catarina e que tem como finalidade exclusiva a regulação do saneamento.

## 8 - Quem serão os consorciados?

Somente municípios? Municípios e estado? Municípios, Distrito Federal e estados?



Nos consórcios de apoio à prestação de serviços pelos SAAEs prevalece a cooperação entre municípios. Da mesma forma, os consórcios de regulação também apresentam caráter intermunicipal.

Os consórcios envolvendo municípios e estado prevalecem no setor de resíduos sólidos. De

fato, eles foram estimulados por projetos de regionalização apoiados pelo Ministério do Meio Ambiente e implementados em alguns estados.

Uma experiência inovadora é o Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás (CORSAP – DF/GO), formado pelo Distrito Federal, Estado de Goiás e de 19 municípios goianos que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF). Ele tem como objetivo promover a gestão associada e ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e das águas pluviais na região, além de viabilizar a coleta seletiva, a reciclagem e a destinação final dos resíduos não reciclados.

**Uma questão importante: na formação do consórcio todos os potenciais consorciados devem concordar previamente com o processo de consorciamento?**

Não; o processo de consorciamento pode se dar de forma lenta, em que os consorciados paulatinamente venham a integrar o consórcio. Com isso, quem não está no início pode estar no final.

**IMPORTANTE:** É fundamental **que todos os potenciais consorciados estejam mencionados no protocolo de intenções**, cuja elaboração é a primeira etapa jurídico-formal de constituição de um consórcio público. Isto porque é fundamental que cada ente que venha a consorciar saiba com quem será o consorciamento. Além disso, caso seja necessário acrescentar um ente da Federação não inicialmente previsto no protocolo de intenções, o procedimento legalmente exigido é praticamente equivalente ao de se repetir o procedimento de consorciamento.

Para evitar contratemplos, que **o protocolo de intenções mencione expressamente todos os entes da Federação previstos no projeto de regionalização**, mesmo que o atual dirigente de alguns desses entes não concorde. Isto porque não se pode impedir que um ente da Federação

seja convidado a integrar um projeto de consorciamento, podendo tal convite ficar em aberto pelo tempo necessário para que esse processo madure, o que poderá demorar mais que um ou dois mandatos de dirigentes municipais.

A expressão “convidado”, utilizada acima, nos leva a adiantar que um ente da Federação, em relação ao consórcio público, pode ocupar sete posições diferentes:

**CONVIDADO** – o ente da Federação possui o seu nome inscrito no texto do protocolo de intenções.

**SUBSCRITOR** – o chefe do Poder Executivo do ente da Federação aceitou o convite, adicionando sua assinatura ao instrumento de protocolo de intenções.

**RATIFICANTE** – após a subscrição, o ente da Federação ratificou o instrumento de protocolo de intenções mediante lei, porém não se obteve o número mínimo de ratificações previsto no instrumento para a constituição do consórcio, ou foi a ratificação parcial, com cláusulas de reserva, as quais precisam ser apreciadas pela Assembleia Geral do consórcio.

**CONSORCIADO** – a ratificação deu-se sem reservas e conseguiu encontrar o número mínimo para a constituição do consórcio.

**RETIRADO** – o consorciado voluntariamente saiu do consórcio exercendo o seu direito de recesso.

**SUSPENSO** – foi aplicada ao consorciado a pena de suspensão.

**EXCLUÍDO** – foi aplicada ao consorciado a pena de exclusão, a qual permite reabilitação posterior.

## **9 - É possível sair do consórcio?**

Sim, desde que o ente associado cumpra o que foi determinado no Protocolo de Intenções, relativo à saída do membro do consórcio.

## 10 - Como se toma a decisão de constituir um consórcio público de saneamento?

Muitas vezes, entende-se que basta haver uma boa relação política entre prefeitos para que o consórcio seja formalizado. Isto não é verdade. Apesar de que o papel dos chefes do Executivo, pela sua própria liderança, ser fundamental, não se está consorciando apenas prefeitos, mas municípios.

Por isso é essencial que haja a reunião e o diálogo entre os técnicos dos diversos municípios que atuam no setor que se constituirá em objetivo do consórcio, por exemplo, técnicos dos SAAEs, e dos setores responsáveis pela drenagem e pelos resíduos sólidos. Não é prudente surpreender tais técnicos com modificações nas atividades a que se dedicam, tampouco ignorar a sua experiência em tais atividades. O consórcio deve atuar no sentido de aperfeiçoar, de completar a atuação municipal, não de prejudicar o que já vem sendo executado, nos aspectos já satisfatórios.

De fato em vários consórcios de saneamento, que são consideradas experiências bem sucedidas, a atuação dos técnicos dos SAAEs e de técnicos das prefeituras é fundamental.

Veja o relato de Tania Duarte, superintendente do CISAB Zona da Mata, em entrevista realizada em julho de 2013:

*"No início da criação do consórcio, foi a gente que correu atrás, era uma equipe e a gente já sabia quais eram os municípios (nós que já éramos administradores de autarquias). A gente que teve o interesse, fizemos um trabalho de convencimento aos prefeitos, fizemos várias reuniões. O Protocolo de Intenções é fruto de um trabalho em conjunto dos serviços municipais. (...) Nós elencamos aquilo que era propício para os serviços municipais e pensamos qual seria a nossa demanda. São muitos municípios que foram elencados no Protocolo do CISAB, com realidades distintas, variando entre 800, 1.000 a 200 mil habitantes, como é o caso de Juiz de Fora. Por isso a importância em fazermos todo esse trabalho de elencar as demandas" (Relato de Tânia Duarte, superintendente do CISAB).*

Contudo, o consórcio não é de administrações públicas, ou de máquinas administrativas, mas, repita-se, de municípios. Há, na decisão de constituir um consórcio, um inegável aspecto político, geralmente uma identidade, que, apesar de não configurar uma identidade regional propriamente dita, conduz com naturalidade a uma atuação conjunta. Assim o consórcio é também um pacto político de cooperação.

Por isso, para que esse pacto seja legítimo, é fundamental ouvir a sociedade e o Poder Legislativo, para que os municípios – inclusive o povo dos municípios – saibam o compromisso que estão estabelecendo entre si, e que não venham a estranhar porque, ao invés daquele que elegeram, outro agente político, de município consorciado, venha a exercer funções públicas que terão repercussões em seu próprio município.

