

**Guia para os municípios explicitando
o conteúdo da Lei nº 11.107/05
e de seu Decreto de Regulamentação,
e indicando estratégias e procedimentos
para a construção de consórcios intermunicipais
de saneamento básico**

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE

**Guia para os municípios explicitando
o conteúdo da Lei nº 11.107/05
e de seu Decreto de Regulamentação,**
e indicando estratégias e procedimentos
para a construção de consórcios intermunicipais
de saneamento básico

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, 6ª 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
Wladimir Antonio Ribeiro

Apoio:

Este caderno é um dos produtos da pesquisa “Instrumentos metodológicos para estimular a formação de consórcios públicos 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

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Ficha Catalográfica

Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde.

Guia para os municípios explicitando o conteúdo da Lei 11.107/05 e de seu Decreto de regulamentação, e indicando estratégias e procedimentos para a construção de consórcios intermunicipais de saneamento básico / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde; Universidade Federal do Rio de Janeiro.– Rio de Janeiro : UFRJ, 2017.

88 p.

ISBN . 978-85-7785-560-5

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

CDU.628

Títulos para indexação:

Em inglês: Guide to municipalities explaining the content of Law 11,107 / 05 and its Decree of Regulation, and indicating strategies and procedures for the construction of inter-municipal consortia of basic sanitation

Em espanhol: Guía para los municipios explicitando el contenido de la Ley nº 11.107 / 05 y de su Decreto de Reglamentación, e indicando estrategias y procedimientos para la construcción de consorcios intermunicipales de saneamiento básico

APRESENTAÇÃO.....	5
INTRODUÇÃO.....	7
PRIMEIRA PARTE - Entendendo a organização dos serviços de saneamento básico: o que determina a Lei nº 11.445/2007	9
1. O que é Saneamento Básico.....	9
2. A gestão do saneamento básico: o que é e como se organiza	11
PLANEJAMENTO.....	11
REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO.....	13
PRESTAÇÃO	14
CONTROLE SOCIAL.....	15
NORMATIVA.....	16
SEGUNDA PARTE - Os Consórcios Públicos: instrumentos para viabilizar a melhoria da gestão dos serviços públicos de saneamento básico	19
1. O que é um consórcio público.....	19
2. Formas de associação entre entes da federação	19
3. Estrutura Jurídica dos Consórcios	20
4. O consórcio público no saneamento para quê?	20
4.1 - Tipos de consórcios públicos e os tipos de consórcio de saneamento	21
5. Quem serão os consorciados?.....	23
6. Como constituir um consórcio público de saneamento?	25
6.1 - O PROTOCOLO DE INTENÇÕES.....	26
6.2 - A RATIFICAÇÃO MEDIANTE LEI DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES	30
6.3 - A REALIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA DE INSTALAÇÃO	31
6.4 - OS ESTATUTOS DO CONSÓRCIO	33
6.5 - O CONTRATO DE RATEIO.....	34
6.6 - NORMAS DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS	36
7. Como se dá a gestão de um Consórcio Público de Saneamento?	36
7.1 - O PESSOAL TÉCNICO ADMINISTRATIVO DO CONSÓRCIO PÚBLICO.....	36
7.2 - O PATRIMÔNIO DO CONSÓRCIO PÚBLICO	38
7.3 - OS CONTRATOS E LICITAÇÕES	39
7.4 - A GESTÃO FINANCEIRA DO CONSÓRCIO	42

8. Convênios	47
9. Responsabilidade do consórcio e dos seus administradores	47
TERCEIRA PARTE - Experiências bem sucedidas de consórcios	
de saneamento básico.....	49
1. Consórcios atuando no abastecimento de água potável e esgotamento sanitário	49
1.1 - O CISAB ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS	51
1.2 - CIPAR CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DO PARANÁ	54
1.3 - CONSÓRCIO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO DA BACIA	
HIDROGRÁFICA DO RIO DOS SINOS	58
2. Consórcios atuando na limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	63
2.1 - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DA REGIÃO	
DO CIRCUITO DAS ÁGUAS.....	66
3. Consórcios de Regulação	71
3.1 - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	83

Esse documento é Guia para os municípios explicitando o conteúdo da Lei nº 11.107/05 e de seu Decreto de regulamentação e indicando estratégias e procedimentos para a construção de consórcios intermunicipais de saneamento básico. Seu objetivo é auxiliar a quem enfrenta problemas concretos na concepção, na constituição ou na gestão de um consórcio público de saneamento básico. Ele 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”. Ele foi elaborado por Wladimir Ribeiro e Ana Lucia Britto com apoio das pesquisadoras Paula de Sousa Barbosa e Yasmim Ribeiro Mello, tendo como referência documento publicado pela FUNASA em 2008, *Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento*.

Em 2007, foi sancionada a Lei Federal nº 11.445, que estabeleceu as diretrizes nacionais e a política federal para o saneamento básico (LNSB). A Lei foi regulamentada em 2010 pelo Decreto nº 7.217 (Regulamento da LNSB). Esta nova legislação trouxe mudanças significativas para a gestão dos serviços de saneamento, reforçando o papel dos municípios, que devem formular suas políticas municipais de saneamento, seus planos municipais, definir as formas de prestação e o órgão responsável pela regulação da prestação dos serviços e instituir mecanismos de controle social.

Nos termos do art. 9º da Lei nº 11.445/2007, cada um dos municípios brasileiros e mais o Distrito Federal, deverão formular a respectiva política pública de saneamento básico, e para tanto:

- I - elaborar os planos de saneamento básico, (nos termos desta Lei);
- II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
- IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º da Lei;
- VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
- VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.”

No Brasil, 70% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes, dos quais muitos têm dificuldades de exercer plenamente as funções que lhes foram atribuídas em função da fraca capacidade financeira e técnica. Ao mesmo tempo, em muitos casos, a política pública de saneamento básico, não encontra nos limites territoriais municipais possibilidades de execução satisfatória. Muitos municípios, mesmo municípios metropolitanos de maior porte, com melhor capacidade técnica e financeira, dependem de água para abastecimento

que provém de bacias fora dos seus limites administrativos; por outro lado, seus sistemas de drenagem e de esgotamento sanitário também têm impactos em bacias fora dos seus territórios; observa-se ainda que determinados municípios não dispõem de áreas adequadas para a disposição final de resíduos sólidos.

Em muitos casos, a mudança na gestão municipal, através da instituição da cooperação entre municípios, é condição para que a política pública de saneamento básico se desenvolva de forma adequada e que a gestão consiga responder as determinações da LNSB e de seu Decreto de regulamentação. A Lei de Consórcios, Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, trouxe novas perspectivas para a cooperação entre municípios, no âmbito da gestão associada de serviços públicos. Esse aspecto é reforçado pela própria Lei nº 11.445/2007, que permite ao município, através do arranjo de colaboração federativa, articular-se formalmente com outros municípios (e, eventualmente, com o estado) para exercer consorciadamente determinadas competências relacionadas à gestão do saneamento, sejam as de natureza indelegável, sejam aquelas delegáveis nos termos do art. 8º da referida Lei.

Ademais, a Lei nº 12.305/2010, que Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determina que a União e os estados devem apoiar e priorizar as iniciativas relacionadas à gestão dos resíduos sólidos consorciadas ou compartilhadas entre municípios. O Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB), regulamentado pelo Decreto presidencial nº 8.141 de 8 de novembro de 2013, estimula a formação de consórcios, indicando que os municípios que estiverem consorciados terão acesso privilegiado a determinadas linhas de financiamento.

Considerando que os consórcios públicos de saneamento básico podem efetivamente viabilizar a melhoria da gestão desses serviços públicos, o objetivo deste documento é fornecer informações gerais sobre os Consórcios Públicos de Saneamento Básico e, principalmente, orientar os municípios acerca dos procedimentos necessários para associar-se, constituir, gerir um Consórcio Público de Saneamento trazendo ainda exemplos de experiências bem sucedidas de consórcios em funcionamento no Brasil.

Entendendo a organização dos serviços de saneamento básico: o que determina a Lei nº 11.445/2007

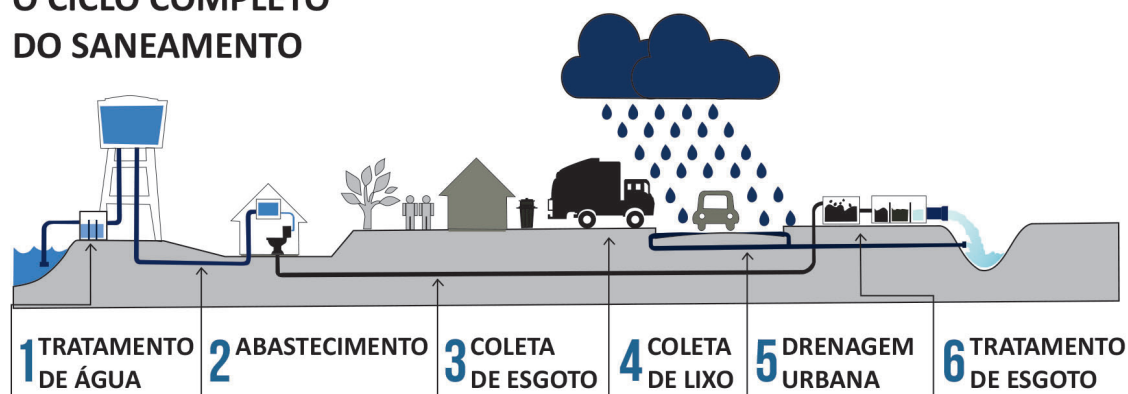
1. O que é Saneamento Básico

O saneamento básico é definido pela Lei nº 11.445/2007 como o conjunto dos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e drenagem urbana. A relação entre esses serviços é muito grande: o esgoto sanitário sem tratamento e disposição adequada contamina corpos d'água (rios, riachos, lagos, entre outros), comprometendo as fontes de água para abastecimento; depósitos de resíduos sólidos em locais e condições inadequadas podem contaminar as áreas de mananciais e obstruir as redes de drenagem, favorecendo a ocorrência de inundações; estas podem interromper o funcionamento do sistema de abastecimento, comprometer o funcionamento de estações de tratamento de esgoto (*veja ilustração na página seguinte*).

O funcionamento adequado dos sistemas de saneamento básico é fundamental para a salubridade ambiental do município e para a qualidade de vida da população. As condições do saneamento básico têm também impactos diretos na promoção da saúde humana e na qualidade de vida. Elas contribuem para a redução de vetores transmissores de doenças; o fornecimento de água com condições adequadas de potabilidade e a adequada coleta de esgotos domésticos reduz a ocorrência de diarreias e infecções intestinais causadas por parasitas.

O planejamento e a gestão adequada desses serviços são tarefas fundamentais das administrações municipais. De fato, os serviços de saneamento básico são reconhecidos, em praticamente todos os países, como atividades de caráter local intrinsecamente vinculadas ao planejamento, à organização e à gestão das cidades, particularmente nas áreas urbanas, inclusive vilas e povoados rurais. A Constituição Federal de 1988 estabelece como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Ou seja, essas responsabilidades são compartilhadas entre as três esferas de governo, sendo necessário e desejável a ação conjunta para que os serviços atendam a toda a população. Apesar disso, sendo os serviços de interesse local entende-se que cabe ao município organizar a prestação dos serviços de saneamento

O CICLO COMPLETO DO SANEAMENTO



Figuras 1 e 2 (ilustrações referentes à página anterior)

básico à população local. Portanto, cabe a eles elaborar a política e o Plano de Saneamento Básico do seu território.

Essa responsabilidade inclui planejar os serviços de saneamento básico nos seus quatro componentes, prestá-los diretamente ou delegá-los, definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, definir os parâmetros de qualidade, fixar direitos e deveres dos usuários e estabelecer os mecanismos de participação e controle social.

2. A gestão do saneamento básico: o que é e como se organiza

A Lei nº 11.445/2007 definiu como a gestão dos serviços de saneamento básico deve se organizar englobando as seguintes funções: planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e o controle social.

PLANEJAMENTO

A Lei nº 11.445/2007 define o planejamento como o conjunto de atividades referentes à identificação, à qualificação, à quantificação, à organização e à orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada. O principal instrumento do planejamento é o Plano de Saneamento Básico que deve conter: diagnóstico técnico-social; objetivos e metas progressivas e graduais para a universalização dos serviços, metas de qualidade e eficiência do uso de recursos naturais, dentre outras; programas, projetos e ações, inclusive as emergenciais; e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

O plano deve prever recursos para a sua concretização, definir as prioridades de ação e orientar os orçamentos futuros do município na área de saneamento. O plano deverá ainda abranger todo o território do município, compreendendo as áreas urbana e rural.

Ele poderá envolver de forma integral os quatro componentes do saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, ou podem ser elaborados de forma separada, para os diferentes setores.

As formas pelas quais pode ser elaborado o Plano de Saneamento Básico são, portanto, duas:

- (i) de forma global, envolvendo todos os cinco serviços públicos de saneamento básico;
- (ii) por meio de planos setoriais, que englobem um ou mais serviços públicos de saneamento básico. Neste último caso, os planos setoriais devem ser consolidados e compatibilizados, a fim de dar origem ao Plano de Saneamento Básico, como prevê o art. 19, § 2º, da LNSB.

Tanto um como o outro caminho levam a um plano que integre os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos e manejo de águas pluviais), no sentido de promover a gestão integrada. A lei reconhece os serviços em conjunto, visualizando uma sinergia entre eles, que deve ser evidenciado pelo seu planejamento obrigatório e integrado. Quer-se com isso

dizer que o fato de o plano poder ser elaborado por etapas, mediante planos setoriais, não elimina a necessidade de um esforço final de se viabilizar o momento integrado e conjunto de tal planejamento, cujo um dos momentos mais importantes é a edição do Plano Municipal de Saneamento Básico, compreendendo os quatro setores.

A Lei nº 11.445/2007 e seu Decreto de regulamentação definem o conteúdo básico dos planos:

- I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, inclusive hidrológicos, e socioeconômicos, e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II - metas de curto, médio e longo prazos, com o objetivo de alcançar o acesso universal aos serviços, admitidas soluções graduais e progressivas e observada a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III - programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV - ações para situações de emergências e contingências; e
- V - mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Já a Lei nº 12.305/2010 define os diferentes componentes dos planos para a gestão de resíduos sólidos dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS). Tal plano difere do Plano de Saneamento Básico porque não está limitado aos resíduos sólidos de responsabilidade pública, devendo disciplinar todos os resíduos sólidos gerados no território do município, mesmo os de responsabilidade privada. Assim, ao lado de um plano que disciplina os serviços públicos de saneamento básico de resíduos sólidos, o PGIRS também é plano que disciplina ambientalmente os resíduos sólidos de responsabilidade privada.

Contudo, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei da PNRS) permite que o componente atinente aos resíduos sólidos do Plano de Saneamento Básico e o PGIRS estejam reunidos em mesmo documento – ou seja, o PGIRS pode estar inserido no Plano de Saneamento Básico – desde que atendidas todas as exigências da LNSB e da Lei da PNRS em relação a estes dois planejamentos distintos.

A Lei nº 12.305/2010 coloca também a possibilidade de planos simplificados, para municípios com menos de 20 mil habitantes, e de plano intermunicipal o município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, podendo o mesmo ser dispensado da elaboração de plano municipal. Desta forma, cabe ao município decidir se irá elaborar o PGIRS isoladamente, ou se optará por elaborá-lo em conjunto com os municípios de seu entorno, de forma regional.

Vale lembrar que existe um prazo para a elaboração dos planos; de acordo com o Decreto nº 8.629/2015, o documento deve ser finalizado até 31 de dezembro de 2017. Após essa data, a apresentação do PMSB será condição para acesso a recursos federais destinados a serviços de saneamento básico.

REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

A Lei nº 11.445/2007 traz a obrigatoriedade da regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento, definindo no art. 22 os objetivos da regulação:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

A entidade reguladora deverá ser independente, com autonomia administrativa, financeira e decisória, e com forte capacitação técnica. Ela deverá editar as normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços. O exercício da regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegado pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo estado, devendo serem explicitadas, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelo regulador.

