

# Encontro sobre gestão de resíduos sólidos – IMASUL – 14/11/17

## *Consórcios públicos e Parcerias Público-privada*



Joanni Aparecida Henrichs, advogada e consultora da CNM  
[jo.henrichs@gmail.com](mailto:jo.henrichs@gmail.com)

[www.consorcios.cnm.org.br](http://www.consorcios.cnm.org.br)

[consorcios@cnm.org.br](mailto:consorcios@cnm.org.br)

**(61) 2101-6000**

## CONTEXTO PNRS

### PL 2289/2015

#### Aterro Sanitário

**2021** - Municípios com até **50 mil habitantes**.

**2020** - Municípios com até **100 mil habitantes**.

**2019** - Municípios com **mais de 100 mil habitantes e em fronteira** de países.

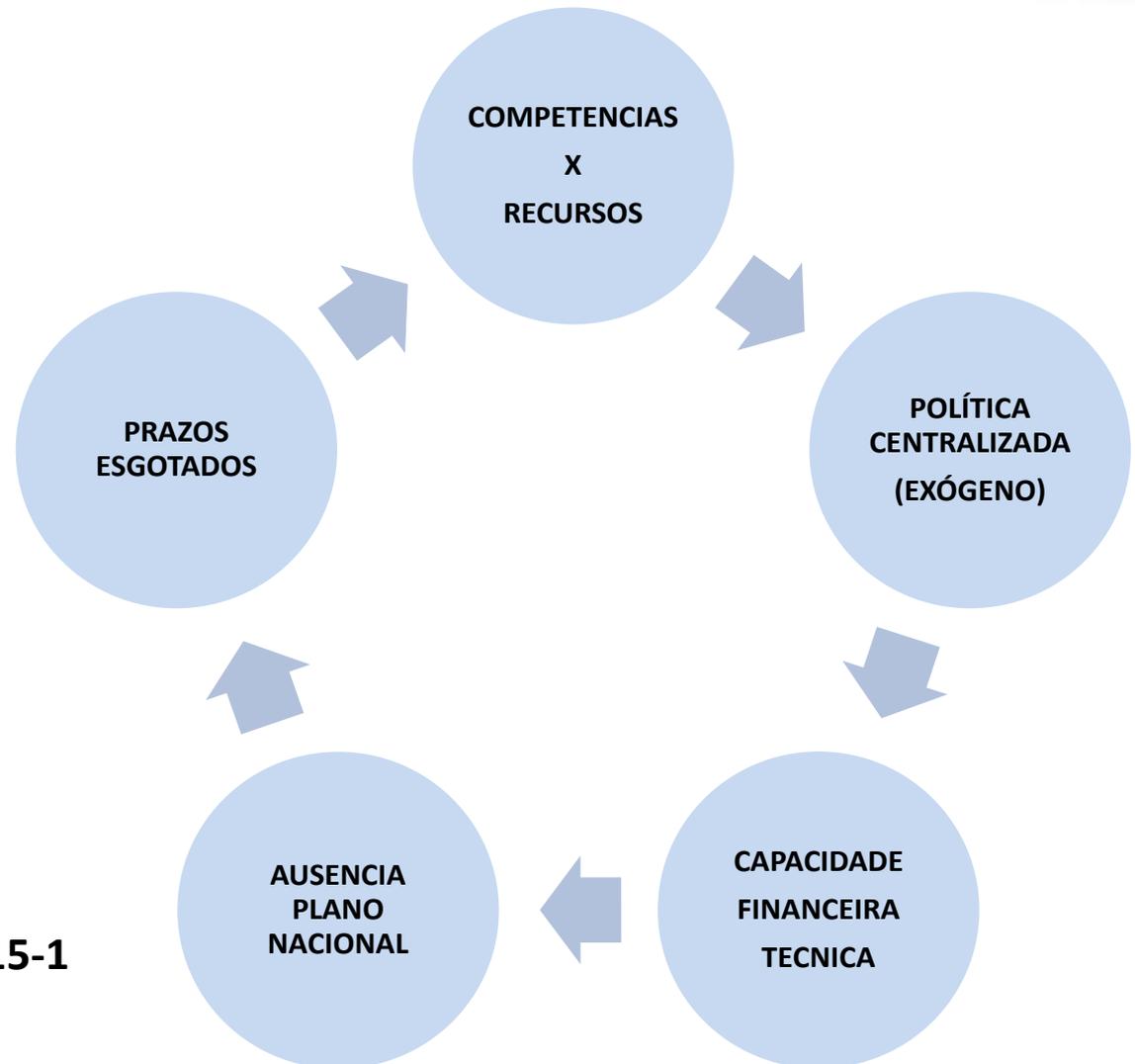
**2018** - Capitais e regiões metropolitanas.