Há, assim, como uma escada: (i) consorciar prefeitos; (ii) consorciar administrações municipais para, finalmente, verdadeiramente, (iii) consorciar municípios.

## 11 - Como se dá o processo de constituição do consórcio?

A constituição de um consórcio público é no início um processo de articulação e convencimento dos gestores municipais dos benefícios da cooperação intermunicipal.

Veja o relato de Hilário Piffer Júnior, superintende do CISBRA:

*“Quando nós começamos a pensar em formar o consórcio, havia uma disposição do governo federal para que os municípios começassem a se juntar, porque a problemática dos resíduos é muito grande, principalmente em uma região como a nossa que explora a água mineral e turismo, é um entrave para a administração pública. Aí houve uma disponibilidade, uma disposição, um interesse de 14 cidades em formarem o consórcio. Fazíamos reuniões periódicas, semanais, quinzenais e com o apoio do Ministério do Meio Ambiente, que nos enviou um consultor técnico que é especializado na área de resíduos sólidos.”*

Já no caso do Pró-Sinos, um evento específico foi catalizador da formação do consórcio:

*“Nós tivemos aqui na bacia uma contaminação de uma empresa que fazia armazenamento de grande quantidade de chorume, que vazou, entrou no rio e causou uma grande mortandade em 2006, inclusive foi matéria nacional; foi uma imensa quantidade de peixes, não me lembro, mas calcula-se entre 86 a 100 toneladas. Isso causou um impacto muito grande e aí ficou a questão: quem é o responsável? Nesse período, dentro do SEMAE, nós já discutíamos a questão de consórcio. Então levamos esta sugestão na época para o prefeito de São Leopoldo, já que a CORSAN não estava com iniciativa de fazer um programa para o tratamento de esgoto na região; o SEMAE e a COMUSA, que são operadoras municipais, não iriam conseguir realizar toda extensão desse trabalho. Então, a gente sugeriu que se fizesse um consórcio, mas não se tinha a ideia muito clara do que era um consórcio de saneamento, mas já se tinha a ideia do que era um consórcio para as questões de saúde, de transporte, e poderíamos fazer um voltado só para saneamento. Levamos na época para o prefeito de São Leopoldo., para o secretário de meio ambiente e para o Henrique Pietro, que na época era vereador; então as partes todas conversando, resolvemos convidar, fazer reunião dos prefeitos da Região do Vale dos Sinos”* (Entrevista realizada com o superintendente do Pró- Sinos).

Tendo sido tomada a decisão de constituir um consórcio envolvendo a política pública de saneamento, a instalação do consórcio público deverá atender a um procedimento em quatro fases: **(i) elaboração do protocolo de intenções; (ii) ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções; (iii) realização da assembleia de instalação; e (iv) aprovação dos estatutos.**

Contudo, é importante também, antes do processo efetivo de constituição do consórcio, um conhecimento preliminar dos serviços de saneamento básico nos municípios situados na área de abrangência territorial do consórcio

Preferencialmente, esse conhecimento deve envolver aspectos institucionais, jurídicos, administrativos, operacionais e econômicos que possibilitem avaliar o estado atual da prestação dos serviços e que apontem qual/quais os setores do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais) poderão ser incorporados no consórcio, definindo os objetivos e os resultados esperados com o consorciamento.

Os planos de saneamento básico elaborados ou revisados recentemente são instrumentos importantes para a construção desse diagnóstico. A partir do diagnóstico é possível indicar qual ou quais as funções para as quais a gestão associada sob a forma de consórcio público é o modelo mais apropriado.

Deverá também ser avaliada a escala e o âmbito territorial mais adequado para a gestão associada dos serviços, reconhecendo que nem sempre o âmbito adequado para um setor, como o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, é também adequado para outros serviços. De fato, como visto anteriormente no item referente aos tipos de consórcios públicos, algumas finalidades/objetivos relacionados à gestão dos serviços de saneamento básico demandam contiguidade territorial (compartilhamento de aterro sanitário, por exemplo), outras não (regulação de serviços).

### **11.1 - O Protocolo de Intenções**

O protocolo de intenções é o documento mais importante do processo de constituição de um consórcio público. Seu conteúdo é detalhadamente fixado pela Lei de Consórcios Públicos (art. 4º) e seu Regulamento (art. 5º).

Há vários modelos possíveis de protocolo de intenções; a escolha do modelo sempre deve ter o cuidado de atender à realidade local e ao que foi estabelecido no projeto de regionalização da política pública.

Alguns cuidados na elaboração do Protocolo de Intenções:

– Grau de detalhamento

- protocolos de intenções excessivamente detalhados levam a que logo seus dispositivos percam atualidade, obrigando a alterações, que são extremamente custosas, porque implicam, praticamente, repetir o procedimento de constituição do consórcio público.
- protocolo de intenções excessivamente sintético pode levar a que ele contenha lacunas, cujo preenchimento levaria ao mesmo problema.

### – Preâmbulo

No aspecto formal, o protocolo de intenções geralmente se inicia por um preâmbulo que esclarece os pontos mais importantes do projeto de regionalização da execução de política de saneamento.

O preâmbulo é importante porque deixa claro, de forma rápida e completa, inclusive para aqueles que não estão habituados à linguagem dos contratos, o sentido das disposições do protocolo de intenções. Isso facilita a divulgação da iniciativa, bem como impede deturpações, por erro ou má-fé, advinda da atividade de se pinçar um ou outro dispositivo, retirando-o de seu contexto.

### – Os entes consorciados

Em seguida, como já foi mencionado anteriormente, o protocolo de intenções deve mencionar quem são os entes da Federação que poderão se tornar consorciados (municípios que o integrarão, mais o estado, se for o caso). **Trata-se de um convite, que poderá ser aceito ou não.**

Alguns protocolos preveem prazo para que o convite seja aceito, mediante a subscrição do protocolo de intenções por parte do chefe do Poder Executivo do ente da Federação convidado; outros deixam esse prazo em aberto, na esperança de que, com a evolução do consórcio, em alguns anos venha ele a contar com entes da Federação que assegurem o caráter de ótimo para sua escala e território.