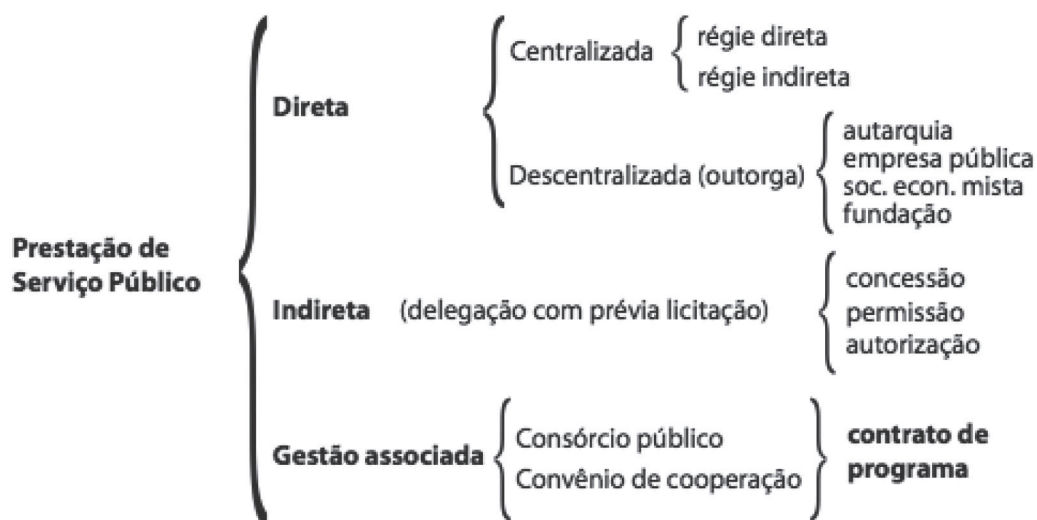
O regulador pode ser qualquer órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados. Não é, portanto, necessário que o regulador seja uma autarquia, porque seria imprescindível personalidade jurídica própria, uma vez que pode tal regulador se revestir na forma de órgão, singular ou colegiado.

A **função de fiscalizar** refere-se ao atendimento de normas legais, contratuais, de regulação – implicando o poder de fiscalizar também o poder de impor sanções, face ao descumprimento ou ao cumprimento defeituoso de obrigações. O Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 (Regulamento da LNSB) considera como fiscalização “atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público”.

No texto da LNSB a função de fiscalizar sempre é disciplinada em conjunto com a função de regular. Daí que se pode alinhar a regra de que sempre que a regulação se refira às atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação que tenha por objetivo garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo órgão ou entidade de regulação, a competência de tais atos de fiscalização será deste mesmo órgão ou entidade de regulação. Contudo, é importante notar que a atividade de fiscalizar a execução do contrato de prestação é inerente ao contratante, isto é, o titular.

PRESTAÇÃO

As formas de prestação dos serviços de saneamento básico estão definidas na Constituição Federal de 1988, que definiu diversas formas de prestação dos serviços públicos. Além da prestação direta – realizada pela administração centralizada ou descentralizada do titular – e da prestação indireta – delegada por meio de concessão ou permissão, que inclui as chamadas parcerias público-privadas (PPPs) regulamentadas pela Lei nº 11.079/2004 –, passou a existir também a gestão associada, no âmbito da cooperação interfederativa, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, regulamentada pela Lei nº 11.107/2005.



– A prestação regionalizada

Este conceito foi introduzido no cenário da gestão de serviços públicos de saneamento básico pela Lei nº 11.445 de 2007, arts. 14 a 18. De acordo com a Lei, a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

- I. um único prestador do serviço para vários municípios, contíguos ou não;
- II. uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- III. compatibilidade de planejamento.

A mesma norma estabelece que, no caso da prestação regionalizada, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas por:

- I. órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido ao disposto no art. 241 da Constituição Federal;
- II. consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

No que se refere à prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, a referida norma estabelece que esta poderá ser realizada por:

- I. órgão, autarquia, fundação de direito público, **consórcio público**, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;
- II. empresa a que se tenham concedido os serviços.

A Lei estabelece que os prestadores que atuem em mais de um município deverão manter sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios atendidos. A contratação de prestação regionalizada de serviços de saneamento básico poderá se fazer mediante gestão associada de serviços públicos por consórcio público que:

- I. represente um conjunto de municípios em contrato de programa ou em contrato de concessão;
- II. figure como prestador dos serviços em contratos de programa celebrados com municípios que o integram.

Deverão integrar o consórcio público supramencionado todos os entes da Federação que participem da gestão associada, inclusive o ente da Federação cujo órgão ou entidade que, por contrato de programa, vier a atuar como prestador dos serviços, como no caso das Companhias Estaduais.

CONTROLE SOCIAL

Lei nº 11.445/2007 estabelece o **controle social** como um de seus princípios fundamentais e o define como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”.

Cabe ao titular instituir esses mecanismos de controle social. O Decreto de regulamentação da Lei nº 11.445/2007 define em seu artigo 34 os mecanismos de controle social: I - debates e audiências públicas; II - consultas públicas; III - conferências das

idades; IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Vale lembrar que o prazo estabelecido para a instituição de órgãos de controle social estabelecida pelo Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014 não foi alterado pelo Decreto nº 8.629/2015. Isso significa, segundo os termos do decreto que “após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado”.

NORMATIVA

Além das funções acima citadas, é importante ressaltar que cabe ao titular dos serviços editar e fazer cumprir as leis (Poder Legislativo), e os regulamentos e atos jurídicos e administrativos (Poder Executivo), referentes à política pública de saneamento, planejar os serviços de saneamento básico nos seus quatro componentes, sendo que o(s) plano(s) deve(m) ser aprovado(s) no Legislativo. Também cabe ao titular: definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, definir os parâmetros de qualidade, fixar direitos e deveres dos usuários e estabelecer os mecanismos de participação e controle social. Estas funções estão explicitadas no quadro a seguir.

Gestão	SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO			
	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Manejo de resíduos sólidos	Manejo das águas pluviais
Planejamento	Indelegável			
Regulação	Delegável a órgão ou ente público			
Fiscalização	Delegável a órgão ou ente público			
Prestação	Direta (Lei 8.666, no caso de terceirização) ou delegada (Leis 8.987, 11.079, 11.107)			
Controle social	Indelegável			
Normativa	Indelegável			

Quando se menciona gestão associada, mencionam-se atividades que se referem **ao planejamento, ou à regulação, ou à fiscalização ou à prestação de serviços públicos**; essas funções podem ser exercidas por consórcios públicos com eficiência. Um projeto para a implantação ou melhoria da gestão dos serviços de saneamento básico poderá indicar quais aspectos, dos acima citados, demandam a cooperação federativa, através da **gestão associada de serviço público**, por meio de um consórcio público.

A gestão associada pode ocorrer:

- (i) quando um ente da Federação venha a delegar o exercício da função de regulação ou a prestação a um órgão ou entidade de outro ente da Federação. É o caso, por exemplo, onde há delegação da prestação de serviços de água e esgoto por um município à uma Companhia Estadual de Saneamento; ou quando há delegação da função de regulação a uma agência reguladora estadual. Quando a delegação se referir à prestação dos serviços públicos, é obrigatório o contrato de programa. O contrato de programa estará presente quando o serviço for prestado conjuntamente, bem como quando for prestado de forma delegada.
- (ii) como pode haver atuação conjunta dos entes da Federação – como na situação em que os municípios reúnem em um consórcio para definir a elaboração de Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

O consórcio público, portanto, deverá ser instrumento da política pública de saneamento. A estrutura dos consórcios públicos será apresentada a seguir.

Os Consórcios Públicos: instrumentos para viabilizar a melhoria da gestão dos serviços públicos de saneamento básico

1. O que é um consórcio público

O Consórcio Público consiste na união entre dois ou mais entes da Federação (municípios, 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.

2. Formas de associação entre entes da federação

Os entes federados podem se associar em diferentes formas de consórcios públicos:

Horizontal: quando constituídos pela mesma esfera de governo



Vertical: quando constituídos por entes de diferentes esferas de governo



No setor de saneamento existem consórcios que envolvem somente municípios e consórcios que envolvem estados e municípios

3. Estrutura Jurídica dos Consórcios

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

O regime jurídico dos consórcios públicos é o mesmo que o das autarquias, com pequenas diferenças, que merecem destaque :

- a) o pessoal do consórcio público é regido pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho, contudo estando sujeita a sua admissão a concurso público, no caso dos empregos públicos efetivos, ou a nomeação, no caso de provimento em comissão, por se tratar de funções de direção ou de assessoramento superior;
- b) os limites para a contratação direta por ínfimo valor são o dobro dos valores previstos para a administração direta, bem como os limites para as modalidades de licitação convite, tomada de preço e concorrência são o dobro ou o triplo do valor previsto para a administração direta, a depender do número de consorciados;
- c) o orçamento do consórcio é aprovado por sua Assembleia Geral, e não pela Câmara Municipal – até porque se traduz num “orçamento de segundo nível”, que deve atender ao orçamento dos entes da Federação consorciados; e
- d) o representante legal do consórcio deve ser um dos prefeitos de município consorciado, eleito pela Assembleia Geral do Consórcio

4. O consórcio público no saneamento para quê?

A primeira questão a ser enfrentada na constituição de um consórcio público é a de identificar quais as funções, dentro das relacionadas à gestão do saneamento básico, que devem ser por ele desempenhadas dentre o planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços de saneamento.

IMPORTANTE: O caminho não é o de pensar o consórcio para, depois, saber como ele pode contribuir para uma política pública, mas, ao contrário, de compreender uma determinada política pública, no caso aqui tratado a política pública de saneamento básico, e as funções a ela inerentes, para saber quais delas podem comportar melhor execução por meio de um consórcio público.

Deve ser avaliada a política de saneamento básico para compreender se em uma específica situação pode ou deve ser utilizado um consórcio público.

Cada solução e cada consórcio público deve ser construído a partir de um projeto de regionalização da política de saneamento específico, que leve em conta a realidade local concreta. Assim, o que pode ser bom para determinada realidade, pode não ser em outra. Ou, ainda, algo que foi construído para determinada situação pode até funcionar em outra, mas seria melhor se fosse, aqui e ali, aperfeiçoada, adaptada à situação que efetivamente vai atender.

Na gestão do saneamento básico os consórcios públicos podem contribuir para agilizar a execução de projetos, baratear custos e atender mais direta e adequadamente às demandas locais e regionais. Eles permitem notadamente:

- ganhos de escala, melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios;
- a formação de alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em espaços regionais e territórios, melhorando a prestação dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos;
- o reforço à transparência das ações das esferas de poder envolvidas e a racionalização e otimização à aplicação dos recursos públicos.

Uma segunda questão é quais os 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. Atualmente 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 a prestação); 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). Este tema da finalidade do consórcio será abordado a seguir.

4.1 - TIPOS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E OS TIPOS DE CONSÓRCIO DE SANEAMENTO

O consórcio público pode possuir um ou mais objetivos/finalidades. Os consórcios públicos podem ser formados com **finalidade específica** 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”.

A definição do objetivo/finalidade do consórcio coloca a questão da especialização *versus* a generalização. Por um lado, 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.

Muitos municípios pequenos não possuem escala para estruturas administrativas especializadas na política pública de saneamento. Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, MUNIC 2011, do IBGE, indicam que um número pouco expressivo de municí-

pios possui secretaria e ou corpo técnico capacitados e dedicados exclusivamente ao saneamento: apenas 30% dos municípios brasileiros possuem órgão na estrutura administrativa para o saneamento básico, sendo que nesses municípios que possuem um órgão para o saneamento verifica-se que 51% dessas estruturas estão subordinadas à outras secretarias. Neste sentido, o consórcio seria uma oportunidade de o município obter escala que lhe permita ter acesso a uma estrutura administrativa especializada em determinada política pública.

O segundo aspecto que merece ser discutido na definição da finalidade do consórcio, ou seja, se ele é mono ou multifinalitário, é o da economia de escopo. Por vezes, uma determinada estrutura administrativa está apta a atender a mais de uma finalidade/objetivo (escopo), tornando-se mais econômica. Agregar no mesmo órgão atividades semelhantes permite o compartilhamento da mesma estrutura, tornando ampliada sua capacidade técnica, otimizando esforços e recursos. Ainda neste 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.

A determinação do caráter mono ou multifinalitário de um consórcio público depende de vários fatores, em especial do número, da distância entre si e, especialmente, do tamanho dos municípios envolvidos. Observando, por exemplo, os consórcios públicos de água e esgoto existentes e em funcionamento, que majoritariamente atuam no apoio à prestação desses serviços, verifica-se que a maior parte deles envolve municípios de menor porte, com população inferior a 50 mil habitantes, onde 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 à prestação e regulação). Neste caso, a distância entre os municípios não é um fator determinante. No CISAB Zona da Mata – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais –, não existe contiguidade territorial entre os municípios; Pocrane e Lima Duarte, municípios membros do consórcio, estão localizados a uma distância média de 250 quilômetros do município sede, Viçosa.

Por outro lado, seria interessante que esses consórcios de pequenos municípios pudessem envolver os quatro setores do saneamento básico, no sentido de fortalecer a gestão integrada dos serviços.

Se a contiguidade territorial não é condição para a formação de certo tipo de consórcio, a unidade geográfica, como a bacia hidrográfica ou conurbação entre municípios pode induzir à formação de consórcios multifinalitários. Nesses casos há a necessidade de coordenar diversas políticas públicas em um território integrado. Este é o caso de 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 é a gestão de recursos hídricos, como demonstra seu nome original

(Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamanduatehy), tendo como um de seus objetivos específicos a preocupação com a destinação dos resíduos sólidos da região, e outro, mais genérico, voltado para a questão do desenvolvimento urbano e econômico. 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 multissetorial 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, ações no setor de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e um outro grupo de trabalho que atua no eixo de infraestrutura, que atua na implantação de programas de operação e manutenção do sistema de macrodrenagem, atuando efetivamente portanto em dois componentes do saneamento básico.

Vale lembrar que consórcios com um leque muito amplo de objetivos/finalidades 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.

Por outro lado, consórcios monofuncionais são comuns em políticas públicas 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).

Finalmente, na definição da estrutura mono ou multifinalitária, consórcios muito grandes, com mais de 20 municípios, tendem a ter menos finalidades/objetivos –como a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), que agrega 176 municípios em Santa Catarina e que tem como finalidade exclusiva a regulação do saneamento – e, ao revés, consórcios menores possibilitam a agregação de objetivos diferentes.

5. Quem serão os consorciados?

O quem é consequência direta do o quê. Isto porque o consórcio demanda a definição de uma regionalização da política de saneamento em questão, que implica um determinado projeto territorial, definindo com maior clareza quem serão os consorciados.

Mais uma vez, o projeto de regionalização da política pública de saneamento é que determinará como o consórcio público deve ser constituído, o que deve ser elaborado de forma específica, inviabilizando as fórmulas prontas. Por exemplo, um consórcio público para a implantação de um aterro sanitário, a princípio, deverá abarcar 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, como mencionado no caso do CISAB Zona da Mata, Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais.

Outra questão acerca de quem deve ou pode ser o consorciado é que, muitas vezes, entende-se que tais consorciados devem aquiescer previamente ao processo de consorciamento, o que é um grande equívoco. Isto porque 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.

É fundamental, portanto, 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. Isso porque é fundamental que cada ente que venha a se 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.

Torna-se, assim, imperioso, para evitar contratempos, 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 mature, 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.

6. Como constituir um consórcio público de saneamento?

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. A presente sessão tem por objeto apresentar cada uma dessas fases.

É necessário, contudo, acrescentar um preâmbulo. Muitas vezes, entende-se que basta haver uma boa relação política entre prefeitos para que o consórcio esteja suficientemente maduro para ser formalizado. Isso 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 objetivos 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 *ex abrupto* 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.

Contudo, o consórcio não é de Administrações Públicas, 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. Por isso, 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.

É necessária também, antes do processo efetivo de constituição do consórcio, a elaboração de diagnósticos situacionais dos serviços de saneamento básico nos municípios situados na área de abrangência territorial em que se pretende implantar a gestão associada. O diagnóstico deve compreender os aspectos institucionais, jurídicos, administrativos, operacionais e econômicos, que possibilitem avaliar o estado atual da prestação dos serviços, que apontem qual/quais os setores do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais). 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).

O diagnóstico situacional deve permitir definir claramente o objetivo/finalidade do consórcio dentro da política pública de saneamento básico e estimar a contribuição a ser dada pelo consórcio na melhoria da gestão.

6.1 - 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 deve sempre ter o cuidado de atender a realidade local e ao que foi estabelecido no projeto de regionalização da política pública. A elaboração de um protocolo de intenções para a constituição de um consórcio público exige engenho e arte. Isto porque, de um lado, 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. Doutro lado, elaborar protocolo de intenções excessivamente sintético pode levar a que ele contenha lacunas, cujo preenchimento levaria ao mesmo problema.

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. Isto 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.

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.

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.

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 as funções de planejamento, regulação, fiscalização integral dos serviços, sendo que no que diz respeito à prestação serão centralizadas no consórcio somente das etapas ou unidades integradas ou compartilhadas por mais de um município, das atividades mais complexas de manutenção, da elaboração de estudos e projetos, da realização de licitações e execução de obras, da gestão comercial relativa ao cadastro de usuários, processamento e emissão de contas, controle da arrecadação etc.; ficando 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 à entidade de um dos entes consorciados, mediante 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 e operação 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.;
- vi. combinação das funções previstas nas hipóteses “ii” a “v”, parcial ou integral.

