

**XI SILUBESA*****Simpósio Luso-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental****28/03 a 02/04/2004 - Natal - Rio Grande do Norte - Brasil***III-104 – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS.****Edmilson Fonseca**

Engenheiro Civil, graduado pela Escola de Engenharia da Universidade Federal de Paraíba em 1966. João Pessoa - Paraíba

Mestrado em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública do Rio de Janeiro, em 1967. Rio de Janeiro – RJ.
Diretor Regional do Nordeste da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental.

Endereço: Avenida Padre Pinto, 338 - Expedicionários

João Pessoa - Paraíba

CEP: 58 041-231

Fones: 083 225 1197 e 9965 1556

RESUMO:

Considerando ser o Brasil um país onde a grande maioria dos municípios tem populações inferiores a 30.000 habitantes, praticamente municípios com características rurais, sentindo por isso, as mais diversas dificuldades no trato da Administração Pública, ocasionadas pelos os poucos recursos, recursos esses, que se resumem nas dotações do FUNDO de PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS e do ICMS.

Como naqueles municípios menores as perspectivas de geração de emprego e renda inexistem, obras e serviços de caráter coletivo deixam de ser realizados por falta de recursos, com prejuízo para população.

Assim sendo o Consórcio entre município é uma solução para alguns casos, com o destino final dos resíduos sólidos de municípios limítrofes.

Esta é a razão maior deste trabalho.

Palavra Chave: Consórcio Intermunicipal, Consórcio sobre RSU.

I - INTRODUÇÃO

A população brasileira atual está na faixa dos 170 milhões de habitantes, população esta distribuída em 5 561 municípios, de acordo com o último censo do IBGE.

Apesar das dimensões continentais do Brasil, 73,22% da população dos municípios brasileiros não ultrapassam 20.000 habitantes. Estes dados são ilustrados a seguir:

População/hab	Municípios	Percentual
Até 5 000	1 382	24,85
De 5 001 até 10 000	1 308	23,52
De 10 001 até 20 000	1 384	24,85
	4 074	73,22

Observando os dados acima, pode-se até afirmar que o Brasil é um país de municípios rurais e, talvez por esta razão é que a maioria desses municípios não tem condições financeiras de sobre-existência e, assim sendo, não têm como oferecer aos seus munícipes, condições básicas como sistemas de abastecimento de água, sistemas de esgotos sanitários, drenagem urbana, sistemas de coleta e de destino final dos resíduos sólidos dentre outros.

Na realidade esses municípios não têm renda própria, pois não dispõem de nenhum modelo de industrialização e seus recursos financeiros são quase que exclusivos do Governo Federal através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), pois outros recursos se originam do Imposto sobre Circulação e Serviço (ICMS) e do Imposto Territorial Urbano (ITPU) que são parcelas pouco significativas no contexto municipal.

Diante do quadro apresentado, observa-se que restam poucas alternativas para os pequenos municípios e entre essas poucas, parece que a parceria, tanto interna como externamente em nível de municípios, é a mais viável.

Vários problemas de responsabilidade das Prefeituras municipais, na maioria das vezes, exigem soluções que não estão ao alcance da capacidade do município, em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para fazerem face às exigências das atividades que se pretende realizar.

Como os governos federal e estadual são tradicionalmente fontes de recursos utilizadas pelos municípios, estão constantemente sendo acionados para os auxiliarem, mas diante da nova realidade há pouca capacidade de intervenção. E, não é recomendável que o município deixe os poderes central e estadual assumirem ou realizarem atividades do âmbito municipal, pois corre o risco de perder a autonomia administrativa, retirando dos cidadãos a possibilidade de intervir diretamente em ações públicas, que lhes são asseguradas pela própria Constituição da República.

Em outros casos pode-se observar que, mesmo sendo possível ao município atuar isoladamente, pode ser mais vantajoso para ele formar parceria com outro município, possibilitando soluções que satisfaçam a realização do empreendimento necessitado, com menos recursos financeiros e até com melhor resultado.

Assim sendo, a ação conjunta dos municípios na resolução de problemas comuns, aumenta o potencial de atendimento à população, além de aumentar também o poder de diálogo das Prefeituras com os Governos Federal e Estaduais.

II - O CONSÓRCIO

Vários órgãos e entidades públicas estão devidamente legitimados a desenvolver atividades comuns, similares, idênticas ou complementares. Impõe-se, por imperativo de interesse público, uma maior racionalização e harmonização das atividades desempenhadas, das metas programadas e inclusive dos esforços despendidos, tendo em vista uma melhor utilização dos recursos financeiros e humanos em utilização, com finalidade de evitar o fracionamento e fragmentação indesejada. Neste contexto, os consórcios administrativos têm sido utilizados como instrumentos jurídicos legais e aptos à formalização da atividade cooperativista de diversas entidades integrantes da Administração Pública. Nesta perspectiva a Constituição, no seu art. 241 reza o seguinte: "A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre 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".