Um exemplo: no protocolo de intenções do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico Região Central (CISAB RC) de Minas Gerais, que tem como funções centrais atividades de regulação e fiscalização, estão listados 93 municípios; até agora assinaram o protocolo e ratificaram nas suas Câmaras de Vereadores, 12 municípios.

Por causa disso, é comum que o protocolo de intenções diga quantas adesões são necessárias para que o consórcio público seja constituído. Tal número pode ser fixado em termos de entes federativos. Por exemplo: apesar de o protocolo de intenções prever um consórcio com 25 municípios, pode também prever que o consórcio será constituído com a adesão de pelo menos

cinco municípios. Por vezes, a referência se faz em termos de população, como no caso de protocolo de intenções que preveja a constituição do consórcio quando houver a formalização da adesão de municípios cuja população, por exemplo, seja igual ou superior a 100 mil habitantes.

Caso não haja cláusula disciplinando o tema, a regra é de que o consórcio somente será constituído com a subscrição e ratificação do protocolo de intenções por parte de todos os entes da Federação nele mencionados como possíveis consorciados.

#### – Finalidades/Objetivos

No campo dos objetivos do consórcio, tendo em vista o princípio da especialidade, que orienta as autarquias, e de que também já se falou aqui, é necessário que o protocolo de intenções seja específico.

Geralmente o protocolo possui dois dispositivos sobre o tema: um das finalidades que deve perseguir o consórcio (**finalidades**) e outro dizendo de que meios de atuação administrativa pode o consórcio se utilizar na realização de suas finalidades (**atribuições**). Além disso, deve deixar evidentes quais competências são de execução imediata, quais são de execução potencial e, ainda, quais são de execução exclusiva e quais são de execução concorrente com os entes consorciados.

No caso de um consórcio de saneamento básico, os objetivos e finalidades do consórcio podem ser:

- i. gestão associada plena, incluindo as funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação integral dos serviços;
- ii. gestão associada semiplena, incluindo uma das funções de planejamento, regulação, fiscalização integral dos serviços. No que diz respeito à prestação serão centralizadas no consórcio somente as etapas ou unidades integradas ou compartilhadas por mais de um município, como ETEs, por exemplo, ou aterros sanitários; as atividades mais complexas de manutenção, da elaboração de estudos e projetos, da realização de licitações de obras; a gestão comercial relativa ao cadastro de usuários, processamento e emissão de contas, controle da arrecadação etc. Nesse formato

fica a cargo de cada município a operação dos serviços locais, manutenção leve e execução de obras de pequeno porte, leitura e entrega de contas e outras atividades menos complexas;

iii. gestão associada parcial, envolvendo as funções de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, sendo a prestação delegada por contrato de programa, ou a terceiros, mediante licitação;

iv. gestão associada parcial, envolvendo somente a prestação dos serviços, mediante contrato de programa com cada um dos entes consorciados titulares dos serviços;

v. gestão associada parcial, envolvendo somente atividades de apoio institucional, técnico e administrativo, envolvendo, entre outras, as atividades de: elaboração de estudos e projetos; capacitação técnica do pessoal; assessoria jurídica, econômica e administrativa; licitação centralizada para a aquisição de bens e serviços e contratação de obras; execução de obras; construção de unidades de uso compartilhado pelos municípios (ETA, ETE, aterro sanitário, laboratório, oficina etc.); aquisição, operação e/ou administração de bens e serviços (equipamentos e máquinas, equipamentos e sistemas informáticos, etc.) etc.

Um outro aspecto central ao protocolo de intenções são as normas relativas à sua governança.

O protocolo de intenções deve trazer a definição da estrutura organizacional e competências dos órgãos que o compõem, bem como os critérios e requisitos para a instalação, funcionamento e deliberação dos mesmos, pelo menos no nível previsto na legislação.

O consórcio público é uma entidade gerida sob o regime de assembleia. É a assembleia geral, portanto, o seu órgão soberano e mais importante, onde estão presentes os representantes legais dos consorciados.

Ainda no que se refere à governança, o protocolo de intenções determina quantos votos possui cada ente da Federação consorciado, ou o critério para que possa conhecer esse número de votos.

Há modelos em que cada consorciado possui um voto, porém, é perfeitamente possível haver

outros modelos, que podem levar em conta a população, o território, as contribuições do ente consorciado ao consórcio – apenas com o limite de que ao menos um voto deve ser assegurado a qualquer consorciado (art. 4º, § 2º, parte final, da Lei de Consórcios Públicos).

**Exemplos:** CISAB SUL de Minas: cada consorciado terá direito a um voto na assembleia geral.

Pró-Sinos: cada consorciado terá direito a um voto na assembleia geral.

CISBRA: na assembleia geral, cada um dos municípios consorciados terá direito a um voto.

Afora isso, também deve estar previsto no protocolo de intenções a forma de convocação da Assembleia Geral, sua periodicidade, como se decide sua pauta, quais são os quóruns exigidos para sua instalação e para aprovação de matérias, podendo haver quóruns especiais, e, ainda, como deve se dar o registro e publicidade de suas deliberações.

A depender de qual é o projeto que o consórcio visa atender, há o protocolo de intenções que definir seus órgãos internos, podendo haver inclusive diversas instâncias colegiadas internas, com ou sem participação da sociedade civil. O Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007 que regulamenta a Lei de Consórcios Públicos, em seu Art. 5º , § 2º indica que:

“Admitir-se-á, à exceção da assembleia geral:

I - a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público;

II - que órgãos colegiados do consórcio público sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos”.

Um exemplo: o ORCISPAR, órgão de regulação do CISPAR, funcionará, segundo seu regulamento, por meio de câmaras de regulação específicas, sendo que cada município consorciado constituirá uma câmara de regulação específica; dentro de cada câmara de regulação haverá:

I – o Conselho de Regulação, formado pela Diretoria Executiva e mais 3 (três) usuários de cada

município, para municípios até 10.000 (dez mil) habitantes, ou mais 5 (cinco) usuários de cada município, para municípios com 10.001 (dez mil e um) habitantes até 50.000 (cinquenta mil habitantes), ou mais 7 (sete) usuários de cada município, para municípios com mais de 50.001 (cinquenta mil e um) habitantes, de modo que os membros da Diretoria Executiva farão parte de todas as câmaras de regulação.

