



2º Workshop sobre Resíduos Sólidos – “Gestão de Resíduos Sólidos – Viabilidade de Opções para Municípios de Pequeno e Médio Porte”

Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos

Wladimir Antonio Ribeiro
S. Paulo, 26 de março de 2008

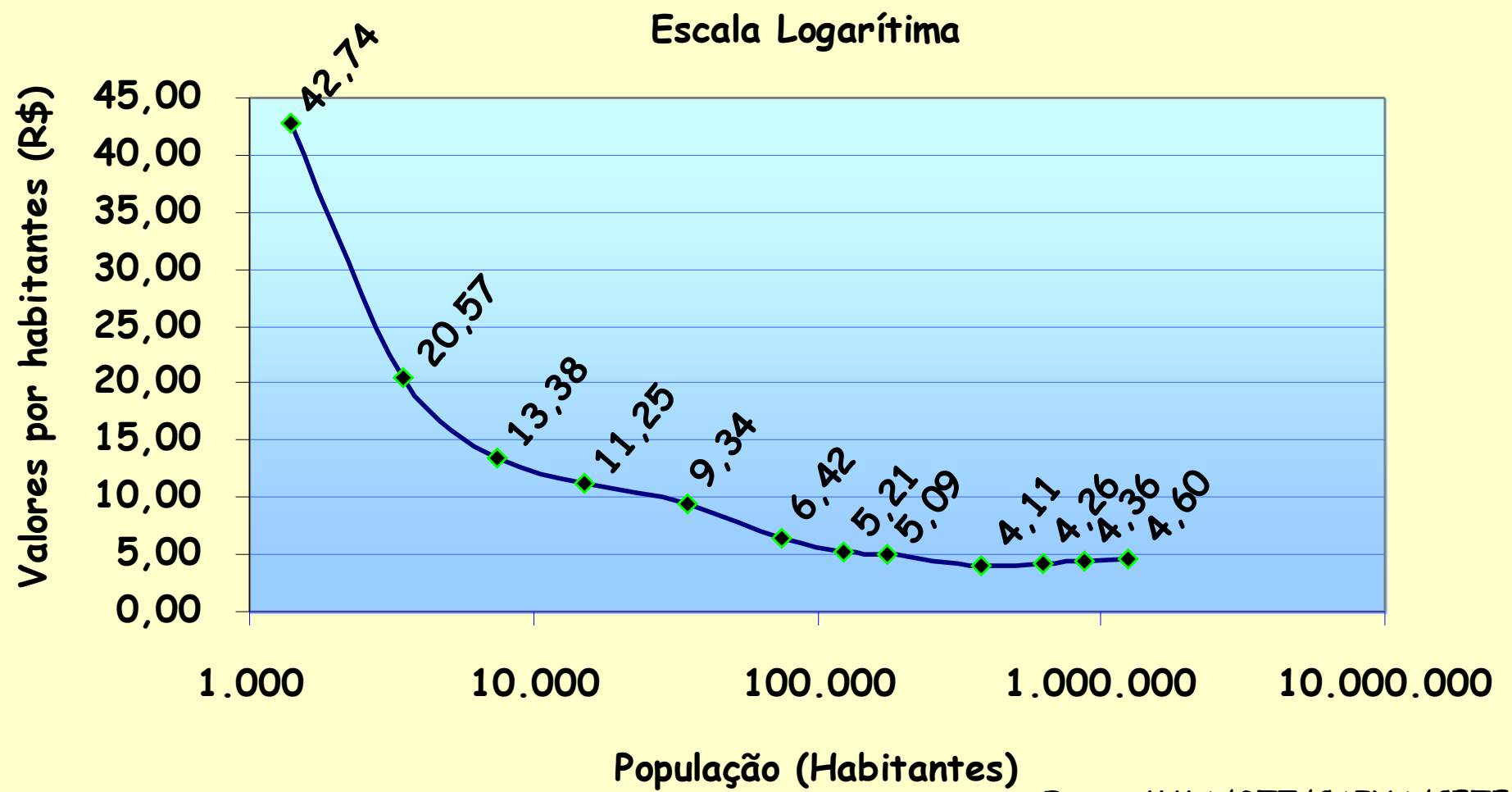


Parte I

**Como conciliar a escala adequada para as
políticas públicas com as exigências
democráticas da descentralização político-
administrativa?**



Custo de implantação de aterro sanitário em MG – 2002 - (R\$ por habitante)





A execução eficiente das políticas públicas modernas pode exigir não só a desconcentração e descentralização dos níveis maiores de governo mas, também, a **articulação** da atuação dos níveis menores.