Afora as questões supramencionadas dos possíveis consorciados, e dos objetivos do consórcio, 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. Por estar sob o regime de assembleia, a sua governança muito se assemelha aos regimes parlamentaristas, não sendo raro protocolo de intenções que preveja inclusive a destituição de seu presidente por meio da aprovação de moção de censura.

Isso induz a um comportamento na gestão diferente do comportamento que o chefe do Executivo possui no ente da Federação que dirige, porque torna claro que deve prestar contas de seus atos à assembleia e, ainda, que, em realidade, nas suas funções de presidente do consórcio, não passa de um delegado executivo de dita assembleia. Isso, pela prática até agora conhecida, efetivamente modifica comportamentos administrativos e políticos.

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 se 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).

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”.

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. Devem ser definidas a estrutura e o quadro funcional do consórcio, a política de pessoal, 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).

Conforme os objetivos e finalidades definidos, a estrutura organizacional e funcional e as metas a serem alcançadas são definidos o regime, os aspectos contábeis e as condições da gestão econômico-financeira do consórcio, incluindo o rateio de despesas de custeio e de investimentos, a remuneração dos serviços prestados aos entes consorciados, a política e o regime de cobrança dos serviços prestados diretamente aos usuários.

Como se trata de documento que pode ser subscrito por vários interessados ao longo do tempo, o protocolo de intenções pode possuir uma data de referência, a partir da qual é fixado, quando previsto o prazo para que ele seja subscrito pelos entes da Federação nele mencionados. Porém, quando não houver essa previsão, não haverá uma data para o documento, mas uma dada para cada subscrição que, como se disse, poderá variar bastante no tempo, podendo algumas delas demorar anos, e até décadas.

Contudo, bom se ter em conta que a lei prevê que todas as adesões, mediante subscrição e ratificação mediante lei, ocorridas em até dois anos da primeira subscrição, levam ao ingresso automático do ente da Federação no consórcio; após essa data, será necessária a aprovação da Assembleia Geral, a qual poderá condicionar o ingresso ao cumprimento de algumas obrigações (por exemplo, uma contribuição financeira, a fim de que possa participar em igualdade do patrimônio consorcial já constituído).

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.

No sentido de garantir a transparência e a legitimidade da proposta de cooperação interfederativa para a gestão do saneamento básico, é importante que o processo de construção do protocolo de intenções se faça com discussões com os legislativos e com representantes da sociedade. Essas discussões vão facilitar a etapa seguinte de ratificação do protocolo de intenções pelo Legislativo.

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.

No Anexo I encontram-se exemplos de protocolos de intenções de consórcios de saneamento em funcionamento.

6.2 - 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”.

O consórcio público tem acesso à lei que o regulamenta no momento de ratificação do protocolo de intenções; esse momento deve se aproveitado de forma a que toda e qualquer atividade que necessite de prévia e expressa autorização legal seja obtida nessa oportunidade.

Do ponto de vista jurídico, a ratificação nada mais é do que a repetição do ato de contratação do consórcio. Assim, ao lado de uma fase de contratação do consórcio público afeta ao Poder Executivo (subscrição do protocolo de intenções), se segue outra fase, de confirmação da contratação por parte do Poder Legislativo.

Importante observar que 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, leva a que projetos de lei a ela referentes tenham a sua iniciativa obrigatoriamente no Poder Executivo. Com isso, pode ocorrer de um prefeito subscrever o protocolo de intenções e, por arrependimento, ou por lhe ter cessado o mandato, não haver o envio do projeto de lei à Câmara Municipal. Nessa situação, o município ficará na situação de subscritor, como já mencionado antes, mas não na de consorciado.

Outro aspecto importante é que, muitas vezes, a gestão conjunta de uma política pública obriga a uma uniformidade legislativa. Para um consórcio de resíduos sólidos, pode ser importante haver regras idênticas em todos os municípios quanto a diversos aspectos do serviço, por exemplo, no que se refere à caracterização do que seriam grandes geradores. Com isso, em geral, o protocolo de intenções costuma possuir um anexo, de proposta de normas uniformes.

Por força disso, evidente que nem o texto do protocolo de intenções, nem o texto das normas uniformes, que podem constituir o seu anexo, podem ter sua redação alterada pelo Poder Legislativo. Doutro lado, o Poder Legislativo não é obrigado a concordar com todo o conteúdo do protocolo de intenções, ou das normas uniformes, apesar de concordar com a importância do município se consorciar. Neste caso, o Legislativo ratificar parcialmente o protocolo de intenções, apondo reservas nos dispositivos que não concorda. Exemplo disso é a Lei nº 4.848, de 11 de outubro de 2013, do Distrito Federal:

Art. 1º Fica ratificado o Protocolo de Intenções do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás, anexo a esta Lei; com reservas para afastar a vigência de seus Anexos I e IV.

Evidentemente que a ratificação realizada dessa forma, com reservas, depende da concordância dos demais consorciados, o que deve ser deliberado em Assembleia Geral. De qualquer forma, havendo determinado número de ratificações mediante lei, o protocolo de intenções, automaticamente, deixa de existir, para se transformar em contrato de consórcio público, ato constitutivo da autarquia interfederativa. **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”.

Esse último aspecto é muito importante. Isto porque está claro que, após a ratificação, não é mais necessário nenhum ato do Poder Executivo para que haja o consorciamento, que passou a se operar de pleno direito. Mesmo que o prefeito municipal seja outro ou, por qualquer razão, tenha mudado sua opinião, isso é irrelevante pelo fato de o ato jurídico de contratação ter se aperfeiçoado integralmente.

6.3 - 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 desta pessoa. E isso se dá com a convocação e realização da **primeira assembleia geral do consórcio, geralmente designada como assembleia de instalação do consórcio.**

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.

Na assembleia geral, cuja convocação é em geral prevista em detalhes pelo protocolo de intenções, é realizada a verificação geral de presenças, a fim de saber se todos os potenciais consorciados estão nela presentes por seus representantes legais (fase de conferência de poderes). Após isso, na ordem definida pelo protocolo de intenções, são verificadas as ratificações, devendo cada ente da Federação subscritor do protocolo comprovar, em público, que editou lei de ratificação, com ou sem reservas, e que ela se encontra em vigor.

Cada ente da Federação ratificante se torna, assim, membro da assembleia geral, com direito a voz e voto, caso tenha havido ratificação sem reservas. Caso haja reservas, seu ingresso na assembleia geral dependerá da decisão dessa assembleia quanto a se tais reservas serão aceitas ou não.

Se durante o processo de conferência das ratificações, constata-se que o número de ratificações necessário para a constituição do consórcio público foi alcançado, a conferência é suspensa, para que seja proclamada a constituição do consórcio e a conversão do protocolo de intenções em contrato de consórcio público. Retomado o processo de conferência de ratificações, os entes passam a ingressar a consórcio público já constituído, aderindo não mais a um protocolo de intenções, mas a um contrato de consórcio público.

Encerrada essa fase, na ordem estabelecida pelo contrato de consórcio público, deverá haver a apreciação de eventuais reservas. Cada ente que tenha suas reservas aceitas passa a ser consorciado, passando a participar das deliberações posteriores, pelo que a ordem de apreciação das reservas possui grande importância.

Resolvido o processo de consorciamento, geralmente se segue à aprovação dos estatutos e, por fim, à eleição e posse dos órgãos de gestão do consórcio. A ata gerada da Assembleia de Instalação, tendo por anexos todos os documentos comprobatórios da subscrição do protocolo de intenções e de sua ratificação mediante leis de diversos entes da Federação, bem como da eleição de seus primeiros dirigentes, se constitui, na prática, documento muito importante, para facilitar o registro do consórcio no fisco e em outras repartições, bem como junto ao sistema bancário.

Observe-se que, sendo o consórcio público uma autarquia, a ata da assembleia de instalação não pode ser registrada no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, porque isso pode criar séria confusão quanto à sua personalidade jurídica de Direito Público. O que é necessário, como todo ato administrativo dessa natureza, é que seja publicada na imprensa oficial, na íntegra, ou em resumo, desde que a publicação oficial indique o sítio da internet onde pode se obter o seu texto integral

6.4 - OS ESTATUTOS DO CONSÓRCIO

Como se disse acima, na assembleia geral de instalação, e seguindo as regras previstas no contrato de consórcio público, devem ser aprovados os estatutos, que, no caso do consórcio público, possuem conteúdo especial. Isso porque, em geral, os atos constitutivos de associações se resolvem nos estatutos, não havendo outros documentos. Porém, 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.**

É importante sublinhar que não cabe aos estatutos repetir o que já está consignado no contrato de consórcio público, sendo o seu papel apenas o de completá-lo ou detalhá-lo. Portanto: (i) contrato de consórcio público é instrumento rígido, que depende da ratificação mediante lei de vários entes da Federação e que, por isso, não deve ser detalhado em excesso; (ii) os estatutos, são documentos complementares elaborados no âmbito da assembleia geral. Evidente, assim, que modificar um dispositivo dos estatutos é muito mais simples e fácil do que modificar uma cláusula do solene contrato de consórcio público.

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.

Os estatutos, tal como o protocolo de intenções e a ata da assembleia geral de instalação, não devem ser registrados em Cartório de Registro Civil, porém, devem ser publicados na imprensa oficial, o que pode ser realizado de forma resumida, desde que da publicação conste o sítio da internet onde se pode encontrar o seu texto integral.

6.5 - O CONTRATO DE RATEIO

Caso previsto no protocolo de intenções (Contrato de Consórcio após a ratificação legislativa), também nesta 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).

O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas. O contrato de rateio e/ou as normas de regulação dos serviços definirão, complementarmente ao que estabelecer o Estatuto, os critérios de repartição (rateio) dos custos ou encargos financeiros entre os entes consorciados, que deverão observar os princípios de transparência, objetividade e equidade.

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.

Na elaboração e na execução do contrato de rateio devem ser observadas as disposições contidas nos artigos 13 a 17 do Decreto nº 6.017/07 que Regulamenta a Lei de Consórcios Públicos, abaixo compilados.

Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (Regulamento da Lei de Consórcios Públicos)
Seção III

Do Contrato de Rateio

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem

suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.

Parágrafo único. A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se consideram como genéricas as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

Art. 17. Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Alguns aspectos devem ser destacados.

6.6 - 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.

7. 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, detalhados a seguir.

7.1 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 cedido pelos SAEs, e essa disposição de cooperação é fundamental para a estruturação do consórcio.

Daí porque a própria Lei de Consórcios Públicos estipular que:

Art. 4º (...) § 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

Observe-se que não apenas os entes da Federação consorciados, mas, também, os entes da Federação que tenham estabelecido convênio com o consórcio poderão lhe ceder servidores, observada o que prescrever a legislação do ente a que originariamente está vinculado o servidor.

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.

Tais situações levam a que seja justo e razoável que sejam 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. Contudo, o consórcio público, vinculado que é ao *princípio da legalidade*, não pode conceder de *motu proprio*, isto é, por vontade própria qualquer benefício, pois, para tanto, seria necessária expressa previsão em lei. Daí porque 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.

Neste ponto, esclarecedor é o texto do Regulamento da Lei de Consórcios Públicos, Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007:

§ 1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime *originário*, somente *lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público*.

O servidor cedido deve retornar vinculado ao seu órgão originário, caso sua cessão, por qualquer razão, venha a cessar. Novamente o Regulamento da Lei de Consórcios Públicos, no ponto, é esclarecedor:

Art. 29. A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

Observe-se que, desta forma, 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.

7.2 - 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 não integram, na realidade, o seu patrimônio, e pelas mesmas razões que motivam a cessão de servidores, são bastante comuns. Ob-

serve-se que, em relação ao tema, costuma imperar a informalidade, sequer sendo registrada a transferência da gestão dos bens. De qualquer forma, salvo se houver ato expresso, formalmente válido, que transfira a propriedade de bem pertencente a ente consorciado, ou salvo quando se tratar de algo intrínseco à própria natureza do bem (por exemplo, bens consumíveis), considera-se que tal bem está apenas sob a gestão do consórcio, não integrando, de fato e de direito, o seu patrimônio.

Caso haja solene transmissão de propriedade, este bem integra o patrimônio do consórcio, inclusive na hipótese de o ente consorciado que alienou, onerosa ou gratuitamente, o bem, deixar de integrar o consórcio, salvo se houver disposição em contrário no ato de alienação. Mais uma vez é o Regulamento da Lei de Consórcios (Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007) quem bem disciplina a questão:

Art. 25. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou 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. É o que diz a Lei de Consórcios Públicos, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

No mais, salvo as diferenças apontadas, o regime dos bens dos consórcios públicos não se diferencia do regime de bens das demais autarquias, inclusive quanto à possibilidade de aquisição de bens, também por meio de desapropriação.

7.3 - 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.

A primeira delas é que, 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, mas no caso de consórcio público tal limite é de R\$ 160.000,00, caso o consórcio seja formado por até três entes da Federação, e de R\$ 240.000,00, 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.

Veja-se que se trata de importante medida para estimular que os entes da Federação consorciados realizem licitações e compras em conjunto, procurando condições (especialmente preços) mais vantajosas. Mais à frente será retomado o tema das licitações comparilhadas.

No caso de consórcio público, não só os limites de valor para definição das modalidades licitatórias são maiores, como também o é o próprio limite de valor que permite a contratação direta, sem licitação, por ínfimo valor. 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, sendo que, no caso de um consórcio público, tal valor possui o limite de R\$ 30.000,00. Mais uma vez confronte-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.

Aspecto relevantíssimo do regime de contratações dos consórcios públicos é 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 con-

tratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação” (art. 2º, § 1º, III).

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), e ser remunerado, a preços de mercado, por esta 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).

Note-se que apenas a licitação é dispensada, funcionando todo o mais como uma contratação comum, inclusive quanto ao prazo (que pode chegar, em determinadas hipóteses, a 60 meses), e aos empenhos, faturamento e pagamentos. O consórcio, do ponto de vista contratual e contábil, terá o tratamento igual aos dos demais contratados com a Administração Municipal, com a única diferença de que foi dispensado o procedimento licitatório.

Evidente que se trata de 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.

Última alteração promovida pela Lei de Consórcios Públicos na Lei de Licitações 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 consorciado. A licitação é promovida pelo consórcio público, mas o contrato (e o empenho e demais consequências orçamentárias e financeiras) é de órgão ou entidade de consorciado. Tal instituto 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, quiçá mais bem remunerada e

treinada, realmente especializada em realizar essa tarefa com maior técnica e eficiência.

Contudo, tal atividade não é inerente ao consórcio público, mas é daquelas que devem ser expressamente previstas ao consórcio pelos seus atos constitutivos, em razão do aqui já mencionado princípio da especialidade. Também nesse aspecto andou o Regulamento:

Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (Regulamento da Lei de Consórcios Públicos)
Seção V

Das Licitações Compartilhadas

Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

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.

Tal providência vem no sentido de evitar que o município venha a se consorciar e, depois, sem sequer haver autorização legislativa (requisito que antes já analisamos neste texto), seja surpreendido por ter serviços de sua titularidade prestados por meio de contrato de concessão ou de programa, inclusive com investimentos que configuram compromissos de longo prazo. Também aqui é necessário trazer à colação o texto da Lei de Consórcios Públicos:

Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos

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

XI – a autorização para gestão associada de serviços públicos, explicitando:

c) a licitação para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa (...);

7.4 - A GESTÃO FINANCEIRA DO CONSÓRCIO

Nos termos da Lei de Consórcios Públicos, “a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas” (art. 9º, caput).

Observe-se que adoção do regime não é integral, porque o regime financeiro público envolve bem mais que a fase de execução, tanto das receitas, como das despesas – como, por exemplo, a fase de programação de ditas despesas e receitas. E que, também no que

se refere à gestão financeira, o consórcio público possui regime idêntico ao das autarquias, mas com diferenças, tendo em vista suas peculiaridades. Por exemplo: em geral, os orçamentos são aprovados por meio de lei, mas o orçamento das autarquias, por ser derivado dos orçamentos aprovados por lei, é aprovado mediante decreto; no caso dos consórcios, à falta de lei, porque não há Poder Legislativo específico do consórcio, e de decreto, o orçamento deve ser aprovado pela assembleia geral.

7.4.1 - Do 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.

7.4.2 - Do 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 entes da Federação submetidos à jurisdição de contas diferentes.

Por exemplo, no caso do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais (Corsap) da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás, 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). Esta solução, além de ser a juridicamente mais evidente, foi a explicitamente adotada pela Lei de Consórcios Públicos:

Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos

Art. 9º

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos

de rateio. 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.