Diante dos argumentos acima apresentados, pode se observar que a parceria para resolver problemas comuns entre dois ou mais municípios, deve existir e o instrumento legal dessa parceria é sem sombra de dúvida o consórcio, que pode se caracterizar em:

Consórcio Administrativo,

Consórcio Intermunicipal.

III - CONSÓRCIO ADMINISTRATIVO

Segundo o doutor Hely Lopes Meirelles Consórcios Administrativos são acordos firmados entre entidades estatais, sempre da mesma espécie e do mesmo nível federativo para realização de objetivos de interesses comuns dos participantes.

É de bom alvitre que inicialmente se faça uma diferenciação entre consórcio e convênio. Portanto, enquanto o consórcio é celebrado entre entidades da mesma espécie, o convênio pode ser firmado entre entidades de espécies distintas. Esta norma é uma característica própria de cada uma dessas modalidades de parcerias e todos os princípios e preceitos que regem o convênio podem ser aplicados ao consórcio administrativo sem prejuízo da legalidade do consórcio.

É importante acrescentar que o consórcio administrativo de qualquer espécie é um ato gravoso que está fora do poder normativo do administrador público e, por essa razão, somente será legal se consentido pelo poder legislativo, pois o consórcio por si só não representa pessoa jurídica e assim sendo não tem capacidade para exercer direitos e assumir obrigações em seu nome, necessitando para isso, organizar um ente civil paralelo, - uma Secretaria Administrativa, - para administrar os interesse e realizar os objetivos, de acordo com a determinação dos consorciados."

IV - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

No presente trabalho, que diz respeito à atividade de resíduos sólidos, será dada ênfase ao consórcio mais atualmente utilizado, que é o Consórcio entre municípios, ou seja, o Consórcio Intermunicipal que tem por objetivo principal a realização de obras, serviços e atividades de competência municipal, porém com interesse comum intermunicipalmente ou mesmo regionalmente.

Com esta associatividade entre municípios, torna-se mais viável somar-se recursos financeiro, humano, técnico e administrativo, que uma Prefeitura isoladamente não teria condição de fazer-lo, deixando assim de executar atividades de responsabilidade do município e de interesse da população.

IV.1 - CONCEITOS

Jurídico e etimologicamente falando Consórcio Intermunicipal pode ser entendido como a união ou associação de dois ou mais municípios, isto é, entes da mesma espécie. O Consórcio Intermunicipal não é um fim em si mesmo, mas um instrumento, um meio, uma forma para a resolução de objetivos comuns e com a utilização compartilhada de recursos financeiros, humanos, infra-estrutura, equipamentos e materiais das Edilidades, com certeza se alcançará resultados mais positivos, no conjunto, comparar-se com a ação isolada de cada Prefeitura.

IV. 2 - CARACTERÍSTICAS

1ª - **Igualdade jurídica das partes.** É de fundamental importância à relação de igualdade entre os consorciados, ela é à base de sustentação do consórcio. É a manutenção do poder de decisão e da autonomia de cada ente consorciado.

2ª - **Possibilidade de crescimento** para os municípios de menor porte, dando-lhes oportunidades de crescimento através da assimilação de novas tecnologias e outras ações administrativas modernas, que resultam em menores custos e maiores benefícios.

3ª - **Inexistência de contrato**, podendo por isso, qualquer consorciado denunciá-lo livremente mantidas as vantagens e responsabilidades previstas até aquele momento.

4ª - **Possibilidade de entrada e saída** de outros municípios.

5ª - **Inexistência de sanções por inadimplência.** Esta característica não é bem aceita e sempre causa polêmica até por que pode prejudicar o bom andamento do consórcio.

IV. 3 - POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO

Apesar do propósito primordial do presente trabalho ser o de informar aos profissionais da área de resíduos sólidos, principalmente, das atividades relacionadas com tratamento e destino final, pretende-se, ainda, levar ao conhecimento destes profissionais que o consórcio entre municípios facilita amplas possibilidades às Prefeituras consorciadas, desde pequenas ações pontuais até programas de longo prazo e de grande alcance para o desenvolvimento dos municípios

participantes.