Isso pode se dar em razão de **escala** (quando, por ex., Municípios pequenos se reúnem para viabilizar e operar um aterro sanitário) ou, ainda, pela necessidade de **coordenação** entre políticas públicas (como no caso da integração da política ambiental de diversos municípios conurbados).



A esse problema se procurou dar diversas soluções. Destacamos aqui três delas:

1) a criação de Estados sem Municípios e que englobam o território de grandes cidades. Esta é a solução de muitos países (por ex., a Alemanha) para a gestão de grandes cidades. Essa experiência perdurou no Brasil com a criação do Estado da Guanabara, que sucedeu o território do antigo Distrito Federal (21.4.1960 a 15.3.1975). De certa forma, é a solução adotada na gestão do Distrito Federal.



A esse problema se procurou dar diversas soluções. Destacamos aqui três delas:

2) a criação de órgãos ou entidades intermunicipais compulsórios ou voluntários. Ou seja, os municípios teriam ou o direito ou o dever de atuarem conjuntamente em face de determinadas matérias.

A intermunicipalidade voluntária pode se dar hoje mediante os consórcios públicos previstos no art. 241 da Constituição Federal (conf. EC 19/1998), bem como na Lei 11.107, de 2005 (regulamentada pelo Decreto 6.017, de 2007). Importante observar que em nada se impede que, havendo acordo, o Estado também participe de consórcio público, criando-se uma entidade interfederativa e não apenas intermunicipal.



Já a **intermunicipalidade compulsória** é tema hoje polêmico, em vista de que ainda não se definiu uma interpretação definitiva do disposto no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, que cuida das **regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões – tema a que retornaremos nesta exposição.



A esse problema se procurou dar diversas soluções. Destacamos aqui três delas:

3) a criação de órgãos ou entidades que, compulsoriamente, reúnam Municípios e Estado. Ou seja, os municípios teriam que compatilhar o exercício de suas competências entre si e com o Estado.

Este é o modelo dos **Kreise** alemães, que são entidades que reúnem diversos Municípios e o Estado para, juntos, exercerem competências.

E há opiniões de que as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões devam seguir esse modelo dos **kreise** alemães.



Modelos de
Integração Metropolitana

Estado sem Municípios (“Cidade-estado”)

intermunicipalidades
voluntárias ou compulsórias

órgão ou entidade que
compulsoriamente reúna Municípios e Estado
(Kreise alemães)



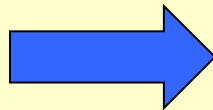
Parte II

A cooperação federativa



O federalismo moderno não se fundamenta apenas na autonomia dos entes federativos, mas na possibilidade de que tenham uma atuação concertada.

Federalismo dual



Federalismo cooperativo



Constituição Federal de 1891

“Art 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”



Princípio da Subsidiariedade

- O Estado não deve interferir em temas que devem ou podem ser melhor resolvidos pela própria sociedade;



Princípio da Subsidiariedade

- 2) As instâncias governamentais maiores não devem interferir em assuntos que podem ou devem ser resolvidos pelas instâncias governamentais menores;



Princípio da Subsidiariedade

- 3) Quando for necessária a atuação da instância governamental maior, preferencialmente deve ela agir no sentido de cooperar com a instância governamental menor, viabilizando que esta última realize a tarefa (a instância maior não deve substituir a instância menor).



Princípio da colaboração Federativa

outro possa agir

estrito

colaboração federativa em sentido
- *obrigação de agir para que*

coordenação federativa
- *atuação conjunta compulsória*

cooperação federativa
- *atuação conjunta voluntária*



Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública (IBGE, 2001)

Tipo de consórcio	Número de Municípios
Saúde.....	1.969
Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos	669
Educação.....	241
Habitação	64
Serviços de abastecimento de água.....	161
Serviços de esgotamento sanitário	87
Tratamento ou disposição final de lixo	216
Processamento de dados	88



Parte III
A coordenação federativa
(o Estado pode definir territórios)



Constituição de 1988

Art. 25.

.....

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, **constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes**, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.



Sobre o dispositivo houve polêmicas de interpretação.

A primeira é: seria necessária a concordância dos Municípios, para que houvesse a sua integração à região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião?

Nesse caso o STF decidiu que **a integração é compulsória e independe da vontade dos Municípios**, sendo necessária apenas lei complementar estadual (v. decisões das ADIs 1841-RJ e 796-ES).



Sobre o dispositivo houve polêmicas de interpretação.

A segunda é se a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião levaria à criação de um órgão ou entidade:

1) **intermunicipal**, ou

2) que reunisse diversos Municípios e o **Estado-membro** que, assim, também poderia exercer competências municipais.