7.4.3 - Do 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, e, no caso de ente consorciado, tal relação 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. Nesse 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 a que não correspondam ingresso, no ativo do ente consorciado, de bens ou serviços de valor equivalente, configura-se transferência. Toda transferência de ente consorciado a consórcio público, nos termos legais, somente pode se dar por meio de instrumento específico: o contrato de rateio, mencionado no item 6.5 deste documento.

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.

Em relação ao seu regime, não há diferenças, com exceção do previsto no artigo 39, § 1º, do Regulamento da Lei de Consórcios Públicos, acima mencionado. 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.

Vale lembrar que 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

7.4.4 - Do 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.

7.4.5 - 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. Não há como alongar aqui tema tão específico, mas a remuneração regulatória, ao contrário do que pode parecer à primeira vista, não se trata de uma taxa pelo exercício do poder de polícia (até porque exercer prerrogativas contratuais, ou atuar sobre atividade da própria Administração Pública, não é poder de polícia), mas é categoria tarifária, se inserindo nos custos ordinários que o usuário deve custear para usufruir ou ter à disposição os serviços públicos.

7.4.6 - Das 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.

8. 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.

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.

9. 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, não se exigindo prova de que o dano tenha se originado de dolo ou culpa.

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 con-

sórcio – ou seja, como se diz na linguagem jurídica, caso tenham agido *ultra vires*. Aqui também o texto legal é bastante claro:

Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos

Art. 10. (vetado)

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

Finalmente, na relação entre os entes consorciados e o consórcio, a regra é a mesma das autarquias: pelo passivo do consórcio, o ente consorciado responde apenas subsidiariamente, ou seja, apenas depois de esgotado todo o ativo do consórcio é que, havendo obrigações remanescentes, podem elas ser imputadas aos entes consorciados. E, no caso, é o Regulamento quem esclarece:

Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (Regulamento da Lei de Consórcios Públicos)

Art. 9º Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público.

Parágrafo único.

Contudo, a essa regra, em vista das peculiaridades do consórcio, há uma exceção: no caso de extinção do consórcio, até que sejam definidos os entes responsáveis por cada uma das obrigações remanescentes, responderão todos eles solidariamente por tais obrigações, porém tendo direito a ação de regresso contra aquele que deu causa à obrigação, caso houver. Mais uma vez é a letra da lei quem esclarece:

Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos

Art. 12.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Experiências bem sucedidas de consórcios de saneamento básico

No âmbito do projeto “Instrumentos metodológicos para estimular a formação de consórcios públicos voltados para gestão integrada dos serviços de saneamento” foi feito um levantamento dos consórcios públicos existentes e em funcionamento até o final de 2014. Procurou-se, através de visitas e entrevistas realizadas em 2013, identificar experiências exemplares, considerando as atividades predominantes do consórcio. Consideram-se experiências exemplares aquelas em que os consórcios contribuem efetivamente para a gestão dos serviços e que, guardadas as especificidades locais, podem servir de referência na constituição de consórcios públicos de saneamento.

Observa-se que em muitos protocolos de intenções os estatutos possibilitam aos consórcios públicos de saneamento atuar nos quatro componentes (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e manejo de águas pluviais e drenagem urbana). Contudo, a pesquisa dos setores de atividades nos quais os consórcios efetivamente atuam demonstrou que são poucos os que atuam nos quatro componentes. De fato, ainda não existe uma experiência de consórcio que atue na gestão integrada dos quatro serviços.

1. Consórcios atuando no abastecimento de água potável e esgotamento sanitário

Considerando as atividades efetivamente realizadas, e não as que figuram no protocolo de intenções e no estatuto, foram identificados dez consórcios públicos atuando nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os mais conhecidos e mais consolidados são o CISAB Zona da Mata de Minas Gerais, já mencionado neste documento; o CIPAR, Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná, resultante da fusão do CISMAE e do CISMASA; o CISAM Meio Oeste, Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Meio Oeste de Santa Catarina; CISAM SUL, Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Sul de Santa Catarina; o Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-SINOS); e o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (CISABES).

Recentemente, isto é, em 2014, foram criados em Minas Gerais mais dois organismos

de cooperação intermunicipal: o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico Região Central (CISAB RC), que tem como atividades iniciais a realização de cursos de capacitação e de atividades de regulação e fiscalização; e o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Sul de Minas (CISAB Sul), que adotou a mesma estrutura do CISAB Zona da Mata, e que ainda está em fase de estruturação de suas atividades.

Ainda na área de abastecimento de água encontra-se em funcionamento o Consórcio Intermunicipal de Saneamento de Serra de Santana, que tem como finalidade a promoção de ações voltadas para a gestão sustentada dos sistemas de abastecimento que compõem o Sistema Adutor Serra de Santana, mediante a mútua cooperação dos entes envolvidos, sendo o objetivo central a implantação de um modelo de gestão participativa de abastecimento de água para as comunidades rurais, com foco no uso racional da água.

Já o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Estado do Piauí (CORESA Sul), uma das primeiras iniciativas organizadas com apoio do Ministério das Cidades, enfrenta problemas no seu funcionamento. O consórcio surgiu a partir de iniciativa do governo do Estado do Piauí e do Ministério das Cidades de reorganizar a prestação dos serviços em função da sua precária qualidade e da difícil situação financeira da companhia estadual Água e Esgotos do Piauí S.A. (AGESPISA). Foi solicitado pelo governo do estado ao ministério um planejamento institucional para a implantação de um novo modelo de gestão dos serviços de água e esgotos, sendo firmado um acordo de cooperação técnica entre governo do estado e o ministério em 2003.

Após a elaboração de diagnóstico da situação dos serviços, a área de atuação da AGESPISA foi redefinida limitando-se à capital e à Região Metropolitana, de forma a criar condições de sustentabilidade financeira da empresa. O restante do território estadual foi dividido em quatro macrorregiões, sendo definidos quatro consórcios regionais de saneamento para a prestação de serviços nessas quatro macrorregiões. Foi efetivamente criado o CORESA Sul, uma autarquia com autonomia financeira e diretiva, que reúne 36 municípios do sul do Piauí e o próprio governo do estado, sendo o único que reúne estado e municípios. Estudo realizado por Piterman (2014) mostrou que o funcionamento efetivo desse consórcio enfrenta vários impasses. Um dos problemas é a relação de dependência do CORESA ao governo estadual. Quando da formação do CORESA Sul, o Contrato de Rateio que, em princípio, seria firmado com todos os associados, foi assinado apenas pelo Estado do Piauí, que assumiu todos os encargos relativos aos custos iniciais (rateio e investimento) da implantação do consórcio. As dificuldades financeiras do governo do estado dificultaram o repasse de verbas para o CORESA, fazendo com que o consórcio não pudesse realizar as primeiras atividades previstas. Os recursos para as obras de construção da sede e para a realização das primeiras obras nos municípios foram, então, assegurados pela FUNASA e pelo Ministério das Cidades. Para a realização de obras de ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, foram concedidos recursos do PAC 1 ao CORESA. A proposta era de que depois de concluídas as obras, os sistemas passariam a ser operados pelo CORESA, que deveria ter pessoal próprio. Contudo, como mostra pes-

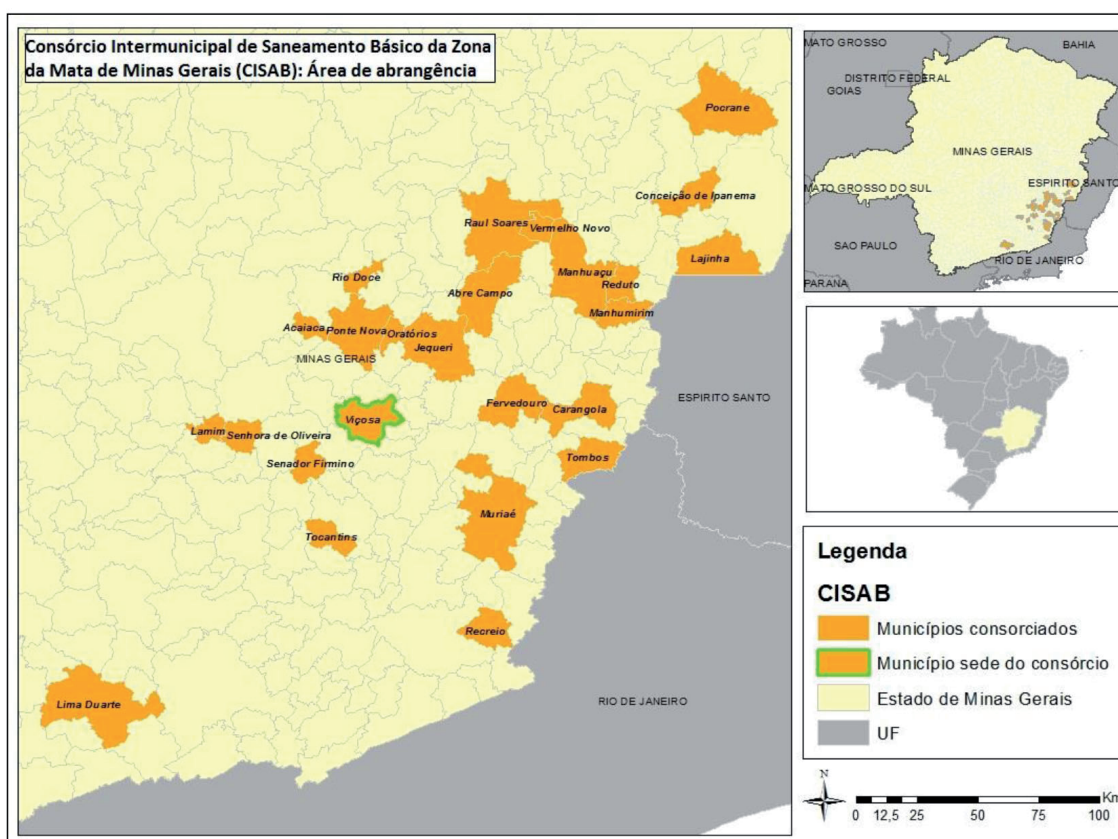
quisa de campo realizada em 2013, parte dessas obras encontrava-se paralisada ou ainda não licitada.

A falta de recursos financeiros para qualificar pessoas, adquirir ou contratar programas e equipamentos de informática para operacionalizar o consórcio, aliada às dificuldades impostas por alguns setores da AGESPISA, que ainda tem a concessão dos sistemas de abastecimento dos municípios, são impasses identificados no funcionamento do CORESA Sul. Atualmente o CORESA Sul do Piauí está inoperante e a obra da sede não foi finalizada.

Dentre as experiências acima citadas podemos apontar como experiências exemplares, com resultados extremamente positivos, comprovados em entrevistas e visitas aos consórcios, o CISAB Zona da Mata de Minas Gerais, o Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISPAR) e o Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos).

1.1 - O CISAB ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS

O Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (CISAB) é formado por 25 municípios (Abre Campo, Acaiaca, Carangola, Conceição de Ipanema, Fervedouro, Ipanema, Jequeri, Lajinha, Lamim, Lima Duarte, Luisburgo, Manhuaçu, Manhumirim, Muriaé, Oratórios, Pocrane, Ponte Nova, Raul Soares, Recreio, Reduto, Rio Doce, Senador Firmino, Senhora de Oliveira, Tocantins, Tombos, Vermelho Novo, Viçosa). A sede do CISAB está a 230km da capital do estado, localizando-se no município de Viçosa.



Os 25 municípios que compõem o CISAB, somam uma população de aproximadamente 550 mil habitantes, sendo que 74% desta população concentram-se nas áreas urbanas. Porém, cabe destacar que os municípios de Lamim, Conceição de Ipanema, Vermelho Novo, Fervedouro e Abre Campo são essencialmente rurais, visto que mais de 50% de seus habitantes encontram-se na zona rural desses municípios. Nota-se que 17 municípios do consórcio, ou seja, a maioria, possuem população inferior a 20 mil habitantes, onde seis desses municípios apresentam menos de 5.000 habitantes. Entre os municípios com maior população absoluta, destacam-se: Viçosa, Manhauçu e Muriaé. Trata-se, portanto, de um consórcio com predominância de municípios de pequeno porte.

Todos os município têm seus serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados de forma direta. Desses municípios, apenas Conceição de Ipanema, Rio Doce e Tocantins têm seus serviços de água e esgoto administrados diretamente pelas suas respectivas prefeituras, enquanto que os demais municípios são gerenciados por autarquias de abrangência local.

O CISAB Zona da Mata tem como objetivo principal prestar serviços de apoio aos serviços de saneamento básico de cada um dos municípios consorciados. Esta prestação de serviços, preferencialmente, deve se efetivar através da capacitação técnica do pessoal dos municípios consorciados, ou como auxílio para que esse pessoal possa executar suas tarefas. O princípio é de que, havendo economia de escala, o máximo da gestão deve permanecer no próprio município.

O Contrato de Rateio determina que as contribuições financeiras dos municípios ao CISAB serão estipuladas com base no número de ligações de água existentes em cada autarquia, sendo estabelecidas duas faixas: até 3.000 ligações; e acima de 3.000 ligações.

Atualmente, as atividades realizadas pelo CISAB são: análises laboratoriais de controle e monitoramento da qualidade da água para os SAAEs; cursos de capacitação técnica e apoio administrativo; promoção de seminários com os gestores municipais e técnicos dos serviços de saneamento; licitações compartilhadas, tais como, compra de material laboratorial e máquinas; realização de concursos públicos para pessoal dos SAAEs dos municípios consorciados, apoio a elaboração dos PMSBs, em parceria com a FUNASA e com a Agência de Bacia Hidrográfica do Rio Doce (IBIO – AGB Doce), apoio jurídico aos consorciados para elaboração de regulamentos.

No que concerne às análises laboratoriais de controle e monitoramento da qualidade da água, o CISAB disponibiliza equipamentos aos serviços municipais de saneamento e uma unidade móvel de coleta de água, que possibilita o transporte da equipe técnica na coleta de água para o controle da qualidade da água nos municípios da Zona da Mata.

Outra atividade central do CISAB é a capacitação dos municípios. Como parte dos cursos e capacitações técnicas oferecidos pelo CISAB, podem ser destacados alguns exemplos:

- Capacitação sobre “Pesquisa de Vazamento e Macromedicação”
- Curso de análises hidrobiológicas no controle da qualidade da água
- Encontros de gestores de Serviços Autônomos de Água e Esgoto
- Encontro técnico sobre prestação de contas públicas

Quanto às licitações compartilhadas, observam-se alguns exemplos que expressam o interesse das mesmas:

- Contratação de laboratório especializado em análises de água

O CISAB conseguiu uma economia de R\$144.477,00 para os consorciados contratarem um laboratório especializado em análises de água. Foram contratadas análises de cerca de 200 parâmetros, que incluem classes como Agrotóxicos, Inorgânicos, Orgânicos, Radioatividade, Padrão de Aceitação para Consumo Humano e Micro-organismos, entre outras.

- Hidrômetros

Através da compra compartilhada de hidrômetros tem-se a seguinte economia: compras individuais = R\$60,00/unidade; compras coletivas do CISAB = R\$38,00 /unidade.

- Produtos químicos

Conforme apresentado pelo CISAB, a compra compartilhada de produtos químicos para a análise da qualidade da água permitiu uma redução em 40% do valor, caso a compra tivesse ocorrido de maneira individual.

Além disso, o CISAB possui uma engenheira contratada que atua em diferentes setores: no apoio à elaboração de projetos; no apoio e orientação para a elaboração dos pleitos para a FUNASA; na regularização de licenciamento ambiental e em visita técnica aos consorciados para prestar assistência. Nesse último setor, a comparação entre uma visita técnica realizada por profissional cobrando preços de mercado e a visita técnica da engenheira do CISAB mostra que os consorciados que optam pela assistência técnica do CISAB realizam uma economia de 86,6%.

Encontra-se em fase de obras o Centro de Referência Ambiental do CISAB, em terreno de 5.000 metros quadrados, doado pelo município de Viçosa. Nele será instalada a nova sede do consórcio e o Laboratório de Controle de Qualidade da Água. Por meio da estrutura e dos laboratórios que serão montados, os moradores terão mais garantia da qualidade da água que está sendo consumida, o que também pode melhorar o meio ambiente, controlando e evitando a poluição das águas com a contaminação dos esgotos sanitários domésticos. O Centro de Referência também será um ambiente de treinamento, desenvolvimento de projetos e realização de eventos voltados para dar suporte aos municípios nas ações de saneamento. Para a realização da obra foi firmado convênio (TCPAC 0361/2010) assinado

entre o município de Viçosa, tendo o CISAB Zona da Mata como interveniente executor, e a FUNASA. A obra foi orçada em R\$ 5,9 milhões.