#### Planos de Resíduos

31 de julho de **2017**: Municípios com **mais de 50 mil habitantes**

31 de julho de **2018**: Municípios **abaixo de 50 mil habitantes**

**TCU 023.678/2015-1**  
**Relatório jun.16**



# Alternativas para implementação da PNRS

## Consórcios Públicos

PNRS - dever apoiar e priorizar as iniciativas de soluções consorciadas; Acesso priorizado à recurso da UNIÃO; O Município que optar por soluções consorciadas pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

Alguns Estados oferecem incrementos no ICMS ecológico

## Parcerias Público-privadas



Consórcios  
Aspectos gerais

Consórcios na  
área de resíduos  
sólidos

PPP  
Aspectos gerais

PPP na área de  
resíduos sólidos

# Consórcios públicos intermunicipais



**1937**

**1988**

Período Estado Novo e Golpe Militar  
Centralização do Poder

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1937**

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988**

*Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.*

*Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.*

*Os MUNICÍPIOS foram finalmente reconhecidos como Ente Federativo (autonomia).*

*Repartição de recursos e competências; Retoma a importância da COOPERAÇÃO.*

# CRONOLOGIA



1988

(10 ANOS)

1998

CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988

EMENDA CONSTITUCIONAL  
N. 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. **EFICÁCIA LIMITADA***

# CRONOLOGIA

Município forte. Brasil forte.



• **1998** **(7 ANOS)**

**2005**

**(2 ANOS)**

**2007**

**EC N. 19/1998**

**LEI 11.107/2005**

**DECRETO 6.017/2007**

*Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.*

*Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.*

**De 1937 até 2005**



**Consórcios Administrativos**

**A partir de 2005**



**Consórcios Públicos**

**Consórcios Administrativos**

## **Consórcios Administrativos?**

- Constituído **ANTES** da Lei 11.107/2005; Pacto de mera colaboração: ausência de vínculo contratual e inexistência de obrigações recíprocas e de sanções por inadimplência; Liberdade de participar e se retirar;

## **Consórcios Públicos?**

- Constituído **APÓS** a Lei 11.107/2005; Formado **exclusivamente** por entes federativos;
- Constitui direitos e deveres recíprocos entre os participantes; Vínculo contratual, autorização legislativa; gera direitos e obrigações

**É POSSÍVEL (E VANTAJOSA) A CONVERSÃO?**

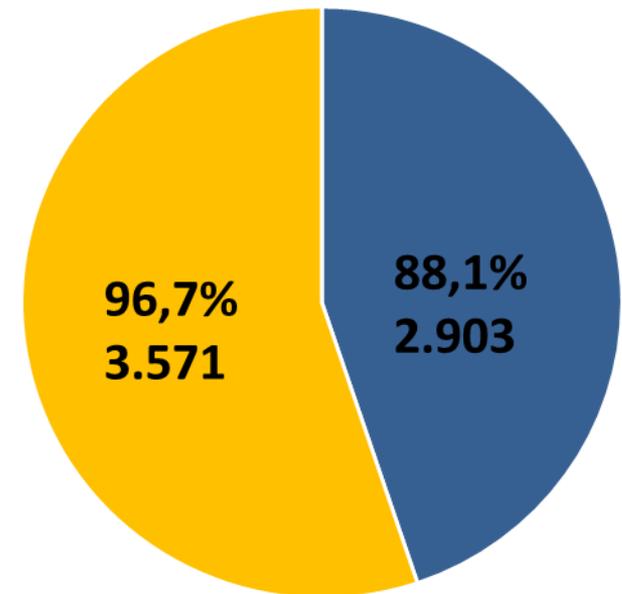
## Conceito

Pessoa jurídica autônoma, formada exclusivamente por entes da Federação, para estabelecer relações de cooperação federativa (gestão associada de serviços públicos (planejamento/fiscalização) ou prestação efetiva). Constituída como associação pública (com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos).