O protocolo de intenções deve trazer também a definição da estrutura funcional e da política de pessoal, conforme os objetivos e finalidades e a estrutura organizacional do consórcio, incluindo: o regime e os empregos públicos a serem criados, o plano de cargos e respectivos vencimentos, as hipóteses e condições para contratação temporária de pessoal, as situações e limites para a terceirização de serviços, as condições para a cessão de funcionários do quadro permanente dos entes consorciados etc.

Devem ser determinados expressamente o número e os critérios de remuneração dos empregados do consórcio, ou mesmo a gratificação que pode ser paga aos servidores que forem cedidos ao consórcio (art. 4º, IX, da Lei de Consórcios Públicos).

Exemplo: Quadro de Pessoal Anexo ao Protocolo de Intenções CISAM Meio Oeste (Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Meio Oeste de Santa Catarina).

## ANEXO 1

### DOS EMPREGOS PÚBLICOS

Nº de vagas	Denominação do emprego/Carga Horária	Vencimento Inicial
1	Administrador/40	154
1	Advogado/20	137
5	Assistente Administrativo/40	96
5	Auxiliar Administrativo/40	63
2	Auxiliar de Serviços Gerais /40	35
1	Contador/20	137
1	Engenheiro Civil/40	154
1	Engenheiro Sanitarista/40	154
2	Químico/20	120
3	Laboratorista/40	114
2	Técnico em saneamento/Assistente Técnico/40	114
3	Operador de Máquinas/40	86

### DO EMPREGO PÚBLICO DE LIVRE PROVIMENTO EM COMISSÃO

Nº de vagas	Denominação do emprego/Carga Horária	Vencimento
1	Superintendente/40	

### DAS FUNÇÕES ADICIONAIS

Nº de vagas	Denominação da Função	Vencimento
1	Diretor Administrativo e Financeiro	
1	Diretor Técnico Operacional	

O protocolo de intenções deve trazer também a definição dos critérios e condições para a retirada, exclusão e/ou admissão de consorciados e a definição das hipóteses, procedimentos e das condições para alteração e/ou extinção do consórcio.

**Exemplo:**

Condições para a saída do consorciado no Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA)

**CLÁUSULA 60<sup>a</sup>.** A retirada de membro do Consórcio dependerá de ato formal de seu representante na Assembleia Geral.

§ 1º. O recesso não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o Consórcio.

§ 2º. Os bens destinados ao Consórcio pelo consorciado que se retira não serão revertidos ou retrocedidos, excetuadas as hipóteses de:

I - decisão nesse sentido da Assembleia Geral do Consórcio, presentes pelo menos 3/5 (três quintos) dos consorciados, com a aprovação de pelo menos 2/3 (dois terços) dos votos dos consorciados presentes;

II - expressa previsão no instrumento de transferência ou de alienação;

III – reserva da lei de ratificação que tenha sido regularmente aprovada pelos demais subscritores do Protocolo de Intenções ou pela Assembleia Geral do Consórcio.

Por fim, o protocolo de intenções, em atenção aos princípios da transparência e do controle social, deve ser publicado na imprensa oficial. Contudo, tal publicação pode se dar de forma resumida, desde que nela se indique o sítio da internet onde se poderá obter o seu texto integral.

Recomenda-se o recurso a uma assessoria jurídica especializada na elaboração do protocolo

**11.2 - A ratificação mediante lei do Protocolo de Intenções**

A ratificação do Protocolo de Intenções efetua-se por meio de lei, na qual o Poder Legislativo de cada ente consorciado aprova o Protocolo de Intenções, que se transformará em lei que irá reger o consórcio. Em geral, o texto da lei é muito simples, apenas afirmando que “fica ratificado o protocolo de intenções para a constituição do consórcio [.], Anexo Único desta lei”.

**Exemplo:**



**Prefeitura Municipal de Três Pontas - MG**  
**"TERRA DO PADRE VICTOR"**

**LEI Nº 3.412, DE 14 DE AGOSTO DE 2013**

**Ratifica a subscrição do Município de Três Pontas - MG, através do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, no de Protocolo de Intenções que visa à constituição do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Sul de Minas Gerais - CISAB/SUL.**

O Povo de Três Pontas, Estado de MG, por seus representantes na Câmara Municipal aprovou e eu, Prefeito Municipal, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica o Município de Três Pontas - MG, através do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, autorizado a ratificar a subscrição do Município de Três Pontas - MG no de Protocolo de Intenções que visa à constituição do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Sul de Minas Gerais - CISAB/SUL.

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data da publicação.

Três Pontas - MG, 14 de agosto de 2013.

**PAULO LUIS RABELLO**  
**PREFEITO MUNICIPAL**

**LEINER MARCHETTI PEREIRA**  
**PROCURADOR-GERAL**

O projeto de lei de ratificação deve ser encaminhado ao Poder Legislativo pelo chefe do Poder Executivo, uma vez que este é quem cuida de matéria afeta à organização administrativa que, pelo nosso sistema constitucional faz com que projetos de lei a ela referentes tenham a sua iniciativa obrigatoriamente no Poder Executivo.

**Com determinados números de ratificações há, por assim dizer, uma metamorfose, em que o protocolo de intenções se torna CONTRATO.** Apesar disso, é comum que continue a ser designado como protocolo de intenções, por força do hábito, e pelo fato de que o instrumento escrito originário, que não é modificado, ser denominado como “protocolo de intenções”.

### **11.3 - A realização da Assembleia de Instalação**

Uma vez tendo sido o protocolo de intenções convertido em contrato de consórcio público, com a criação de uma pessoa jurídica de direito público interfederativa, logo surge a necessidade de se fixar a estrutura de gestão dessa pessoa. E isso se dá com a convocação e realização da **primeira assembleia geral do consórcio, geralmente designada como assembleia de instalação do consórcio.**



*Assembleia de Constituição Oficial do CISAB REGIÃO CENTRAL, em 15 de julho de 2014*

A assembleia tem por finalidade dispor sobre a organização do consórcio, a estrutura administrativa, os cargos, as funções, as atribuições e competências, forma de eleição, de organização e demais regras para sua funcionalidade.