Dentre os principais benefícios para os associados do CISAB, mencionados nas entrevistas realizadas, podem ser destacados: possibilitar a troca de experiências; facilitar a solução de problemas técnicos e administrativos; economia de escala na aquisição de materiais, equipamentos e contratação de serviços; minimizar custos com análises laboratoriais; viabilizar acesso aos recursos não onerosos e financiados.

1.2 - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DO PARANÁ (CISPAR)

O Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná é formado atualmente 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 – de se fundirem, formando um único organismo de cooperação intermunicipal. A decisão foi tomada em assembleia conjunta realizada em agosto de 2013.

O CISMMAE que reunia maior número de municípios foi constituído através da assinatura do protocolo de intenções em 26 de agosto de 2005. Antes dessa estrutura como consórcio público, o consórcio teve outras formas institucionais, passando por diferentes personalidades de direito administrativo referentes à cooperação entre entes federados. Inicialmente possuía um caráter de associação civil; posteriormente, com o protocolo de intenções de 26 de agosto de 2005, foi dado início ao consórcio público com personalidade jurídica de direito privado. Em 22 de junho de 2007, foi aprovada, em assembleia realizada no município de Sarandi, a alteração da personalidade jurídica para pessoa jurídica de direito público, com Contrato de Consórcio Público, já adaptado à Lei nº 11.445/07.

O Consórcio Intermunicipal dos Serviços Municipais de Saneamento Ambiental do Norte do Paraná (CISMASA) foi instituído em 22 de fevereiro de 2006, com personalidade jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil sem fins lucrativos. Em 28 de agosto foi aprovada a transformação do CISMASA em consórcio público de direito público, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

A fusão dos dois consórcios deu-se da seguinte forma: o Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISPAR) foi constituído sob a forma de consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, sob a forma de associação pública e natureza autárquica, sendo sucessor do CISMAE. O CISMASA ficou automaticamente extinto diante da ratificação por todos os municípios nele consorciados do contrato de consórcio público e do estatuto do CISPAR.

Houve a aprovação, em assembleia do CISMMAE, do novo texto do Contrato de Consórcio Público e do Estatuto, sendo assumida a denominação de CISPAR e englobando os

municípios do CISMASA. Também houve a aprovação em assembleia do CISMASA da sua extinção, e a aceitação dos textos do Contrato de Consórcio Público e do Estatuto aprovados também pelo CISMAE, textos esses que trataram do novo consórcio CIPAR.

Foram aprovados nas 42 Câmaras Municipais dos municípios consorciados os Projetos de Lei aprovando a criação do CIPAR e ratificando as alterações no Contrato de Consórcio Público e no Estatuto.

Os municípios que compõem o CIPAR somam uma população de aproximadamente 500 mil habitantes, sendo que 84% desta concentram-se nas áreas urbanas. Porém, cabe destacar que os municípios de Boa Ventura de São Roque, Mercedes, Prado Ferreira e Santa Mônica e São Jerônimo da Serra são predominantemente rurais, visto que mais de 50% de seus habitantes encontram-se na zona rural desses municípios. Nota-se que apenas três municípios do consórcio possuem população acima de 20 mil habitantes (Marechal Cândido Rondon, Marialva, Ibiporã e Sarandi), predominando municípios com menos de 5.000 habitantes. O maior município é Sarandi, com aproximadamente 80 mil habitantes, seguido de Ibiporã e Marechal Cândido Rondon, com aproximadamente 48 mil habitantes.

Todos os municípios têm seus serviços de água como de esgotamento sanitário prestados de forma direta. Observa-se que a prestação dos serviços nos municípios do CIPAR é feita predominantemente por autarquias municipais. No entanto sete municípios têm seus serviços prestados por administração pública direta, sendo que nesta categoria estão municípios de pequeno porte, que aderiram mais recentemente ao CISMAE.

O contrato de consórcio do CIPAR estabelece as suas finalidades:

- I - a implementação de melhorias sanitárias domiciliares, desenvolvimento de programas de educação sanitária e ambiental, sem prejuízo de que os entes consorciados desenvolvam ações e programas iguais ou assemelhados;
- II - a capacitação técnica do pessoal encarregado da prestação dos serviços de saneamento nos municípios consorciados;
- III - a prestação de serviços, inclusive os serviços públicos de saneamento básico nos termos de um contrato de programa;
- IV - a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos municípios consorciados, inclusive a operação de análises para o controle da qualidade da água e monitoramento de esgoto, assistência técnica e assessoria administrativa, contábil e jurídica, tais como:
 - a) solução dos problemas de saneamento básico;
 - b) elaboração de projetos e promoção de estudos de concepção;
 - c) projeção, supervisão e execução de obras;
 - d) implantação de processos contábeis, administrativos, gerenciais e operacionais;

- c) administração, operação, manutenção, recuperação e expansão dos sistemas de água e esgoto, de manejo de resíduos sólidos e de drenagem urbana;
- d) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) formulação da política tarifária dos serviços de água e esgoto;
- h) intercâmbio com entidades afins, participação em cursos, seminários e eventos correlatos;
- i) implementação de programas de saneamento rural, construção de melhorias sanitárias e proposição de soluções conjuntas água-esgoto-módulo sanitário;
- j) desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos destinados à conservação e melhoria das condições ambientais;
- l) assistência judicial e/ou extrajudicial na área de atuação do consórcio, inclusive com a realização de cursos, palestras, simpósios e congêneres;
- m) a realização de licitações compartilhadas, das quais, em cada uma delas decorram dois ou mais contratos celebrados por municípios consorciados ou entes de sua administração direta;
- n) aquisição ou administração de bens para o uso compartilhado dos municípios consorciados.

Mesmo tendo no seu estatuto a possibilidade de prestar serviços mediante contrato de programa com município titular, o CISMAE, convertido em CIPAR, não atua na prestação de serviços. Sobre esta atividade referenciada no inciso III, o Estatuto indica que o consórcio somente realizará os objetivos do inciso III por meio de contrato, onde for estabelecida remuneração compatível com os valores de mercado, a qual, sob pena de nulidade do contrato, deverá ser previamente comprovada por meio da publicação do extrato do contrato.

Ao longo de seu desenvolvimento o CISMAE, convertido em CIPAR, assumiu, portanto, o objetivo principal de apoiar a prestação de serviços de saneamento básico de cada um dos municípios consorciados. Este apoio, preferencialmente, deve se efetivar como capacitação técnica do pessoal dos municípios consorciados, ou como auxílio para que esse pessoal possa executar suas tarefas. Atualmente as atividades realizadas pelo CIPAR são apoio técnico jurídico, contábil, químico e de engenharia aos municípios consorciados. Além disso, ele apoia atividades de planejamento, realiza compras compartilhadas e cursos de capacitação e treinamento técnico.

O contrato de rateio para a manutenção das despesas comuns determina o pagamento com base no número de ligações de água, por faixas de número de ligações (Faixa 01 - até 1.000 ligações de água; Faixa 02 - de 1.000 a 7.000 ligações de água; Faixa 03 - acima de 7.001 ligações; quanto maior o número de ligações, menor o valor pago por grupo de 1.000 ligações).

O Cismae conseguiu em 2005 recursos da ordem de R\$ 2.000.000,00 para construir o Centro de Referência em Saneamento no município de Maringá, sendo que o terreno foi cedido pela prefeitura. O Centro de Referência em Saneamento (CRSA) é de fundamental importância para o Cismae. Ele foi inaugurado em junho de 2012. Localizado no Parque Industrial Mário Bulhões, o centro foi construído e equipado pela FUNASA, que investiu recursos na ordem de R\$ 2 milhões para a construção, e R\$ 1,7 milhão para a compra de equipamentos laboratoriais. São 1.850m² com laboratórios e equipamentos de ponta para análise de água, esgoto e outros serviços na área de saneamento. Mesmo tendo cedido o terreno para o centro, Maringá, o município, não aderiu ao consórcio. Além de abrigar as instalações do consórcio, o Centro de Referência em Saneamento Ambiental abriga também, em regime de condomínio, o escritório regional da FUNASA. A escolha de Maringá para a instalação da sede operacional fundamentou-se na sua localização estratégica, sendo a cidade um polo da região noroeste do Paraná .

O laboratório para análises de água e esgotamento sanitário de alta complexidade é um dos principais serviços oferecidos pelo consórcio. A redução de custos para os municípios que utilizam os serviços do laboratório é significativa.

O prefeito de Mariluz destaca as melhorias nos serviços de economia nas atividades de prestação: “A gente comprando através do consórcio, tem dispensa da 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”.

Como mostra Bossa (2011), o município de Mercedes, hoje associado ao Cismae, adquiriu 200 hidrômetros ao custo unitário de R\$ 96,00 enquanto que na última licitação o Consórcio Cismae havia adquirido 6.000 hidrômetros ao custo unitário de R\$ 33,00, ou seja, uma diferença de 290,90%. Como mostra esse autor, com a contribuição administrativa anual desse município, que em 2011 era de R\$ 9.300,00 somente com essa aquisição já seria interessante para o município participar do consórcio (BOSSA, 2011, p. 25).

Em 2013 o Cismae lançou um edital para a elaboração dos planos municipais de saneamento. A DRZ venceu a licitação e estava elaborando o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos para 22 municípios do consórcio. O diretor executivo do consórcio, Valter Luiz Bossa, afirmou em entrevista que a iniciativa é inédita na região, uma vez que é um consórcio apenas de autarquias municipais e cada município está financiando seu plano. Entre as vantagens, de acordo com ele, está a redução de custos: “Com R\$ 1,5 milhão vamos fazer os planos de todos os municípios. Se não fosse por meio de consórcio esse valor ultrapassaria os R\$ 2 milhões”.

Os municípios também terão apoio jurídico do Cismae/CISPAR em todo o processo, desde a licitação até o total acompanhamento do contrato. “Pagamento, empenho, liquidação, tudo é feito pelo Cismae. As prefeituras repassam os valores de cada etapa para o

consórcio, que efetua o pagamento da empresa”, explica Bossa. Serão atendidos os municípios de: Flórida, Ângulo, Munhoz de Mello, Iguaraçu, Presidente Castelo Branco, Jaguapitã, Peabiru, Tapejara, Japurá, Kaloré, Marumbi, São Jorge do Ivaí, Santa Mônica, Santa Isabel do Ivaí, Jardim Olinda, Paranapoema, Boa Ventura de São Roque, Miraselva, Prado Ferreira, Mercedes, Entre Rios do Oeste, Mariluz. Estes abrangem uma população de pouco mais de 150 mil pessoas e, segundo Bossa, têm o esgoto e os resíduos sólidos como pontos críticos. “O Plano de Gestão Integrada de Resíduos é um *plus* no Plano de Saneamento desses municípios”, afirma o técnico entrevistado. No final de 2014 estavam concluídos os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) dos municípios de Sarandi, Terra Rica e Ibiporã.

Conforme o Contrato de Consórcio Público do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná, pode atuar como ente regulador dos municípios consorciados. O CISPARG assumiu funções de regulação em 2015. A resolução de 07 de abril de 2015 dispõe sobre o regimento do Órgão Regulador de Saneamento do CISPARG (ORCISPARG), instituído no Estatuto do CISPARG de 11 de novembro de 2013. O ORCISPARG funcionará por meio de câmaras de regulação específicas, sendo que cada município consorciado constituirá uma câmara de regulação específica.

Fica definido que dentro de cada câmara de regulação haverá:

- I - o Conselho de Regulação, formado pela Diretoria Executiva e mais três usuários de cada município, para municípios até 10 mil habitantes, ou mais cinco usuários de cada município, para municípios com 10.001 habitantes até 50 mil habitantes, ou mais sete usuários de cada município, para municípios com mais de 50.001 habitantes, de modo que os membros da Diretoria Executiva farão parte de todas as câmaras de regulação;
- II - o órgão local de regulação, a ser estruturado conforme as deliberações de cada município consorciado devidamente referendadas pela assembleia geral do consórcio.

Encontra-se instalada a Câmara de Regulação do Município de Marechal Cândido Rondon (CISMAEREG). Foram criadas duas instâncias: o Escritório Local do CISMAEREG (Conselho de Regulação) e a Instância Recursal do CISMAEREG.

1.3 - CONSÓRCIO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOS SINOS

O Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos está localizado no Estado do Rio Grande do Sul. O Pró-Sinos é composto por 26 municípios: Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canela, Canoas, Caraá, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gramado, Igrejinha, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Riozinho, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Francisco de Paula, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara e Três Coroas. Como pode ser visto, a

área de abrangência do consórcio é contínua dentro do território da Bacia do Rio Sinos. A sede do consórcio está localizada no município de São Leopoldo.

Os 26 municípios que compõem o Pró-Sinos somam uma população de 1.720.290 habitantes, sendo que 95,07% desta concentram-se nas áreas urbanas. A única exceção a este quadro é o município de Caraá, que é predominantemente rural, apresentando somente 14,47% da sua população em área urbana. Entre os 26 municípios consorciados, 15 apresentam população entre 20 mil e 100 mil habitantes, havendo predomínio de municípios de médio porte. O maior dos municípios é Canoas, com mais de 300 mil habitantes, sendo totalmente urbano; 19 municípios do Pró-Sinos fazem parte da Região Metropolitana de Porto Alegre. O Estado do Rio Grande do Sul assinou o protocolo de intenções, mas não ratificou sua participação, e não faz parte do consórcio.

A prestação do serviço de saneamento nos municípios consorciados englobados pelo sistema é feita majoritariamente pela Companhia Rio-Grandense de Saneamento (COR-SAN), que atende 17 dos 26 municípios consorciados. Há cinco municípios atendidos pela própria prefeitura: Araricá, Caraá, Dois Irmãos, Parobé e Rolante. E há dois municípios atendidos por autarquias: Novo Hamburgo, atendido pelo Serviço de Água e Esgoto de Novo Hamburgo; e São Leopoldo, que é atendido pelo Serviço Municipal de Água e Esgotos.

Até o final de 2014 a sede do consórcio permaneceu em São Leopoldo, local designado no protocolo de intenções que menciona que mediante decisão de dois terços dos consorciados, poderá ser alterada a sede do consórcio.

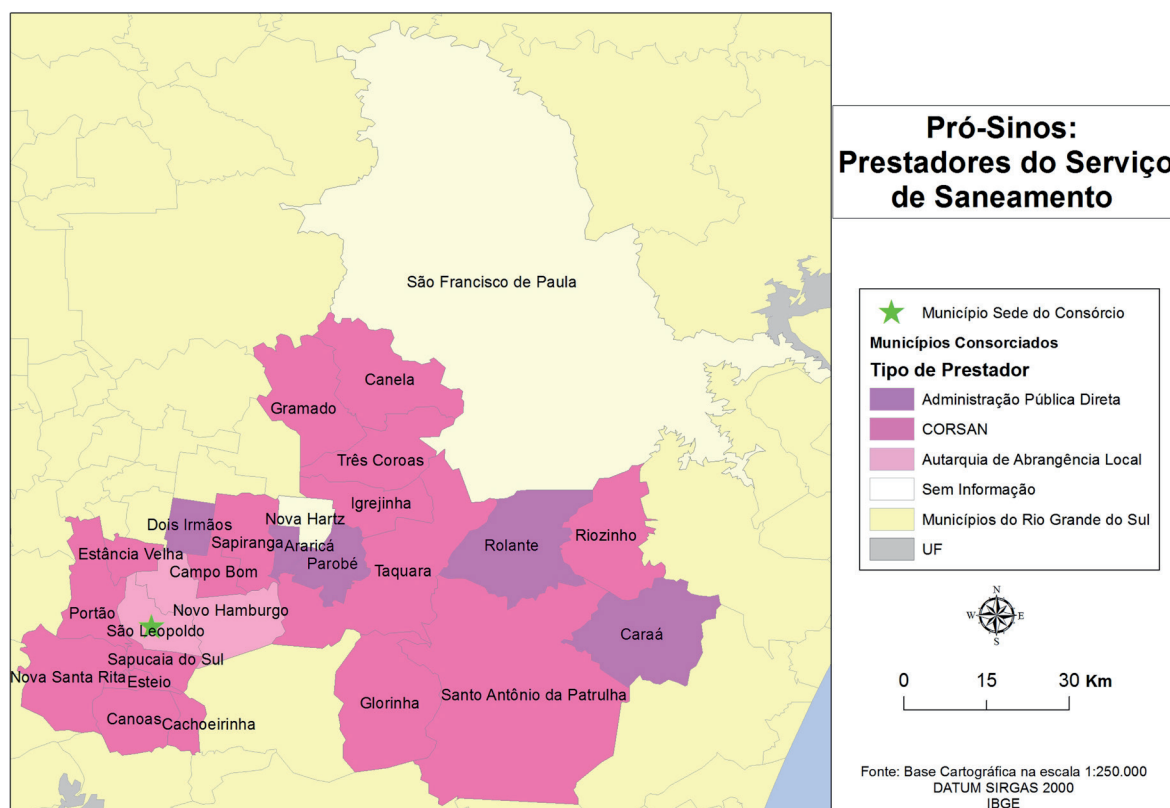


Figura Mapa dos municípios do Pró-Sinos identificando formas de prestação de serviços.