O Consórcio Intermunicipal pode se transformar em instrumento com menor ou maior durabilidade, intensidade e impacto. Pode ainda assumir os mais variados objetivos, como os abaixo descritos:

- a. Direcionamento para as ações e atividades de **Serviços Públicos** em parceria com municípios vizinhos, reduzindo os custos unitários de produção e distribuição das ações em atividades esportivas, de lazer, de assistência social e outros.
- b. Na área de **saúde**, constituindo nos dias atuais o tipo de Consórcio Intermunicipal de maior atuação e melhores resultados.
- c. Constituído com a finalidade de executar **Obras Públicas**, em áreas conurbadas, como canalização de cursos de água, obras viárias, locação de máquinas e equipamentos e outros de interesse comum dos consorciados.
- d. **Atividades relativas o Meio Ambiente**. Alguns consórcios têm sido constituídos levando-se em consideração a resolução de projetos destinados à recuperação e preservação da natureza, dos recursos hídricos, de bacias hidrográficas e formação de comitês de bacias. Esses consórcios têm alcançado grande êxito

IV. 4 - ASPECTOS LEGAIS

Os Consórcios Intermunicipais são amparados e regidos por dispositivos legais contidos na Constituição Brasileira. Sem se aprofundar no assunto, pois não é de nossa competência, transcreve-se os principais artigos da Carta Magna, que disciplina a matéria:

Art. 23 – Define as competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O parágrafo único deste mesmo artigo estabelece que Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre os consorciados.

Art. 71 – inciso VI – Autoriza competência aos Tribunais de Contas para fiscalizarem as aplicações dos recursos financeiros dos consórcios.

Art. 241 – Estabelece que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarão por meio de Lei Complementar a forma de cooperação entre os entes consorciados.

IV. 5 - ORGANIZAÇÃO

O ponto de partida para a organização de um Consórcio Intermunicipal é, em primeiro lugar, a articulação entre os entes interessados e tendo por base ética e jurídica o pacto e a negociação. É nessa fase inicial que resulta a elaboração e aprovação do instrumento consorcial que expressa o compromisso dos integrantes, institui-se e formaliza realmente o consórcio. Neste instrumento consorcial devem está expresso, de forma bem clara, todos os aspectos e questões relevantes e pactuadas pelos representantes de cada município que integra o consórcio.

Nessa primeira assembléia geral ordinária dos integrantes, que é também, a assembléia de constituição do consórcio, deve ser feita ATA narrativa da sessão assinada pelos presentes. Nesta mesma sessão deve-se dar conhecimento aos participantes, se possível sugeri modelo, das seguintes peças:

- a. **Protocolo de Intenções assinado pelos Prefeitos,**
- b. **Lei Municipal autorizativa da formação do Consórcio.**

Atendida a exigência destes dois documentos o consórcio fica constituído, podendo, assumir qualquer das formas jurídicas estabelecidas no Código Civil, sendo mais usual a de Sociedade Civil, com ou sem fins lucrativos.

Em seguida elabora-se o Estatuto e o Regimento Interno do Consórcio Intermunicipal. Por último registra no cartório competente ou na Junta Comercial do município sede do consórcio, o Estatuto juntamente com a Ata de criação. Por medida de segurança é aconselhável publicar o Extrato do Estatuto no Diário Oficial.

Na ata acima mencionada devem constar os nomes e qualificações dos consorciados e seus legítimos representantes.

Vencidas estas etapas, restam apenas:

- i. Escolha dos dirigentes do Consórcio Intermunicipal,
- ii. Inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes, (mesmo que não declare imposto de renda.).

IV. 6 - ESTRUTURA

O Consórcio Intermunicipal deve ter uma estrutura simples, ágil, leve e desburocratizada, principalmente, por ser mais um instrumento do que uma instância.

Independente dos objetivos e das atividades a serem desenvolvidas por um consórcio recomenda-se a estrutura seguinte:

- **Um Conselho de Sócios, ou Consultivo ou ainda de Administração** que é o nível maior de deliberação. Este conselho, que é o responsável pela política do Consórcio, é formado pelos Prefeitos ou seus representantes legais.
- **Um Conselho Fiscal**, a quem compete o acompanhamento da gestão financeira.
- **Uma Diretoria ou Secretaria Executiva**, responsável pelas ações e implementações dos projetos aprovados pelo Conselho de Sócios, ou Consultivo ou de Administração.
- **Equipes: de apoio técnico e administrativo** formadas por pessoal especializado e contratado para tal finalidade.
- **Colegiado de Comissões**. Como um consórcio pode ter finalidade ampla, as atividades distintas serão desenvolvidas nas comissões apropriadas para cada finalidade. Em cada um dessas Comissões devem existir representantes, titulares e suplentes, de todos os municípios consorciados.

IV. 6 - PLANEJAMENTO E FINANÇAS

O planejamento do Consórcio Intermunicipal deve ser feito conjuntamente e de forma integrada permitindo a troca de experiência administrativa e científica, evitando a concorrência regional entre os funcionários por melhores salários, possibilitando a padronização da política de pessoal e o treinamento integrado dos recursos humanos.