Cada ente da Federação ratificante é membro da assembleia geral, com direito a voz e voto.

Na Assembleia de Instalação se dá aprovação dos estatutos e, por fim, à eleição e posse dos órgãos de gestão do consórcio.

#### **11.4 - Os Estatutos do consórcio**

No caso dos consórcios públicos, **o principal ato de constituição é o contrato de consórcio público, sendo os estatutos atos que apenas regulamentam este primeiro ato.**

Não cabem aos estatutos repetir o que já está consignado no contrato de contrato público, sendo o seu papel apenas o de completá-lo ou detalhá-lo.

Normalmente estão explicitados no Estatuto:

- a) competências e funcionamento dos órgãos colegiados de direção (Assembleia Geral, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal, Conselho de Regulação);
- b) representação e direito de voto dos entes consorciados, assegurado pelo menos um voto para cada ente associado;
- c) organização, estrutura, competências e funcionamento do órgão executivo responsável pelas atividades de gestão administrativa, econômico-financeira e técnico-operacional previstas nos objetivos e finalidades do consórcio;
- d) contrato de rateio e responsabilidades e contribuições financeiras dos consorciados;
- e) política de pessoal, incluindo definição do quadro de funcionários, plano de cargos e remunerações;
- f) procedimentos para licitações de bens e serviços, celebração de contratos e convênios;

- g) procedimentos e formalidades para alterações estatutárias;
- h) patrimônio, receitas e contabilidade;
- i) normas de regulação dos serviços;
- j) hipóteses de alteração e extinção do Contrato de Consórcio e destinação do seu patrimônio.

Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

### **11.5 - O Contrato de Rateio**

Caso previsto no Protocolo de Intenções (Contrato de Consórcio após a ratificação legislativa), também nessa fase preliminar de constituição do consórcio deve ser elaborada a minuta do contrato de rateio, requisito necessário para que haja qualquer repasse de recursos entre as partes. Ele vai estabelecer os encargos devidos pelos entes consorciados ao consórcio, sendo estes relativos aos custos iniciais de constituição do mesmo (custeio e investimentos).

Os critérios de rateio poderão ser variáveis em razão da participação ou fruição de cada ente consorciado na atividade, serviço ou obra, da população beneficiária, das condições de prestação dos serviços, dos níveis de subsídios aos usuários dos serviços admitidos pelo ente consorciado etc.

#### **Existem vários exemplos de como se dá o rateio entre os consorciados**

**Caso 1:** em função do número de habitantes dos municípios que compõem o consórcio. O Pró-Sinos adota como critério de rateio as faixas de população municipal nos municípios consorciados da área da bacia do rio dos Sinos; o CISBRA também: o critério adotado é o contingente populacional, sendo que a maior contribuição deve ser feita pelo município com maior contingente e a menor contribuição a do município com menor contingente.

**Caso 2:** em função do número de ligações de água nos municípios que compõem o consórcio. No CISAB Zona da Mata o Contrato de rateio determina que as contribuições financeiras serão

estipuladas com base no número de ligações existentes em cada autarquia, sendo estabelecidas duas faixas: até 3.000 ligações; acima de 3.000 ligações.

**Caso 3:** em função do volume de resíduos produzidos. No Consórcio Público para Tratamento e Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Oeste do Estado do Espírito Santo (CONDOESTE), as contribuições são repassadas anualmente pelos municípios e são proporcionais à quantidade de resíduos gerados.

**Caso 4:** nos Consórcios de Regulação podem ser definidas **Taxas de Regulação a serem pagas pelos prestadores dos serviços nos municípios consorciados**. No caso da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina (ARIS) foram definidas as seguintes taxas: Taxa de Regulação de Abastecimento de Água; Taxa de Regulação de Esgotamento Sanitário; Taxa de Regulação de Varrição e Limpeza; Taxa de Regulação de Coleta de Lixo; Taxa de Regulação de Transbordo e Transporte de Lixo; Taxa de Regulação de Tratamento e Destinação Final de Lixo; Taxa de Regulação de Drenagem Pluvial Urbana. As taxas devem ser pagas mensalmente pelos prestadores de serviço, sendo apuradas pela multiplicação do número de habitantes no município, pelo valor estabelecido em centavos de acordo com o tipo de serviço.

Já a ARES PCJ tem uma forma diferente de financiamento: cobrança da Taxa de Regulação junto aos prestadores dos serviços de saneamento dos municípios consorciados, na ordem de 0,5% do faturamento dos prestadores.

Já a AGIR estabeleceu contrato de rateio: o rateio dos recursos entre os consorciados se dará pelo critério da proporcionalidade populacional, tendo como base a Contagem da População (estimativa 2010) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

### **11.6 - Normas de regulação dos serviços**

Conforme os objetivos e finalidades do consórcio, ainda na fase de formulação do protocolo de intenções, devem ser elaboradas as minutas de normas de regulação ou regulamentos dos serviços que serão prestados pelo consórcio aos usuários e/ou aos próprios consorciados, que devem ser submetidas à aprovação da Assembleia Geral de constituição do consórcio.

## **12 - Como se dá a gestão de um Consórcio Público de Saneamento?**

Para seu funcionamento, o consórcio deverá dispor de uma estrutura mínima, constituída por:

- I. Assembleia Geral – com representação de todos os entes consorciados;
- II. Presidência – representante legal do consórcio, eleito na assembleia, sendo o prefeito de um dos municípios membros;
- III. Diretoria Executiva – constituída por um diretor-geral e um diretor-administrativo-financeiro, eleitos também pela assembleia geral;
- IV. Recursos Humanos – técnicos e pessoal administrativo.

### **12.1 - O pessoal técnico-administrativo do consórcio público**

O consórcio público, por sua natureza, possui duas espécies de quadro de pessoal: (i) o pessoal cedido ao consórcio; e (ii) o pessoal do quadro próprio do consórcio.

Como, em geral, o consórcio público atua em áreas onde, isoladamente, os municípios consorciados já atuavam, é bastante comum que muitos servidores municipais sejam cedidos ao consórcio. No caso dos consórcios de apoio à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, verifica-se que na fase de constituição do consórcio, muitas vezes, parte do pessoal é cedida pelos SAEEs. Essa disposição de cooperação é fundamental para a estruturação do consórcio.