Segundo o Protocolo de Intenções de abril de 2007, o consórcio tem por objeto a formação de uma autarquia interfederativa que visa estudos, elaboração de projetos, planejamento, implantação e operação, fiscalização e regulação dos sistemas de saneamento básico. O que unia os municípios no momento da assinatura do protocolo era a promoção do direito ao meio ambiente equilibrado, por intermédio da implantação de políticas corretas na gestão de saneamento básico, em particular aquelas voltadas à revitalização do rio dos Sinos, onde em 2006 houve um grave episódio de poluição. A bacia desse rio era o território de ação do consórcio, sendo enfatizado o curso d'água principal como elemento de integração entre os municípios.

O protocolo destacava ainda a impossibilidade técnica dos municípios, principalmente os menores, de construir sozinhos soluções ambientalmente adequadas, e também as dificuldades financeiras pelas quais passavam todos os municípios, o que tornava limitada a sua capacidade de realizar investimentos na área de saneamento básico.

O Consórcio Pró-Sinos foi o primeiro consórcio público de saneamento constituído com base na Lei 11.107 de 6 de abril de 2005. Havia uma forte articulação sobre o tema dentro da ASSEMAE e no âmbito do Ministério das Cidades com os serviços municipais da região.

Técnico do Pró-Sinos entrevistado afirmou: “Os prefeitos da região buscavam uma solução para a questão da poluição do rio Sinos, e havia uma promessa do governo federal, via Ministério das Cidades, que se houvesse uma articulação via consórcio, haveria algumas facilidades para ter acesso a programas e, inclusive, as próprias operadoras municipais teriam algumas facilidades na questão da implantação de sistemas de esgotamento sanitário”.

O Protocolo e o Estatuto indicam que os municípios consorciados autorizam a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico que refere-se:

- I - ao planejamento, à fiscalização, à regulação e à prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- II - à implementação de melhorias sanitárias domiciliares, desenvolvimento de programas de educação sanitária e ambiental, sem prejuízo de que os entes consorciados desenvolvam ações e programas iguais ou semelhantes;
- III - à capacitação técnica do pessoal encarregado da prestação dos serviços de saneamento básico nos municípios consorciados;
- IV - à prestação de serviços, à execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- V - à realização de licitações compartilhadas das quais, em cada uma delas, decorram dois ou mais contratos celebrados por municípios consorciados ou entes de sua administração indireta;
- VI - à aquisição ou administração dos bens para o uso compartilhado dos municípios consorciados;

- VII - à contratação de serviços para operação de sistemas de saneamento básico;
- VIII - a outorgar concessões, autorizações e permissões para o uso dos sistemas de saneamento básico.

Para a consecução da gestão associada, os municípios consorciados transferem ao consórcio o exercício das competências de estudo e elaboração de projetos, planejamento, fiscalização e regulação dos serviços públicos de saneamento básico. A Assembleia Geral do Consórcio deve estabelecer as normas de regulação e fiscalização.

Os entes consorciados, mediante Contrato de Programa poderão ainda transferir ao consórcio outras competências do sistema público de saneamento básico. O que significa que o Pró-Sinos pode atuar na prestação de serviços. O Estatuto do Pro-Sinos determina que o consórcio deve atuar na regulação tarifária dos municípios consorciados, contudo isso não ocorre.

O Contrato de Rateio estabelecido em assembleia determinou que o valor da contribuição dos municípios seria baseado no seu número de habitantes, sendo estabelecido um valor de contribuição para diferentes faixas de população

Como visto, apesar do Estatuto possibilitar uma atuação ampla do Pró-Sinos em diferentes dimensões da gestão dos serviços de saneamento básico, as principais ações do consórcio concernem aos municípios o apoio técnico e planejamento.

O Pró-Sinos foi responsável pela elaboração dos seguintes planos:

Plano de Bacia do Rio dos Sinos, que estabelece cenários de demanda e disponibilidade de água para os próximos 20 anos. Realizado em parceria com o Comitê de Bacia (Comitesinos), abrangendo os 32 municípios da bacia, finalizado e aprovado em 2014. Em 2013 foi assinado entre o Pró-Sinos e o Comitê Sinos um Termo de Cooperação Estratégica para a conclusão do plano e sua aprovação, que dependia da fase de mobilização social que ainda não havia sido realizada. Essa atividade foi realizada pelo comitê ao longo de 2013 e o Plano de Bacia foi aprovado na plenária do comitê do dia 12 de julho de 2014.

Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PRGIRS), que possibilitará aos municípios o atendimento das premissas da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305), pré-condição para a liberação de recursos federais. Beneficiando os 24 municípios consorciados. O plano foi desenvolvido a partir do Convênio MMA/FNMA 041/2007, firmado entre o Consórcio Pró-Sinos e o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Encontram-se finalizados o Plano Regional e os Planos Municipais de Gestão de Resíduos Sólidos para cada um dos municípios do Pró-Sinos, entregues em 2012. O trabalho de campo detectou níveis diferenciados entre os municípios na gestão dos resíduos sólidos, por isto a importância de, além dos planos municipais, realizar-se também um planejamento regionalizado, fortalecendo a integração e prevenindo problemas localizados que podem comprometer a qualidade do meio ambiente local e a qualidade de vida da população.

Plano Regional e Planos Municipais de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, que possibilitaram a elaboração dos planos municipais de cada um dos entes consorciados e os cenários para atendimento da Política Nacional de Saneamento Básico. Os 26 municípios que integram a Bacia do Rio dos Sinos desenvolveram Planos Municipais de Saneamento Básico. Do total, 23 planos foram realizados através do consórcio. Além disto, foi realizado o Plano Regional de Saneamento Básico, atendendo às exigências da Lei 11.445, de 2007, que tem como objetivo a universalização deste serviço.

O Pró-Sinos também implantou a Central de Monitoramento da Bacia Hidrográfica que é uma ferramenta disponibilizada pelo consórcio para monitoramento e armazenamento de dados sobre a situação dos rios da bacia que incluem parâmetros de qualidade da água e nível de vazão dos rios. Os dados meteorológicos provém da Metsul; os dados de qualidade da água, do SEMAE de São Leopoldo; os dados de nível e vazão do rio de unidades locais, da CORSAN. Os dados chegam via e-mail e são compilados em gráficos diários e publicados no site do consórcio. Os mesmos dados vão para um banco onde se tem a informação em gráficos mensais; o servidor detém a informação recebida pelo Consórcio Pró-Sinos para que, de forma visual, consiga-se monitorar os dados e assim verificar eventuais anormalidades na bacia. O projeto foi implantado em 2010. O Pró-Sinos desenvolveu um projeto específico para aperfeiçoamento e ampliação das atividades de monitoramento para ser apresentado a órgãos que disponibilizam recursos para projetos ambientais, sendo o mesmo apresentado à seleção do Programa Petrobras Ambiental em 2010, não tendo contudo sido contemplado. Em 2013, por falta de pessoal técnico, o sistema de produção de informações não estava funcionando.

O Pró-Sinos desenvolve também atividades de educação ambiental. O Programa Educação Ambiental da Bacia, envolve a formação de “Coletivos Educadores” em todos os municípios consorciados. Ele foi lançado a partir de uma ação conjunta do Comitê de Bacia e do consórcio, em 2007, sendo uma das suas primeiras atividades. Os Coletivos Educadores da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos são formados por educadores de várias instituições que atuam no campo da educação popular, ambientalismo e mobilização social, como as universidades, as ONGs, as Prefeituras municipais através das Secretarias do Meio-Ambiente, Saúde e Educação, redes de Educação Ambiental, Pastorais e Sindicatos da região.

O Programa de Educação Ambiental (PEA) do Pró-Sinos tem o apoio institucional e financeiro do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e do Ministério do Meio Ambiente (governo federal). São parceiros institucionais do PEA/Pró-Sinos: Comitesinos, Upan, Instituto Martim Pescador, Otser e Grupo Editorial Sinos. Entre 2007 e 2011, o PEA Pró-Sinos/FNMA formou mais de 3.000 agentes de educação ambiental que atuam em associações, cooperativas, fóruns de recicladores, sindicatos, igrejas, entidades de classe, escolas públicas e comunitárias. Coletivos que atuavam de modo isolado nesse campo, e que desconheciam seus pares, hoje atuam de forma integrada em encontros micro e macrorregionais.

Diferentemente dos CISAB e do CISPAR, o Pró-Sinos atua também no setor de manejo

de resíduos sólidos, sendo responsável pela Usina Regional de Reciclagem da Construção Civil. A usina de reciclagem, localizada no bairro Arroio da Manteiga, em São Leopoldo, foi construída com recursos fornecidos pela Fundação Banco do Brasil, BNDES, Pró-Sinos e Prefeitura de São Leopoldo, que conta com um britador móvel que pode ser transportado para outros municípios. Após a extração da matéria reciclada, o mesmo passa por uma triagem especial para a retirada de pedaços de madeira e outros materiais. O custo de implantação foi de R\$ 2.000.000,00. O custo para a disposição dos resíduos é gratuito para municípios consorciados, e por carga para a iniciativa privada. O projeto transforma resíduos em matéria-prima, gerando economia de recursos naturais e financeiros. A usina foi inaugurada em maio 2012.

No que diz respeito às licitações compartilhadas, o Pró-Sinos lançou edital para a contratação de empresa para desobstrução de redes de esgoto para os municípios do consórcio.

2. Consórcios atuando na limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

Os consórcios públicos que têm atuação em diferentes atividades relacionadas à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são mais numerosos que aqueles atuando no abastecimento de água e esgotamento sanitário, existindo aproximadamente 200 consórcios constituídos.

Os primeiros consórcios de resíduos sólidos se formaram entre municípios próximos que buscavam compartilhar aterros sanitários para a disposição final dos resíduos.

A proposta embutida na Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos vai além dessa questão da disposição final de resíduos. Busca-se a cooperação entre municípios através de consórcios que possam desenvolver diferentes funções relacionadas à gestão, planejamento, prestação, regulação, fiscalização, assistência técnica, educação ambiental, compartilhamento de equipamentos e estações de transferência, apoio à implementação de projetos de coleta seletiva etc.

O universo de consórcios de resíduos sólidos levantado na pesquisa é muito heterogêneo. Existem os consórcios formados exclusivamente para compartilhamento de aterro sanitário; existem consórcios que têm atividades mais amplas da gestão de resíduos sólidos; existem consórcios envolvendo outros setores do saneamento básico; existem consórcios com objetivos amplos de desenvolvimento regional, multifinalitários, que incorporaram parte das funções relacionada à gestão de resíduos sólidos. A distribuição desses diferentes tipos de consórcios, bastante variável, tanto entre regiões quanto entre estados da mesma região, é sintetizada a seguir.

Começando pela região Norte do país, é nela que o número de consórcios de resíduos sólidos é menos expressivo. Foram identificados consórcios organizados para atuar no setor de resíduos sólidos em dois estados: Rondônia (dois), e Tocantins (três). Os dois consórcios

de Rondônia têm como área de atuação definida no protocolo de intenções o saneamento básico, mas atuam efetivamente no manejo de resíduos sólidos, nos aspectos de disposição final e planejamento para atender os princípios da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Já no Tocantins, dois consórcios atuam especificamente no manejo de resíduos sólidos; existe outro consórcio multifinalitário com finalidades relacionadas ao desenvolvimento regional, à gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, de transporte urbano ou intermunicipal, construção e manutenção de estradas, abatedouros e frigoríficos, entre outros.

A região Nordeste apresenta um número maior de consórcios de resíduos sólidos em função dos avanços das ações dos governos estaduais no sentido de implementar programas de regionalização e promover a institucionalização de consórcios. No Ceará, em 2006, foram concluídos os estudos técnicos e econômicos para a destinação final de resíduos sólidos, que apontaram a necessidade da implantação de 26 e melhoria de quatro aterros sanitários regionais, totalizando 30, para solucionar a destinação final dos resíduos sólidos urbanos no estado. Esses aterros deveriam ser gerenciados através de consórcios públicos onde participam o município e o estado. Foram constituídos juridicamente 21 consórcios públicos em resíduos sólidos fomentados e articulados pela Secretaria das Cidades, beneficiando a 144 municípios. Foram ainda instituídos, por iniciativa municipal, quatro outros consórcios, totalizando 25 legalmente constituídos no estado. Entretanto, até o final de 2015 nenhum desses aterros se encontrava em efetivo funcionamento. Atualmente, o estado (Secretaria das Cidades) está trabalhando nos projetos executivos dos aterros, sendo que apenas o do COMDERES de Sobral está finalizado, com recursos viabilizados para sua construção (BID).

Em Pernambuco a situação é diferenciada: os consórcios são em sua maioria multifinalitários sem a participação do estado; está previsto no Plano Estadual de Resíduos Sólidos que eles venham a atuar de forma associada na gestão de RSU, sendo que o que mais avançou neste sentido foi o Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana (COMSUL). Na Bahia os consórcios também são multifinalitários, associados a uma regionalização estabelecida pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) que definiu as regiões de desenvolvimento sustentável, sendo que essas articulações interfederativas devem ser utilizadas como base para a gestão associada dos resíduos sólidos.

A região Sudeste é onde a política de consorciamento para resíduos sólidos mais avançou. Em Minas Gerais existem 27 consórcios, sendo que nos três consórcios mais recentes ainda não existe atividade, apenas uma resolução de intenção da disposição final coletiva de resíduos sólidos entre alguns gestores municipais. Os consórcios de resíduos sólidos de Minas Gerais surgem sobretudo da iniciativa municipal, mas o governo do estado tem dado apoio a essas iniciativas. O número de municípios consorciados é bem variado, sendo os menores consórcios constituídos por três municípios com atuação exclu-

siva na área de resíduos sólidos; os maiores são consórcios multifinalitários que incluem entre suas funções aquelas ligadas à gestão de resíduos sólidos. Já existem consórcios que alcançaram resultados expressivos, tais como aterros compartilhados, programas de coleta seletiva para os municípios.

No Rio de Janeiro o modelo se aproxima do desenvolvido no Ceará, onde é o governo estadual que tomou a iniciativa de formação dos consórcios. O plano estadual de resíduos sólidos apresentou uma proposta de regionalização que busca agregar aspectos técnicos, operacionais, institucionais, jurídicos, econômicos e, ainda, políticos para a formação de escalas ótimas para o gerenciamento dos resíduos sólidos, que se materializam via consórcios onde participam municípios e estado. Foram propostos oito consórcios; já estão estruturados (Serrana II, Noroeste Fluminense, Centro Sul I, Vale do Café, Lagos I e Baixada Fluminense) e mais dois encontram-se em estruturação (Serrana I e Sul Fluminense II). O Estado do Espírito Santo também implementou um plano de regionalização que dividiu o território estadual em três consórcios, todos com a participação do estado.

Em São Paulo o Plano Estadual de Resíduos Sólidos indica que a existência de consórcios intermunicipais já estabelecidos pode facilitar a implementação da regionalização no estado e adoção de ações regionalizadas. Os consórcios existentes que atuam de alguma forma na gestão de resíduos sólidos são bastante diversificados, tanto em número de municípios, quanto ao tipo (multifinalitários ou apenas para a gestão de resíduos sólidos). Alguns são extremamente bem estruturados; outros, instituídos antes da Lei nº 11.107/2005, ainda não se adaptaram a ela.

Na região Sul o número de consórcios com atuação na área de resíduos sólidos também é expressivo; a maior parte deles é multifinalitária e se organizou por iniciativa dos municípios, sem a participação dos estados, sendo que muitos anteriores à Lei nº 11.107/2005. Esses consórcios tiveram, portanto, que adaptar sua estrutura ao novo marco legal.

Na região Centro-Oeste o número de consórcios ainda é pequeno, sendo que a maior parte foi criada recentemente e poucos estão efetivamente em atividade. Destaca-se o Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás (CORSAP – DF/GO), que associa o manejo de resíduos sólidos ao manejo de águas pluviais. Estruturado em 2013, ele tem como finalidades: promover a gestão associada e ambientalmente adequada dos resíduos sólidos das águas pluviais na região, além de viabilizar a coleta seletiva, a reciclagem e a destinação final dos resíduos não reciclados; realizar atividades de planejamento e prestação, por meio de Contrato de Programa, de serviço público de manejo dos resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais; delegar, por meio de contrato de concessão, a prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos ou de atividade dele integrante que tenham como titulares os municípios consorciados; entre outras relacionadas à gestão dos serviços dos resíduos sólidos detalhadas no seu estatuto.