A primeira posição, a da **intermunicipalidade**, deriva de interpretação mais próxima do texto constitucional, posto que este afirma que a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião é “constituída por agrupamento de municípios limítrofes”.

Ou seja, nos termos literais do dispositivo constitucional, delas **não faz parte o Estado**, porque a Constituição não diz que a região metropolitana é “constituída pelo Estado e por agrupamento de municípios”, apenas se referindo ao “agrupamento de municípios”.

Essa interpretação pertence aos votos dos Ministros **Nelson Jobim** e **Eros Grau** no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1842-RJ e 2077-BA, ainda em curso perante o Supremo Tribunal Federal.



A segunda tese, que é a de **instituir figura parecida com os kreise alemães**, se fundamenta em interpretação que alarga o sentido do texto constitucional, para considerar implícito nele a referência à participação do Estado na região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

Esta tese é defendida pelo **Min. Gilmar Mendes**, nos votos que proferiu nos julgamentos das referidas ADIs 1842-RJ e 2077-BA.



A sua motivação é mais de ordem prática do que jurídica:

a) as regiões metropolitanas instituídas durante o regime militar incluem os Estados e seria traumático modificá-las agora;

b) a presença do Estado seria essencial para garantir que a região metropolitana possa exercer o seu papel com eficácia, como são exemplos os [kreise](#) alemães.

Evidente que, de acordo com esta tese, o Estado teria o duplo papel de instituir a região metropolitana e dela participar. Ou seja, de formular “as regras do jogo” e “entrar em campo para jogar”.



De qualquer forma, independentemente do que venha a ser decidido, importante induzir o uso de instrumentos voluntários, como os consórcios públicos, muito mais eficazes para levar a uma atuação realmente integrada dos entes federados, desde que os contratos celebrados no âmbito da cooperação federativa possuam adequada proteção jurídica.



Com isso, nada impede que a lei complementar estadual institua região metropolitana e **preveja prazo** para que os Municípios instituem consórcio para a gerir, em determinado prazo, **sob pena de** o Estado, diretamente, instituir um órgão ou entidade. A experiência internacional (italiana, francesa, espanhola) demonstra que esse caminho é muito eficiente.



Parte IV

Regime Jurídico

dos Consórcios Públicos



Conceitos preliminares

Três inovações legislativas acabaram produzindo um **regime jurídico** para os consórcios públicos:

1. A Emenda Constitucional nº. 19, de 4.6.1998, no que alterou a redação do **artigo 241 da Constituição Federal**;
2. A **Lei nº. 11.107**, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos;
3. O **Decreto nº. 6.017**, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei nº. 11.107/05.



Conceitos de consórcio público

Artigo 2º, inciso I, do Decreto 6.017/07

“Art. 2º. Para fins deste Decreto, consideram-se:

I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;”



Consórcio administrativo pode se converter em consórcio público

Artigo 41 do Decreto nº. 6.017/07

“Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei nº. 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Parágrafo único. Caso a transformação seja para consórcio público de direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas.”



A partir do exercício de 2008 consórcio administrativo não poderá celebrar convênios com a União

Artigo 39 do Decreto nº. 6.017/07

“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.”



O artigo 241 da Constituição Federal (na redação da Emenda Constitucional nº. 19/1998):

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.



A EC nº. 19/1998

O consórcio público foi reconhecido como instrumento de cooperação federativa *horizontal* e *vertical*.

*“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os **consórcios públicos** e os convênios de cooperação entre os entes federados (...)”.*

***Horizontal**: exemplos: consórcios de Municípios com Municípios ou de Estados com Estados.*

***Vertical**: exemplos: consórcios de Estado com Municípios ou da União com os Estados.*



Consórcios Públicos: arranjos possíveis:

Consórcios entre Municípios

Consórcios entre Estados

Consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal

Consórcios entre Município(s) e Distrito Federal

Consórcios entre Estado(s) e Município(s)

Consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s)

Consórcios entre União e Estado(s)

Consórcios entre União e Distrito Federal

Consórcios entre União, Estado(s) e Município(s)

Consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s)



[A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005](#)

O princípio da subsidiariedade.

“Art. 1º
§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.
.....”

Colaborar com o Município pertence primeiro ao outro Município e, se insuficiente essa cooperação, caberá ao Estado cooperar. Somente quando insuficiente os recursos do próprio Estado é que cabe a atuação da União.



A EC nº. 19/1998

A exigência de que os consórcios públicos e os convênios de cooperação sejam disciplinados por *lei dos entes que cooperam entre si*.