As atividades do consórcio poderão, portanto, ser executadas por servidores públicos dos entes consorciados com vínculo efetivo, cedidos temporariamente, por pessoal contratado por tempo determinado ou por empregados pertencentes ao quadro do consórcio, observado o seguinte:

- I. O pessoal do consórcio será regido pela legislação trabalhista – CLT;
- II. Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, celetista ou estatutário, não se estabelecendo vínculo funcional ou trabalhista com o consórcio.

A remuneração, os critérios para a revisão da remuneração e o pagamento de gratificações devem estar previstos no Protocolo de Intenções

Questão relacionada à cessão e remuneração do pessoal cedido é que, havendo servidores cedidos por entes consorciados diferentes, podem eles possuir remuneração e outras condições diferentes, apesar de, no âmbito do consórcio público, exercerem a mesma atividade. Ou, ainda, pode ser que a cessão ao consórcio redunde em bem maiores responsabilidades ao servidor, sem correspondente aumento de remuneração.

Nesses casos, podem ser concedidas aos servidores em questão gratificação ou adicional, com o fim de obter a isonomia entre aqueles que desempenham a mesma função, ou para compensar a assunção de maiores responsabilidades por aqueles cedidos ao consórcio.

**IMPORTANTE:** Tais gratificações e adicionais, para ser concedidos, dependem de sua expressa previsão no protocolo de intenções (ou contrato de consórcio público), o qual é ratificado por lei.

Os empregados do consórcio público, apesar de admitidos por concurso público (com exceção, evidentemente, dos empregados públicos em comissão), não são detentores de estabilidade, podendo ser dispensados se o interesse público o exigir. O regime de pessoal do consórcio se assemelha, assim, por exemplo, ao regime de pessoal do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, em que há admissão por concurso, porém sem por isso se adquirir estabilidade no emprego.

Por último, vale lembrar que poderá haver contratação de pessoal por prazo determinado, para atendimento de excepcional interesse público, abrangendo as categorias profissionais específicas, conforme o objeto do consórcio.

## **12.2 - O patrimônio do consórcio público**

Constituem patrimônio do consórcio:

I. Bens móveis e imóveis

II. Recursos financeiros sendo estes:

- a) os oriundos de seus consorciados, nos termos do Contrato de Consórcio Público, inclusive os que se referem à remuneração por serviços prestados;
- b) as taxas ou tarifas cobradas pela prestação de serviços aos usuários;
- c) os auxílios, convênios, contribuições e subvenções concedidas por entes, entidades e órgãos públicos;
- d) a renda do patrimônio;
- e) o saldo do exercício financeiro;
- f) as doações e legados;
- g) o produto da alienação de bens;
- h) o produto de operações de crédito;
- i) as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e de aplicações de capitais.

III. Títulos diversos.

O patrimônio do consórcio público divide-se em duas espécies: (i) **patrimônio de ente consorciado sob a gestão do consórcio público**; e (ii) **patrimônio do próprio consórcio público**.

Os bens sob a gestão do consórcio público que não integram, na realidade, o seu patrimônio, e pelas mesmas razões que motivam a cessão de servidores, são bastante comuns.

Caso haja transmissão de propriedade, este bem integra o patrimônio do consórcio, inclusive na hipótese de o ente consorciado que o alienou ao consórcio, onerosa ou gratuitamente, deixar de integrar o consórcio, salvo se houver disposição em contrário no ato de alienação.

A exceção são os bens vinculados à gestão associada de serviços públicos. Caso se trate de bens vinculados e essenciais para que o ente da Federação que se retira do consórcio possa exercer sua titularidade de determinado serviço público, tais bens deverão a ele ser revertidos.

### **12.3 - Os contratos e licitações**

As licitações e os contratos do consórcio público atenderão ao regime jurídico público, ou seja, obedecerão ao disposto na Lei 8.666, de 1993, ou, nas Leis 8.987, de 1995 (Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos), e 11.079, de 2004 (Lei de Parcerias Público-Privadas). Mas com algumas diferenças.

Para tanto, a Lei de Consórcios Públicos realizou algumas mudanças na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Serão analisadas a seguir cada uma dessas diferenças, que podem significar vantagens do consorciamento:

**1ª vantagem:** no caso de um consórcio público, o limite de valor para a definição das modalidades licitatórias é maior, podendo ser o dobro ou o triplo. Por exemplo, no caso de uma licitação na modalidade convite, o limite de valor previsto é de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), mas no caso de consórcio público tal limite é de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), caso o consórcio seja formado por até três entes da Federação, e de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais), caso seja integrado por maior número de consorciados.

O mesmo acontece em todas as demais modalidades de licitação. Veja-se, a propósito, o texto da Lei de Licitações e Contratos, na redação alterada em razão da Lei de Consórcios Públicos:

Lei 8.666, de 1993 – Lei de Licitações

*Art. 23, § 8º: No caso de consórcios públicos, aplicar-se-ão o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.*

Trata-se de importante medida para estimular que os entes da Federação consorciados realizem licitações e compras em conjunto, procurando condições (especialmente preços) mais vantajosas.

**2<sup>a</sup> vantagem:** não só os limites de valor para definição das modalidades licitatórias são maiores, como também o próprio limite de valor que permite a contratação direta, sem licitação, por ínfimo valor, é também maior. Nessa outra hipótese, o valor para a contratação direta, em razão de pequeno valor, é o dobro do normalmente fixado. Ou seja, no caso de um serviço técnico de engenharia, o valor ordinário desse limite é de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), sendo que, no caso de um consórcio público, tal valor possui o limite de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). Observe-se o texto da lei:

Lei 8.666, de 1993 – Lei de Licitações

*Art. 24 Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedades de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas na forma da lei como agências executivas.*

**3<sup>a</sup> vantagem:** no regime de contratações dos consórcios públicos existe a hipótese de órgão ou entidade de consorciado poder contratar o consórcio público na execução de serviços ou no fornecimento de bens sem licitação – ou, como afirma a Lei de Consórcios Públicos, “para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá (...) ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação” (Art. 2º, § 1º, III).