Sendo o número de consórcios de resíduos sólidos bem maior, a escolha de uma experiência exemplar torna-se mais difícil, mas optou-se aqui por mencionar a experiência do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA), que busca desenvolver diferentes funções relacionadas à gestão: planejamento, fiscalização, assistência técnica, educação ambiental, compartilhamento de equipamentos e estações de transferência, apoio à implementação de projetos de coleta seletiva etc.

2.1 - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DA REGIÃO DO CIRCUITO DAS ÁGUAS

O Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA) está localizado no Estado de São Paulo. São 12 os municípios que compõem o CISBRA: Águas de Lindoia, Amparo, Itapira, Lindoia, Monte Alegre do Sul, Morungaba, Pedra Bela, Pinhalzinho, Santo Antônio de Posse, Serra Negra, Socorro e Tuiuti. Sua sede fica em Amparo.

A Região do Circuito das Águas é conhecida no país pelo aproveitamento dos recursos hídricos, tanto em termos turísticos quanto na produção de água mineral. Do ponto de vista turístico é uma das regiões mais importantes do Estado de São Paulo, conhecida também no restante do país, principalmente pelas propriedades medicinais atribuídas a alguns rios da região, além do turismo ecológico e de festivais temáticos. Dos 12 municípios consorciados, seis são considerados “estâncias hidrominerais” pelo governo do Estado de São Paulo: Águas de Lindoia, Amparo, Lindoia, Monte Alegre do Sul, Serra Negra e Socorro.

Em termos populacionais, os municípios diferenciam-se muito. Os dois maiores municípios são Itapira e Amparo, com população superior a 65 mil habitantes, que é um número muito superior comparado ao restante dos municípios, pois três municípios têm entre quase 40 mil habitantes (Socorro) e pouco mais de 20 mil habitantes (Santo Antônio da Posse), enquanto outros três têm população entre pouco mais de 17 mil habitantes (Águas de Lindoia) e quase 11 mil habitantes (Morungaba), e os demais quatro municípios apresentam população inferior a 10 mil habitantes, variando entre 5.780 (Pedra Bela) e 7.152 (Monte Alegre do Sul).

As finalidades do CISBRA estão listadas no seu protocolo de intenções:

- I - exercer as atividades de planejamento, de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico no território dos municípios consorciados;
- II - prestar serviço público de saneamento básico ou atividade integrante de serviço público de saneamento básico por meio de contratos de programa que celebre com os titulares interessados;

- III - representar os titulares, ou parte deles, em contrato de programa em que figure como contratado órgão ou entidade da administração de ente consorciado, e que tenha por objeto a delegação da prestação de serviço público de saneamento básico ou de atividade dele integrante;
- IV - contratar com dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas como catadores de materiais recicláveis para prestar serviços de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo;
- V - autorizar a prestação de serviço público de saneamento básico por usuários organizados em cooperativas ou associações nos casos previstos no art. 10, § 1º, I, da Lei nº 11.445/2007;
- VI - ser contratado para prestar serviços de assistência técnica não abrangidos pelo inciso II, executar obras e fornecer bens:
 - a) a órgãos ou entidades dos entes consorciados, em questões de interesse direto ou indireto para o saneamento básico (art. 2º, § 1º, III, da Lei nº 11.107/2005);
 - b) a município não consorciado ou à entidade privada, desde que sem prejuízo das prioridades dos consorciados;
- VII - prestar serviços de assistência técnica e de manutenção de instalações, nos termos de regulamento, às cooperativas e associações mencionadas nos incisos IV e V;
- VIII - sem prejuízo da responsabilidade dos geradores, transportadores e processadores, exercer o planejamento, a regulação, a fiscalização da gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos, implantar e operar rede de pontos de entrega e instalações e equipamentos de transbordo e triagem, reciclagem e armazenamento de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos; além disso, destinação final e comercialização;
- IX - nos termos do contratado com entes consorciados e sem prejuízo da responsabilidade dos geradores e transportadores, implantar e operar serviços de coleta, instalações e equipamentos de armazenamento, tratamento e disposição final de resíduos dos serviços de saúde;
- X - promover atividades de mobilização social e educação ambiental para o saneamento básico e para o uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;
- XI - promover atividades de capacitação técnica do pessoal encarregado da gestão dos serviços públicos de saneamento básico dos entes consorciados;

- XII - atendendo solicitação de entes consorciados, realizar licitações compartilhadas das quais decorram contratos celebrados por entes consorciados ou órgãos de sua administração indireta (art. 112, § 1º, da Lei nº 8.666/1993); restritas as que tenham como objeto fornecimento de bens ou serviços de interesse direto ou indireto do saneamento básico;
- XIII - nos termos do acordado entre entes consorciados, viabilizar o compartilhamento ou o uso em comum de:
 - a) instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção e de informática;
 - b) pessoal técnico; e
 - c) procedimentos de admissão de pessoal;
- XIV - desempenhar funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas ou, nos termos de delegação específica, a representação de ente consorciado nos órgãos que integram o sistema de gerenciamento de recursos hídricos;
- XV - realizar estudos técnicos para informar o licenciamento ambiental promovido por ente consorciado.

O protocolo do CISBRA traz uma inovação em termos de controle social: a Conferência Regional de Saneamento Básico. O protocolo de intenções a define da seguinte forma: “A Conferência Regional de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas, instância de participação e controle social, a ser convocada ordinariamente pelo Presidente do Consórcio a cada dois anos, no primeiro semestre dos anos ímpares, pelo Presidente do Consórcio, [tem] [...] a finalidade de examinar, avaliar e debater temas e elaborar propostas de interesse da gestão do saneamento básico nos municípios consorciados (Protocolo de Intenções do CISBRA, cláusula 38ª)”.

Antes da realização da conferência deve ocorrer a etapa municipal, em cada um dos municípios consorciados, onde serão eleitos os delegados municipais que terão direito a voz e voto na Conferência Regional. As etapas municipais devem acontecer pelo menos dois meses antes da Conferência Regional. As sessões das conferências e suas etapas são públicas, sendo assegurada a participação de representantes dos titulares dos serviços; de órgãos governamentais com atuação no saneamento básico, meio ambiente e recursos hídricos e saúde; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

O ponto de partida para a formação foi a preocupação com a questão dos resíduos

sólidos, que é o foco de atuação do CISBRA, e para o qual o tema é fundamental em função da importância das atividades turísticas e da exploração de água mineral.

As primeiras ações do consórcio visaram à gestão dos resíduos sólidos, que se concretizaram na inauguração da estação de transbordo e na elaboração do Plano Regional de Gestão Associada e Integrada de Resíduos Sólidos do Circuito das Águas (PRGAICA), também conhecido como Plano “Cidades Limpas”. A estação de transbordo começou a operar em junho de 2012. O objetivo da estação é atender os 12 municípios consorciados e reduzir os custos com o transporte dos resíduos. A estação foi operada inicialmente pelo SAAE de Amparo e depois ficou a cargo do CISBRA, que, depois de licitação, concedeu a operação a uma empresa privada.

Em função das ações desenvolvidas, principalmente através do SAAE de Amparo, com a inauguração da estação de transbordo, o consórcio ganhou o primeiro lugar do Prêmio “Boas Práticas em Sustentabilidade Ambiental Urbana”, do Ministério do Meio Ambiente, no tema “Fortalecimento Institucional, Planejamento e Gestão Ambiental Urbana”.

A elaboração do plano durou 16 meses, quando foram realizadas 18 oficinas com a empresa contratada e, após a conclusão das oficinas, foram realizadas as Conferências Municipais e a Conferência Regional, como mencionado anteriormente. Depois da Conferência Regional o plano foi aprovado pela assembleia e, finalmente, foi entregue à população em solenidade realizada em janeiro de 2014.

Os recursos para a manutenção do consórcio são provenientes do rateio entre os municípios. O critério para o rateio é o contingente populacional, onde a maior contribuição deverá ser feita pelo município com maior contingente, e a menor contribuição pelo município com menor contingente, sendo feita a relação entre as despesas do consórcio e o tamanho da população compreendida pelo mesmo.

Das atividades praticadas pelo consórcio observamos a participação em fóruns temáticos, lançamento de campanhas ambientais com caminhadas ecológicas e limpeza de córregos com a participação da população; apoio a oficinas educativas, como de reciclagem, dentre outras atividades de educação ambiental.

Uma das ações do consórcio, com apoio de Itapira, foi a criação da Estação de Transbordo de Lixo em Amparo, para onde será enviado o lixo orgânico coletado nos municípios consorciados.

Além disso, com apoio do consórcio, o município de Socorro já instalou o primeiro ecoponto da região, com a finalidade de receber os resíduos recicláveis diretamente da população, voluntariamente, que serão depois encaminhados à reciclagem. O objetivo central dos ecopontos é reduzir os custos com transporte de resíduos e auxiliar no trabalho de reciclagem. Ainda serão instaladas outras 54 unidades similares na área de abrangência do consórcio.

Os projetos não se restringem às áreas urbanas do município. Nas áreas rurais, além de serem previstos alguns desses ecopontos, também são feitas atividades de conscientiza-

ção com relação à destinação correta dos resíduos de insumos agrícolas, como embalagens de agrotóxicos.

Além dos ecopontos, o CISBRA também instalou pontos de coleta para resíduos eletrônicos em três municípios: Amparo, Socorro e Monte Alegre do Sul. Com o objetivo de preservar o meio ambiente destinando corretamente os celulares e beneficiar as instituições envolvidas, O CISBRA iniciou parceria com o Grupo de Escoteiros Portal das Águas na campanha de coleta de celular. Através da parceria estamos distribuindo as caixas de coleta em cidades consorciadas. Em setembro de 2014 o CISBRA deu início ao projeto de coleta de pneus. Inicialmente o projeto conta com dois pontos de coleta, um em Amparo/SP e outro em Socorro/SP.

A proposta do CISBRA é reduzir ao máximo o volume de resíduos dos municípios consorciados que têm como destino aterros sanitários, através da redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos. Os rejeitos, “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada” (definição do inciso XV, do artigo 3, da Política Nacional de Resíduos Sólidos), dos municípios do CISBRA têm como destino as seguintes áreas: o Aterro Sanitário de Itapira; o Aterro Sanitário de Socorro; o Aterro Sanitário em Valas de Pedra Bela; e o Aterro Sanitário Classe 2 da empresa ESTRE, em Paulínia/SP. Como várias dessas áreas já não são ou não serão, em curto prazo, alternativas para o CISBRA, o consórcio pretende estudar a possibilidade de implantação de um Aterro Sanitário Consorciado para auxiliar na disposição dos rejeitos do consórcio.

O CISBRA também realiza licitações para: contratação de empresa para a execução de serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos de serviços de saúde para atender o conjunto dos municípios consorciados;

A atividade de Regulação, no âmbito do CISBRA, já foi amplamente discutida em inúmeros momentos, desde sua implantação. Como já mencionado, era prevista a criação de uma câmara específica para este fim, mas, buscando atender os procedimentos corretos, esta não só não chegou a ser implementada, como foi retirada do protocolo de intenções. Com isso, a regulação se tornou uma lacuna em aberto, com algumas possibilidades. Durante as assembleias, as oportunidades levantadas foram: a criação de câmaras de regulação em cada município ou a adesão a agências preexistentes. Assim, há o incentivo à adesão à Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ), que participou em algumas assembleias apresentando seu trabalho e as vantagens de se associar a ela, como os custos reduzidos, por exemplo. Alguns municípios já fazem parte dessa agência: Amparo, Monte Alegre do Sul e Santo Antônio da Posse.

3. Consórcios de Regulação

No âmbito da prestação regionalizada, o exercício das atividades de regulação e fiscalização pode se dar por uma das seguintes alternativas, constantes do art. 15 da Lei nº 11.445/2007:

- *por órgão ou entidade de ente da Federação, a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências, por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal;*
- *por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços. Os municípios podem, portanto, criar de forma consorciada uma Agência de Regulação e Fiscalização.*

A Lei 11.445/2007, em seu Capítulo V, define os princípios que orientam a regulação dos serviços:

Art. 21.

O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

- I – independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;*
- II – transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.*

Art. 22.

São objetivos da regulação:

- I – estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;*
- II – garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;*
- III – prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;*
- IV – definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.*

Art. 23.

A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I – padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;*
- II – requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;*
- III – as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;*

IV – regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V – medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI – monitoramento dos custos;

VII – avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII – plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX – subsídios tarifários e não tarifários;

X – padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI – medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Art. 24.

Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Art. 25.

Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

Art. 26.

Deverá ser assegurada publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se referam à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

A pesquisa identificou os seguintes consórcios organizados para atuar na regulação da prestação dos serviços:

Tabela 1: Consórcios de Regulação / Agências Reguladoras Intermunicipais

Agência Reguladora Intermunicipal de Santa Catarina	ARIS	Regulação Saneamento	SC	176
Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias do Piracicaba, Capivari, Jundiá	ARES PCJ	Regulação Saneamento	SP	52
Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí	AGIR	Regulação Saneamento	SC	14
Consórcio Intermunicipal da Região Central	CISABRC	Regulação Saneamento	MG	9

O primeiro consórcio articulado para atuar na regulação dos serviços de saneamento a ser criado foi a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina, organizada a partir de uma articulação da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), e já agrega 176 dos 295 municípios do estado. É importante ressaltar que a FECAM é uma associação municipalista que tem um papel importante não somente na formação como também na manutenção de arranjos de cooperação intermunicipal. Na ARIS estão tanto municípios que mantêm seus serviços municipais, quanto municípios que delegaram a prestação dos serviços à Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CESAM).

A ARES PCJ surgiu a partir de decisão do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) de criar uma agência reguladora de sa-

neamento, 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 estes, dez 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.

Entre os municípios que têm seus serviços regulados pela ARES, existem diferentes formas de prestação de serviços: diretamente pela prefeitura, por SAAEs, pela SABESP e por empresas privadas. A ARES PCJ também regula a prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos em Piracicaba.

Ainda em São Paulo, outra forma de cooperação intermunicipal para a regulação foi articulada: o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê, criado a partir de uma iniciativa de duas instâncias de cooperação intermunicipal na região: o Consórcio de Estudos, Recuperação e Desenvolvimento da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê (Ceriso) e Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sorocaba e Médio Tietê (CBH-SMT). A assinatura do protocolo de intenções para a constituição do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê (Cisab SMT) aconteceu no dia 15 de setembro de 2010. Apesar de ter seu protocolo de intenções ratificado nas câmaras municipais, esse consórcio ainda não está atuando efetivamente nas atividades a que se propõe (planejamento e regulação).

A Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí (AGIR) tem seu protocolo de intenções com o objetivo de constituir o consórcio que foi formalizado em dezembro de 2009, e as ratificações se fizeram ao longo de 2010. Sua origem está na Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), cujos membros uniram-se para idealizar a criação de um ente de regulação regional para os serviços públicos de saneamento básico.

Ela tem como finalidade o controle, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos municipais do setor de saneamento básico, compreendidos como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, nos termos da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.

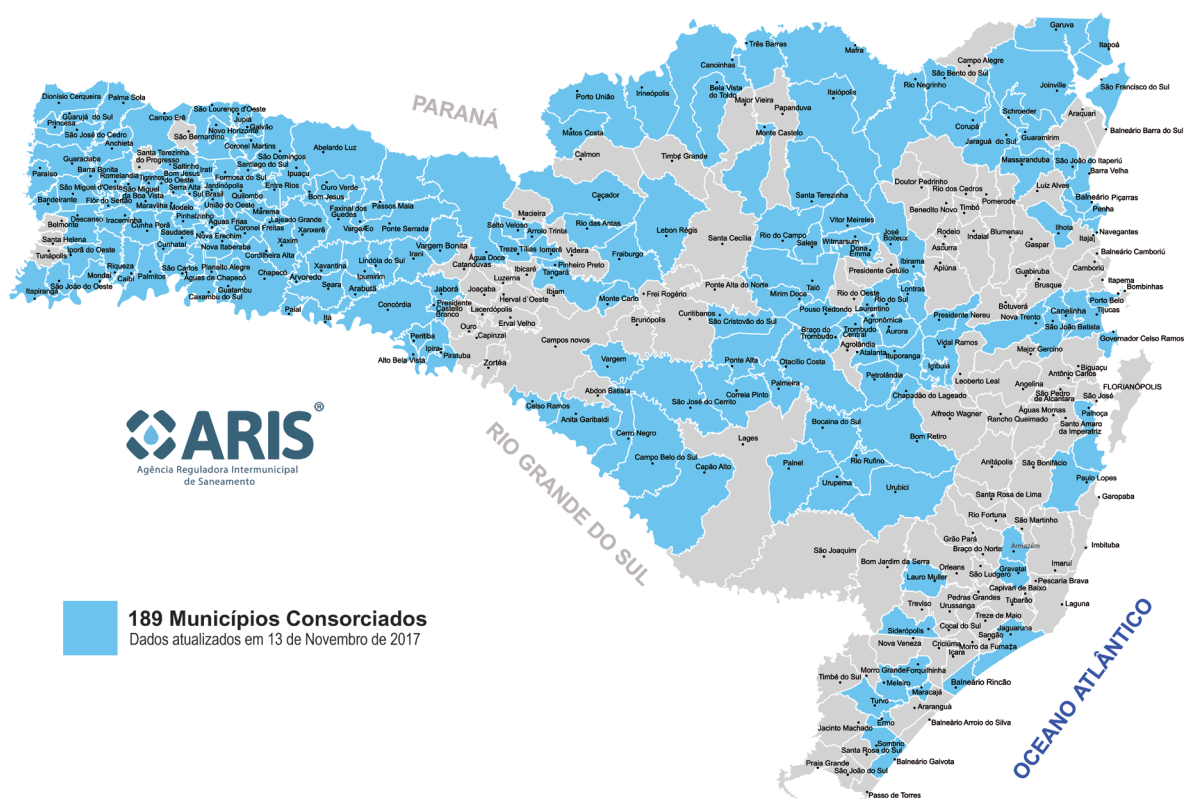
O mais recente consórcio para regulação é o Consórcio Intermunicipal da Região Central de Minas Gerais, constituído em julho de 2014. CISAB RC é pessoa jurídica de direito público interno, do tipo associação pública, composto originalmente por municípios da região central do Estado de Minas Gerais, que tem como objetivo buscar prioritariamente ser um consórcio público de referência na regulação e fiscalização

dos serviços públicos de saneamento básico, com base em normas e indicadores que garantam sua excelência e contribuam para o equilíbrio nas relações entre usuários, prestadores de serviços e poder público.