A respeito da parte financeira, as Prefeituras participantes são as fontes dos recursos financeiros responsáveis pela instalação e funcionamento do Consórcio. Na condição singela de beneficiárias e mantenedoras, estas Prefeituras assumem compromissos contratuais de curto, médio e longo prazo, visando alcançar o objetivo consorcial. A aplicação dos recursos é regimento estipulada de acordo com o planejamento elaborado, refletindo diretamente no orçamento que deve estar em harmonia com o plano de trabalho previamente elaborado.

A participação financeira de cada município será autorizada por lei aprovada pelas Câmaras Municipais. Nesta lei deve-se prever ainda a autorização para que o Município destine dotações para as despesas de operação e manutenção do Consórcio. Estas dotações poderão ser um percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

V - MODELO DE GESTÃO DO CONSÓRCIO

Como já foi dito, o principal agente gestor do Consórcio é Conselho de Sócios, Consultivo ou de Administração como queiram chamar, que é composto pelos Prefeitos consorciados. É bastante, também, incorporar vereadores e se for o caso alguma sociedade civil.

Conforme estabelecidos nos estatutos, as decisões podem ser tomadas por maioria simples, maioria absoluta, maioria qualificada ou por unanimidade. Em alguns casos, um município pode exercer o poder de veto sobre as decisões, especialmente se esse município ocupar um papel central nas atividades realizadas pelo Consórcio, como é o caso do município que cede área para implantação de aterros sanitários.

O Conselho de Sócios, Consultivo ou de Administração é sempre presidido por um dos Prefeitos dos municípios que constituem o Consórcio e geralmente é adotado o sistema de rodízio, mudando a cada dois anos.

A gestão administrativa e operacional do Consórcio, na maioria dos casos, exige uma estrutura apropriada. Existem duas maneiras de suprir esta questão: a primeira é criar um quadro próprio de pessoal; a segunda é formar este quadro com servidores cedidos pelas Prefeituras que compõem o Consórcio, podendo ser em regime parcial ou integral. Dentro do possível, é aconselhável dispor de uma equipe, pelo menos a equipe técnica, própria e de caráter permanente, possibilitando a formação de uma "consciência" do Consórcio, com conhecimento aprofundado dos problemas da região onde se localiza o referido Consórcio.

VI – RESULTADOS ESPERADOS

A formação do Consórcio Intermunicipal em municípios de pequeno porte, principalmente quando direcionado para atuar no problema de tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, pode resultar no seguinte:

- a. **Aumento de capacidade de trabalho e ações:** o governante municipal pode ampliar a universalização do atendimento a população por conta do aumento dos recursos e da participação das demais Prefeituras.
- b. **Maior eficiência na utilização dos recursos públicos:** é o caso do Consórcio cuja função é a implantação de aterro sanitário, como solução do destino final dos resíduos sólidos urbanos dos municípios consorciados.
- c. **Realização de ações inviáveis a uma única Prefeitura:** a soma de esforço em um Consórcio Intermunicipal pode gerar condições para que seja possível atingir resultados que seria impossível uma Prefeitura isoladamente realiza-los. É o caso, por exemplo, de aquisição de equipamentos destinados à coleta e transporte dos resíduos sólidos urbanos.
- d. **Maior poder de diálogo, pressão e negociação dos consorciados:** o verdadeiro entrosamento, sentido consciente de parceria e articulação de um Consórcio Intermunicipal criará, com certeza, melhores condições de negociações dos municípios junto aos governos Federal e Estadual, bem como junto a Entidades Cíveis e Empresas Estatais em geral. E assim, vê-se crescer e fortalecer a autonomia municipal e consequentemente do Consórcio.
- e. **Aumento da clareza das decisões públicas:** as decisões tomadas pelo Consórcio são sempre de âmbito regional e envolvem vários atores e por isso, elas ficam mais à vista, pois exigem discussões mais profundas em cada município e até regionalmente. Assim sendo, cria-se espaços para uma maior fiscalização por parte da sociedade sobre a ação do dirigente municipal.

VII - ORGANOGRAMA

Anexamos um modelo de Organograma de uma estrutura bastante singela, apenas como sugestão.



VIII – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONSECA, Edmilson - Consórcio Intermunicipal para Gestão Integrada de

Resíduos Sólidos Urbanos dos municípios: 1º consórcio, São Miguel de Tocantins, Sítio Novo de Tocantins e Axixá de Tocantins; 2º consórcio, Itaguatins e Maurilândia. Experiência de Campo. Ano 2001/2002.

MACÊDO SOARES, Ana Paula – Consórcio Intermunicipal de Saúde. Ano 2001. Pesquisa na Internet.

MACHADO, Rogério - Consórcio de Empresas Ano 2000, Pesquisa Internet.

MEIRELLES, Hely Lopes - Fundamentos Legais do Consórcio Ano 1997. Dados de Apostilha.

VAZ, José Carlos - Consórcio Intermunicipal. Ano 1997. Pesquisa Internet.