Trata-se de um contrato em que a Administração contrata a si mesma, porque coexistem, na relação contratual, a Administração Direta e a Administração Indireta, o que justifica amplamente a dispensa de licitação. Contudo, único cuidado é que os preços praticados devem ser os compatíveis com os de mercado, para não gerar nem subsídio, não contabilizado, do consórcio ao ente consorciado, ou, então, transferência (e não pagamento) do ente consorciado ao consórcio.

Esta forma de contratação é a principal forma de financiamento do consórcio. Por meio dela, ele pode fornecer serviços (por exemplo, análises de qualidade da água realizadas em laboratório próprio, serviços técnicos), e ser remunerado, a preços de mercado, por essa atividade.

Sendo o consórcio eficiente, e não possuindo custos tributários, tendo em vista a sua imunidade tributária – característica que possui em razão de sua natureza autárquica –, evidente que lhe é viável praticar preços de mercado no fornecimento de bens e na prestação de serviços (inclusive de natureza técnica, como a elaboração de estudos que orientem planos setoriais).

**4ª Vantagem:** decorre da última alteração promovida pela Lei de Consórcios Públicos na Lei de Licitações, que se refere à inserção, no texto daquela lei, do instituto das licitações compartilhadas. O texto legal novo é o seguinte:

Lei 8.666, de 1993 – Lei de Licitações

*Art. 112 § 1º. Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.*

Observe que a inovação trazida permite que o consórcio promova licitação, da qual pode advir contrato não do próprio consórcio, mas de órgãos ou entidades da Federação consorciados. A licitação é promovida pelo consórcio público, mas o contrato (e o empenho e demais consequências orçamentárias e financeiras) é de órgão ou entidade do ente consorciado.

Isso permite, por exemplo, que municípios muito pequenos não realizem mais licitações por seus meios, mas apenas pelo consórcio de que participam. Ao invés de cada um deles ter uma comissão de licitação, cada qual indica os seus melhores servidores para formar uma comissão única, para diversos municípios, possivelmente mais bem remunerada e treinada, realmente especializada em realizar essa tarefa com maior técnica e eficiência.

Esta atividade deve ser expressamente prevista pelos seus atos constitutivos, em razão do aqui já mencionado princípio da especialidade. Observe-se que não só em relação às licitações

compartilhadas é necessária a previsão dos atos constitutivos do consórcio, autorizando-o a exercer esta atividade, mas também no campo da celebração de contratos de programa ou de concessão de serviços públicos isso é exigido.

#### **12.4 - O regime das despesas**

A execução das despesas dos consórcios deve atender às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas (Lei 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal LC 101/2000). A execução de despesa deve atender às fases de empenho, liquidação, ordenação do pagamento e pagamento. Para que isso seja possível, necessário que o consórcio público possua, evidentemente, um orçamento estruturado em dotações, previamente aprovado por sua assembleia geral.

#### **12.5 - O controle externo**

Outro aspecto que pode trazer dificuldade é em relação a qual tribunal de contas deve se reconhecer a competência de julgar as contas do consórcio público, e o desempenho de sua gestão, especialmente quando forem consorciados ente da Federação submetidos à jurisdição de contas diferentes.

Por exemplo, no caso do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás (CORSAP), constituído pelo Distrito Federal, que possui tribunal de contas próprio, e por municípios goianos, sujeitos à jurisdição do tribunal de contas dos municípios de Goiás e, ainda, do Estado de Goiás, vinculado a um terceiro tribunal de contas (Tribunal de Contas do Estado de Goiás), fica a pergunta: a qual deles compete apreciar as contas do consórcio?

O critério aqui é o da prorrogação de competências. O consórcio público estará, portanto, sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas a que estiver sujeito o seu representante legal (presidente).

Observe-se que tal diretriz não diminui em nada a competência dos demais tribunais de contas, que continuam competentes para apreciar as contas de cada ente da Federação consorciado,

inclusive no que se refere às despesas que tenham realizado com o consórcio – observe-se a parte final do dispositivo legal: “sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio”. Contudo, no que se refere à apreciação geral da gestão do consórcio, evidentemente, deve ser apenas um o tribunal de contas competente.

## 12.6 - O regime das receitas

No que tange às receitas, é necessário ressaltar as normas referentes às receitas originadas dos próprios consorciados e as de transferências realizadas por entes da Federação não consorciados.

Quanto às receitas originadas dos próprios consorciados, elas podem ser de duas espécies: (i) originadas de bens e serviços fornecidos pelo consórcio ao consorciado; e (ii) transferências do ente consorciado ao consórcio.

No caso de bens e serviços fornecidos pelo consórcio a ente consorciado, ou mesmo a terceiros, por preços de mercado, tais receitas devem ser contabilizadas como receitas próprias do consórcio. A relação com o ente consorciado deve ter o mesmo tratamento de qualquer outro fornecedor do município: em vista da prestação de determinado serviço, ou o fornecimento de determinado bem, a preço de mercado, haverá o correspondente pagamento, mediante as fases de empenho, liquidação, ordenação de pagamento e de pagamento. Neste aspecto, o tratamento contábil não possui diferenças.

Já no caso de haver uma transferência de recursos do ente consorciado ao consórcio, para custear despesas do consórcio, vale o estipulado no contrato de rateio. **Toda transferência de ente consorciado a consórcio público, nos termos legais, somente pode se dar por meio de instrumento específico: o contrato de rateio.**

As despesas realizadas por contrato de rateio comportam prestação de contas do consórcio ao ente consorciado, para que este último contabilize as despesas assim realizadas.

O consórcio poderá receber contribuições e subvenções econômicas de entidades e entes da Federação que não o integram.

No caso da União, as transferências voluntárias a entes federados e a consórcio são disciplinadas nos arts. 37 a 39 do Decreto 6.017/07, transcritos a seguir:

Art. 37. Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

Art. 38. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos.

Paragrafo único. Os Estados e Municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União.

Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

§ 1º. A celebração do convênio para a transferência de recursos da União está condicionada a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados.

§ 2º. A comprovação do cumprimento das exigências para a realização de transferências voluntárias, ou celebração de convênios para transferência de recursos financeiros, deverá ser feita por meio de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (CAUC), relativamente à situação de cada um dos entes consorciados, ou por outro meio que venha a ser estabelecido por instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional.