*“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei** os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados (...)”.*

Obrigatória a participação do Poder Legislativo local na disciplina dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação entre entes federados, especialmente quando autorizam gestão associada de serviços públicos.



Parte V

Como constituir um consórcio público



Como constituir um consórcio público

ETAPA 1 - Protocolo de Intenções

O **protocolo de intenções** é o documento inicial do consórcio público e seu **conteúdo mínimo** deve obedecer ao previsto na Lei de Consórcios Públicos.

Ele é subscrito pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos consorciados, ou seja, pelos Prefeitos, caso o consórcio envolva somente Municípios, pelo Governador, caso haja o consorciamento de Estado ou do Distrito Federal, pelo Presidente da República, caso a União figure também como consorciada.

O protocolo de intenções deverá ser publicado, para conhecimento público, especialmente da sociedade civil de cada um dos entes federativos que o subscreve.



Como constituir um consórcio público

ETAPA 2 - Ratificação

A ratificação do protocolo de intenções se efetua por meio de lei, na qual cada Legislativo aprova o Protocolo de Intenções.

Caso previsto, o consórcio público pode ser constituído sem que seja necessária a ratificação de todos os que assinaram o protocolo.

Por exemplo: se um protocolo de intenções foi assinado por cinco Municípios, pode se prever que o consórcio público será constituído com a ratificação de apenas três Municípios, que não precisarão ficar aguardando a ratificação dos outros dois que, somente depois de ratificarem, poderão ingressar.

A ratificação pode ser efetuada com **reservas**. Caso haja sido publicada lei antes da celebração do protocolo de intenções, poderá ser dispensada a ratificação posterior.



Como constituir um consórcio público

ETAPA 3 - Estatutos

O protocolo de intenções, após a ratificação, converte-se no **contrato de constituição do consórcio público**.

Após as etapas 1 e 2, será convocada a assembleia geral do consórcio público, que decidirá sobre os seus estatutos que deverão obedecer ao estatuído no contrato de constituição do consórcio público.

No caso de consórcios públicos de **direito privado**, a personalidade jurídica do consórcio será adquirida mediante o registro dos estatutos no registro civil.

Os estatutos poderão dispor sobre a organização do consórcio, esclarecendo quais são seus órgãos internos, a lotação e demais regras para o pessoal, regras essenciais para as compras etc.



Parte VI

Gestão financeira do consórcio público



Gestão financeira do consórcio público

Os consórcios públicos poderão receber recursos públicos por quatro meios:

1. ser contratado pelos consorciados.
2. arrecadar receitas advindas da gestão associada de serviços públicos.
3. receitas de contrato de rateio.
4. receitas de convênios com entes não consorciados.



Gestão financeira do consórcio público

ser contratado pelos consorciados

“Art. 2º

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público
poderá:

.....

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da
Federação consorciados, dispensada a licitação.

.....”

Gestão financeira do consórcio público

Regulamento da Lei de Consórcios Públicos

“Art. 2º.
.....

XIV – serviço público: atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, **que possa ser remunerada por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa.**

.....”



Gestão financeira do consórcio público

arrecadar receitas advindas da gestão associada de serviços públicos.

“Art. 2º

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

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.



Gestão financeira do consórcio público

Lei de Consórcios Públicos

“Art. 4º.

.....

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

.....”



Gestão financeira do consórcio público receitas de contrato de rateio

“Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado **em cada exercício financeiro** e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em **plano plurianual** ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º 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.



Gestão financeira do consórcio público

receitas de contrato de rateio

“Art. 8º

§ 4º 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 necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.”



Gestão financeira do consórcio público receitas de convênios com entes não consorciados.

Lei de Consórcios Públicos

“Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.”

Lei 8.142/1990

Art. 2º Os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) serão alocados como:

.....
II - investimentos previstos em lei orçamentária, de iniciativa do Poder Legislativo e aprovados pelo Congresso Nacional;
.....

Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

.....
§ 3º Os Municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, **remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos no inciso IV do art. 2º desta lei.**”





Obrigado!

Wladimir Antonio Ribeiro

Advogado e Professor Universitário. Mestre em ciências jurídico-políticas pela Universidade de Coimbra, tendo defendido a dissertação “Em busca do federalismo perdido”, sob a orientação do Dr. J.J. Gomes Canotilho. Foi consultor da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República para a elaboração e regulamentação da Lei de Consórcios Públicos. Foi consultor do Ministério das Cidades para a elaboração da Lei Nacional de Saneamento Básico. Sócio do escritório Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques, de S. Paulo.

(11) 3068-4700

wladimir_ribeiro@hotmail.com