3.1 - AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DE SANTA CATARINA

A escolha da experiência da ARIS se deu em função de ser a primeira agência reguladora intermunicipal criada, em 2009, mas outras experiências também são demonstrativas do potencial positivo da regulação via cooperação intermunicipal.

Reunindo 189 municípios dos 295 de Santa Catarina, isto é, mais de 50%, a ARIS vem ampliando ano a ano o número de municípios consorciados. Ela atua na regulação e fiscalização de todas as atividades do saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem pluvial. Atualmente a ARIS regula e fiscaliza concessionárias estaduais (CASAN e SANEPAR), empresas privadas, autarquias municipais (SAMAE's) e a própria Administração Direta, quando prestadora dos serviços (DAE's).



Municípios consorciados ARIS.
Fonte: ARIS.

A ARIS possui independência administrativa, financeira e orçamentária. Os membros do Conselho de Regulação e o diretor geral exercem mandato de quatro anos, não podendo ser exonerados do cargo sem prévio processo administrativo.

São competências da ARIS:

1. Regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, através da fixação de normas, regulamentos e instruções relativos, no mínimo:
 - a. aos padrões e indicadores de qualidade dos serviços regulados;
 - b. aos requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
 - c. às metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
 - d. ao regime, estrutura e níveis tarifários, bem como aos procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
 - e. à medição, faturamento e cobrança de serviços;
 - f. ao monitoramento dos custos;
 - g. à avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
 - h. ao plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
 - i. aos subsídios tarifários e não tarifários;
 - j. aos padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; e
 - k. às medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.
2. Acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos regulados, de acordo com as leis, contratos, planos, normas e regulamentos pertinentes.
3. Exercer o poder de polícia administrativa no que se refere à prestação dos serviços públicos regulados, prestando orientações necessárias, apurando as irregularidades e aplicando as sanções cabíveis e, se for o caso, determinando providências e fixando prazos para o seu cumprimento.
4. Buscar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão, com modicidade das tarifas e justo retorno dos investimentos.
5. Manifestar-se quanto ao conteúdo dos editais de licitação, concessão e permissão e quanto aos contratos e demais instrumentos celebrados, assim como seus aditamentos ou extinções, nas áreas sob sua regulação, zelando pelo seu fiel cumprimento, bem como revisar e propor ajustes, no âmbito de suas competências, dos instrumentos contratuais já celebrados antes da vigência do presente Protocolo de Intenções.
6. Requisitar à Administração e aos prestadores dos serviços públicos municipais regulados, as informações convenientes e necessárias ao exercício de sua função

regulatória, guardando o sigilo legal, quando for o caso, bem como determinar diligências que se façam necessárias ao exercício de suas atribuições.

7. Moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesses entre o Poder Público e as prestadoras de serviços e entre estas e os consumidores, no limite das atribuições previstas em lei, relativos aos serviços públicos sob sua regulação.
8. Permitir o amplo acesso dos interessados às informações sobre a prestação dos serviços públicos regulados e sobre as suas próprias atividades, salvo quando protegidos pelo sigilo legal.
9. Avaliar os planos e programas de metas e investimentos das operadoras dos serviços delegados, visando garantir a adequação desses programas à continuidade da prestação dos serviços em conformidade com as metas e disposições contidas no Plano Municipal de Saneamento Básico e demais instrumentos legais da política municipal de saneamento básico.
10. Realizar audiências e consultas públicas referentes à prestação dos serviços públicos regulados.
11. Manifestar-se sobre as propostas de alterações dos instrumentos de delegação, apresentadas pelos prestadores de serviços públicos, para subsidiar as decisões do titular dos serviços.
12. Analisar e aprovar os Manuais de Serviços e Atendimento propostos pelos prestadores de serviços públicos regulados.
13. Analisar e conceder a revisão e o reajuste das tarifas, mediante estudos apresentados pelas prestadoras de serviços, bem como autorizar o aditamento dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico.
14. Manifestar-se sobre as propostas de legislação e normas que digam respeito ao saneamento básico.
15. Prestar informações, quando solicitadas, ao Conselho Municipal responsável pelo controle social do saneamento básico nos municípios consorciados.
16. Celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências.
17. Arrecadar e aplicar suas receitas.
18. Admitir pessoal de acordo com a legislação aplicável e nos termos do presente Protocolo de Intenções.
19. Elaborar seu Regimento Interno.
20. Elaborar e fazer cumprir o Código de Ética pertinente à atuação dos seus dirigentes e servidores públicos.
21. Decidir sobre as matérias de sua competência, nos termos deste Protocolo de Intenções.

O Conselho de Regulação é órgão de participação institucionalizada da sociedade no processo de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico nos municípios consorciados, possuindo natureza técnica. Representa a instância máxima de decisão e deliberação dos assuntos relacionados à regulação e fiscalização dos serviços de competência da ARIS. As decisões tomadas pelo Conselho de Regulação serão colegiadas e públicas, pela maioria simples dos conselheiros presentes, salvo previsão em contrário no protocolo de intenções. São competências do Conselho de Regulação:

1. Aprovar a indicação, pelo diretor geral, do diretor de Regulação, do diretor de Administração e Finanças, dos coordenadores e do ouvidor.
2. Analisar, deliberar e expedir resoluções sobre a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.
3. Sugerir à Assembleia Geral a alteração da base de cálculo e das alíquotas das taxas devidas pelo exercício da atividade de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.
4. Julgar os recursos contra as decisões administrativas exaradas pelo diretor geral, incluindo as relativas à revisão e ao reajuste dos valores das tarifas e demais preços públicos decorrentes da efetiva prestação dos serviços de saneamento básico, bem como referente a sanções aplicadas aos prestadores de serviços pelo cometimento de infrações.
5. Deliberar sobre as questões afetas às atividades de regulação e fiscalização encaminhadas pelo diretor geral.
6. Julgar, por maioria absoluta de seus membros, o processo administrativo disciplinar contra o diretor geral da ARIS, para fins de perda do mandato e do cargo, por cometimento de infração disciplinar ou afronta ao Código de Ética, definido em Regimento Interno.

O Conselho de Regulação é composto por sete conselheiros, indicados pelo Conselho Administrativo e escolhidos pela Assembleia Geral do Consórcio, tal sendo:

- I - 01 engenheiro sanitaria;
- II - 01 advogado;
- III - 01 contador;
- IV - 01 engenheiro civil;
- V - 01 administrador;
- VI - 01 economista;
- VII - 01 biólogo.

O financiamento da ARIS se faz através das 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.

Dentre as principais ações realizadas pela ARIS são destacadas:

- 32 estudos de reajustes tarifários
- 08 implantações de controle dos custos em SAMAEs
- 07 estudos de reajuste tarifário em resíduos sólidos
- Termos de Notificação: 59
- Autos de Infração: 70
- Aplicação de Penalidades: 05
- Estudos de modelagem de revisão tarifária em SAMAEs, de Jaraguá do Sul, Fraiburgo e São Bento do Sul (concluídos) e Rio Negrinho
- Estudo e modelagem para implantação tarifária em três SAMAEs
- Estudo Tarifário de Resíduos Sólidos de Itapema
- Estudo Tarifário de Água e Esgoto em Itapema
- Estudo de preço de Água fornecido pelos municípios de Balneário Rincão e Balneário Piçarras
- Minutas de Normas quanto a Contratos de Demanda e Metodologia de Acompanhamento de Indicadores

Este guia procurou trazer informações para auxiliar a quem enfrenta problemas concretos, na concepção, na constituição ou na gestão de um consórcio público de saneamento básico. Toda a pesquisa realizada demonstra os ganhos efetivos na cooperação interfederativa para atender os princípios da Lei nº 11.445/2007 e de seu decreto e regulação.

Os ganhos para serviços autônomos e autarquias municipais responsáveis pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são evidentes e as experiências elencadas na Terceira Parte deste documento são demonstrativas desses benefícios. No entanto, considerando o número de SAAEs existentes no país e os consórcios hoje existentes, verifica-se que o número de consórcios ainda é pequeno. Existe um vasto campo para que seja reforçada a cooperação entre municípios. Espera-se que esse guia traga uma contribuição nesse sentido, estimulando os municípios a criarem novas estruturas cooperativas, ou aderirem às já existentes. Neste sentido, observou-se ainda o potencial a ser explorado na regulação por consórcios intermunicipais. Eles são uma alternativa extremamente profícua para atender os princípios regulatórios determinados na Lei nº 11.445/2007 .

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(6):1543-568, nov./dez. 2013.

AITH, Fernando. “Saúde e saneamento no Brasil: aspectos conceituais e regulatórios e os desafios para a adoção de políticas públicas intersetoriais no País”. In: MOTA, Carolina. *Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da Lei Federal 11.445/07*, São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARROS, Pedro Motta de. *Consórcio Intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional*. São Paulo: Alfa-ômega, 1995.

BATISTA, S. *As possibilidades de implementação do consórcio público*. 1ª ed. — Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.

BERG, Stanford V. *Boas práticas de regulação dos prestadores públicos de serviços de água e esgoto*. CEPAL Nações Unidas, setembro/2014, e traduzido pela equipe da CEPAL em Brasília.

BOSSA, W. L. “Análise da Implantação e Consolidação do Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISMAE) após a implantação da Lei Federal 11.107/2005”. Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, apresentado como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal, do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá, 2011.

Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Estruturação e implementação de consórcios públicos de saneamento* / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. 2. ed. — Brasília: Funasa, 2014.

BRITTO, A. L. N. P. Gestão regionalizada e consórcios públicos: perspectivas para cooperação intermunicipal e gestão integrada das águas em áreas metropolitanas. In: CORDEIRO, B.S. (Org.). *Coletânea sobre a Lei nº 11.445/2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a. p.131-146.

- CAETANO, Marcello. *Direito Administrativo*. V. I. Coimbra: Almedina, 1997.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed., Coimbra: Almedina, 2002.
- _____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARNEIRO, José Mário Brasiliense; DILL, Günter. “Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise”. In: *Cadernos Adenauer*, n. 4, ano XII, p. 66 e ss., 2011.
- CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios Públicos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. Os problemas fundamentais da sociedade brasileira e os direitos humanos. In: *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, n. 51, São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 7.
- CUNHA, Rosani. “Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa”, publicado na *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 55, número 3, jul./set., 2004, p. 5-35.
- DENTE, Bruno. In. Luciano VANDELLI, *Le forme associative tra gli enti territoriali*. Milão: A. Giuffrè, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed, São Paulo: Atlas, 2002.
- GIANINNI, Massimo Severo. “Autonomia pubblica”. In: *Enciclopedia del diritto*. v. IV, Milão: Giuffrè, 1959.
- GRAU, Eros Roberto. Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional. In: *Revista Brasileira*. v. 12, n. 49, out./dez., 2006, 103-144. http://www.academia.org.br/acervo/terminal/index.asp?codigo_sophia=69462, página visitada aos 3 de abril de 2015.
- HARGER, Marcelo. *Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998. Tradução de Luís Afonso Heck.
- HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros*. Brasília: IBGE, 2011, 394p.
- JUSTEN FILHO, Marçal. “Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos”. In: MODESTO, Paulo e MENDONÇA, Oscar (orgs.). *Direito do Estado – Novos Rumos*. v. II. São Paulo: Max Limonad, 2001.

_____. “Parecer Jurídico”. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Projeto de lei nº 5.296/2005: diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política nacional de saneamento básico (PNS)*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

KRELL, Andreas Joachim. “Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços básicos – uma visão comparativa”. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 36, n. 144, out./dez. 1999, p. 239-260.

_____. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEITÃO, Alexandra. *Contratos Interadministrativos*. Coimbra: Almedina, 2011.

LÍCIO, Elaine Cristina. “Trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa”. *Revista do Serviço Público*, n. 3, Ano 55, p. 37-59, jul./set. 2004.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. “Parecer Jurídico”. *Revista Jurídica da Presidência da República*, Brasília, v. 7, n. 72, mai. 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf. Acesso em 8.mar.2014.

_____. *Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e Regime Jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. “Imediatismo e temperança na atividade das agências reguladoras”. In: *Gazeta Mercantil*, edição de 14.01.2009, p. 5.

MARQUES, Rui Cunha. *Regulação de Serviços Públicos*. Lisboa: Sílabo, 2005.

_____. A Atividade de Planejamento na Administração Pública: O Papel e o Conteúdo das Normas Previstas no Anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 27, jul/ago/set. 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-27-SETEMBRO-2011-THIAGO-MARRARA.pdf>>. Acesso em 10.jan.2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação Administrativa à Luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MACHETTI, Pedro Santolaya. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord. científicos). BILAC PINTO, Francisco Otávio; LUIZ RODRIGUES JÚNIOR (Coord. Editoriais). Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENEZES, Rafael Terra de; SAIANI, Carlos César Santejo e TONETO JÚNIOR, Rudinei. “Construção e operação de aterros sanitários: vantagens dos consórcios municipais”. In: TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino. *Resíduos Sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei federal nº 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)*. Barueri: Manole, 2014, p. 382-423.

MONTENEGRO, M. H. Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. In: CORDEIRO, B. S. *Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p.147-162

MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

PEIXOTO, J. B. *Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento*. Cooperação Técnica FUNASA/Assemae. Brasília, 2008.

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIERCE, R. J. Jr; SHAPIRO, S. A.; e VERKUIL. P. E. *Administrative Law and Process*. 2. ed., Westbury NY: The Foundation Press, 1992.

PITERMAN, A. “Formação e Implantação de Consórcios Intermunicipais de Saneamento: um estudo de três experiências no Brasil”. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG, 2014.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PROENÇA, Jadir Dias. *Contribuições para Melhoria da Qualidade de Regulação no Brasil*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2010.

REALE, Miguel. *Direito Administrativo – estudos e pareceres*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

RIBEIRO, Wladimir Antonio; COSTA, Silvano Silvério. “Dos porões à luz do dia: um itinerário dos aspectos jurídicos institucionais do saneamento básico no Brasil”. In: Leo Heller, José Esteban Castro (Orgs). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais e Editora Fiocruz, 2013, p. 467-482.

_____. SCHNEIDER, Dan; SALOMONI, Daniel. *Orientações Básicas para a Gestão Consorciada de Resíduos Sólidos*. Brasília. Edição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com apoio da Cooperação Brasil-Espanha, 2013 – disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/2013/Volume_7.pdf. Acesso em 2.fev.2014.

_____. LOSADA, Paula Ravanelli. “Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos?”. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (Org.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 41-54, disponível em <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/5Trevas.pdf>. Acesso em 8.mar.2014.

_____. *Cooperação federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2007. Disponível em <http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/Cartilha-ConsorciosPublicos.pdf>. Acesso em 10.mar.2014.

SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino. *Resíduos Sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei federal nº 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)*. Barueri: Manole, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos: Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra: Almedina, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación en el estado autonómico*. Granada: Comares, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TORRES, Sílvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

VILLARON, Pedro Cruz. “Formación y evolución de los derechos fundamentales”. In: *Revista española de derecho constitucional*. Ano 9, n. 25. Madrid, 1989, p. 35-62.