As transferências por parte de entes da Federação não consorciados são executadas pelos convênios de repasse de recursos, pelos contratos de repasse, termos de compromisso (no caso do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e por outros instrumentos.

Uma questão: como se observa, para a hipótese de celebração de convênio para a transferência de recursos da União, há uma desconsideração da personalidade jurídica do consórcio público, e a análise da situação de adimplência e de requisitos de acesso a transferências de cada um dos entes da Federação consorciados, impedindo-se a transferência caso qualquer deles apresente restrição.

Uma alternativa: os consórcios públicos, geralmente, suspendem o ente da Federação com restrições de cadastro, celebram o convênio de repasse e, a seguir, reabilitam o ente que havia sido suspenso, como alternativa para resolver o problema supramencionado.

### **12.7 - O regime contábil-patrimonial**

Como dito ao início, aos consórcios públicos, no que não contrariar o disposto na Lei de Consórcios Públicos, deve se adotar as regras aplicáveis às associações civis, conforme art. 15 da Lei de Consórcios Públicos, segundo o qual a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

### **12.8 - Receitas oriundas de serviços públicos de saneamento**

Por fim, sendo o tema do presente texto os consórcios públicos de saneamento básico, é necessário tratar das receitas que podem ser obtidas pelo consórcio em razão de tais serviços. Em geral são elas de duas espécies: (i) como remuneração por serviços prestados ou postos à disposição do usuário; (ii) remuneração pela regulação e fiscalização de serviços públicos.

No primeiro caso, temos as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, especialmente dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Em sendo a prestação dos serviços pelo consórcio público, ou por contratados, pode ser possível que seja sua incumbência arrecadar ditas tarifas, que passarão a compor suas receitas.

Outra hipótese de remuneração de serviços prestados pelo próprio consórcio, ou por ele contratados, é a arrecadação de taxas, como a taxa de manejo de resíduos sólidos urbanos. A receita originária de tais taxas pode estar vinculada, como outras receitas (por exemplo,

as originadas de logística reversa de embalagens em geral), a um fundo, administrado pelo consórcio, na forma prevista pelo artigo 13 da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB): “Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico”.

Outra modalidade de receita originária emergente de serviços públicos é a remuneração em razão de atividades de regulação e fiscalização de serviços públicos, devida especialmente no caso dos consórcios públicos reguladores de serviços públicos de saneamento básico.

### **12.9 - As operações de crédito**

A princípio, o consórcio público pode celebrar contratos de operação de crédito, mas com a condição de que sejam consideradas, para fins de fixação de seu limite de endividamento, as suas receitas próprias – logo devendo ser desconsideradas as receitas de transferências, sejam de contratos de rateio, sejam outras.

Inclusive, a possibilidade de contratação de operação de crédito por parte do consórcio público é expressamente prevista no Regulamento: “Art. 10. (...) Parágrafo único. A contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 52, inciso VII, da Constituição”.

Contudo, os limites e condições para a contratação de operações de crédito por parte de consórcios públicos até hoje não foram fixados pelo Senado Federal, apesar de estar em debates proposições com este objetivo. E isso tem inviabilizado tais operações e, ainda, prejudicado enormemente o bom funcionamento dos consórcios públicos.

## 13 - Convênios

Os consórcios públicos poderão celebrar convênios administrativos com órgãos e entidades públicas ou privadas para a consecução de objetivos comuns disciplinados pela Lei 8.666/93, art. 116 e demais normas aplicáveis à administração pública.

**Exemplo:** várias universidades públicas estabeleceram convênios com consórcios para a elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos.

Do mesmo modo, quando previsto no Protocolo de Intenções, o consórcio poderá celebrar termo de parceria com entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

O consórcio poderá também celebrar contrato de gestão com os entes consorciados, na forma do art. 51 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

## 14 - Responsabilidade do consórcio e dos seus administradores

Não há distinção entre o regime do consórcio público e o regime de responsabilidade típico das autarquias e de seus administradores.

Com isso, em relação a danos que causar a terceiros, como todo ente da Administração Pública, o consórcio público responde objetivamente no caso em que seja comprovado que haja o dano e o nexo de causalidade entre esse dano e ação ou omissão do consórcio.

Com relação aos administradores do consórcio, estes somente respondem pessoalmente na medida em que tenham agido contra a lei ou contra as normas internas do consórcio.

## **15 - Como buscar apoio para organizar um consórcio de saneamento básico?**

Os consórcios são formas de articulação voluntária; dependem, portanto, da ruptura de uma visão fragmentada que hoje caracteriza a gestão das cidades, marcada por disputas político-partidárias e por uma situação de competição entre municípios. O primeiro passo é, portanto, a adoção coletiva de uma nova visão, baseada na cooperação.

Neste contexto, a participação dos governos estaduais e do governo federal, através da FUNASA, do Ministério das Cidades e do Ministério do Meio Ambiente, no sentido de dar apoio aos consórcios é fundamental.

O governo federal vem cumprindo seu papel, através de normativas que estimulam a formação de consórcios.

Por outro lado, o apoio de entidades que agregam municípios como a ASSEMAE, podem dar o apoio jurídico e técnico para os municípios que queiram se associar em consórcios. Também as Associações de Municípios, tanto estaduais, como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), podem ser consultadas para apoio às iniciativas de consorciamento.

A Frente Nacional de Prefeitos (FNP), com apoio da Caixa Econômica Federal e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criou o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo que consolida-se como um centro multi-institucional de apoio aos consórcios públicos e ao aperfeiçoamento do federalismo brasileiro. Sua missão é promover análise e reflexão sobre a agenda e os desafios do consorciamento público disseminando informações e conhecimento.

Por último, existe a possibilidade de contatar representantes dos consórcios existentes, para uma troca de experiências que pode ser de grande valia para aqueles que querem seguir na via da cooperação intermunicipal para a melhoria da gestão do saneamento básico. O anexo desta cartilha traz sites e contatos dos consórcios que vem se tornando experiências bem sucedidas de cooperação interfederativa na gestão pública do saneamento.



Ministério da Saúde  
Fundação Nacional de Saúde  
Departamento de Engenharia de Saúde Pública

**prourb**   
PROGRAMA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO  
EM URBANISMO

LETRCAPITAL