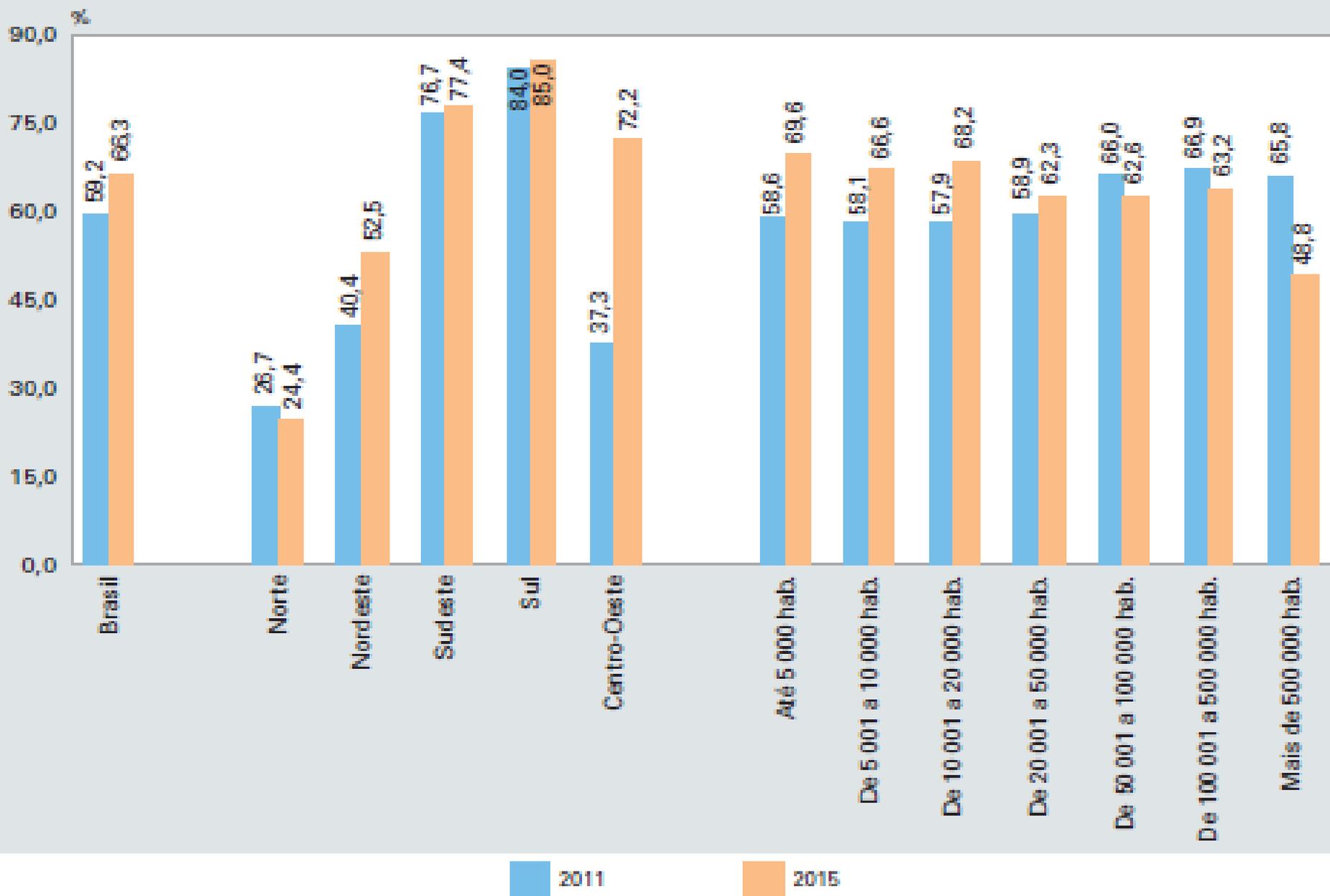
## Panorama Brasil

### Consórcios Públicos Intermunicipais

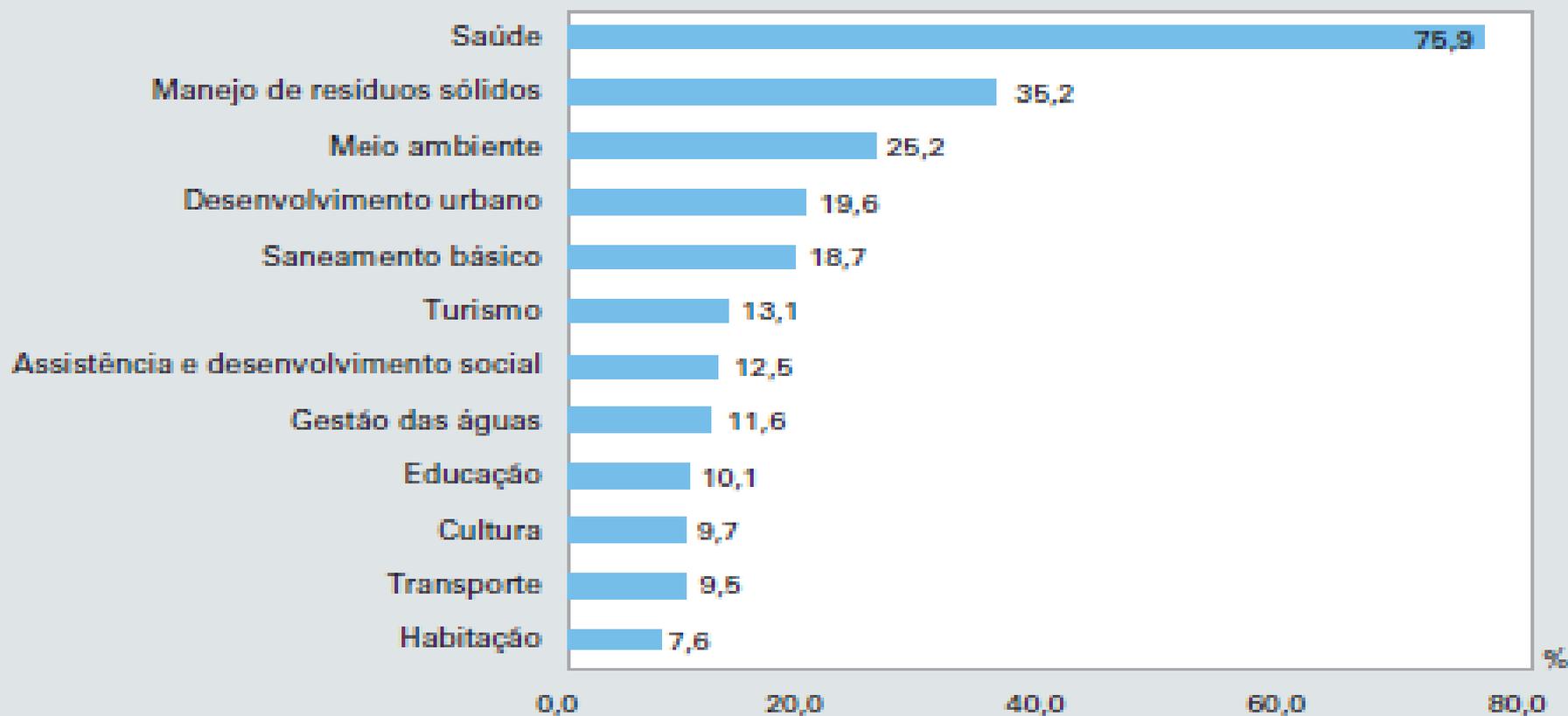
Munic (IBGE, 2016)



**Gráfico 17 - Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2011/2015**



**Gráfico 20 - Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo a área de atuação - Brasil - 2015**



**99,0% (381) dos municípios do Paraná e 98,8% (170) dos municípios do Ceará o tinham na área de Saúde;**

**98,3% (59) dos municípios de Sergipe e 85,7% (18) dos municípios do Piauí, na área de Manejo de resíduos sólidos;**

**Roraima e Amapá foram os únicos cujos municípios não faziam parte de nenhum consórcio público.**

- A cooperação entre os Entes federativos pode ser **horizontal** (entre Entes de mesma esfera) ou **vertical** (entre Entes de esferas diversas), possibilitando diversas conjugações;
- A **área de atuação** do consórcio público corresponde à soma dos territórios dos Entes envolvidos;
- A **União** somente integrará o consórcio na hipótese de se fazerem presentes todos os Estados cujos territórios estejam localizados os Municípios consorciados.

## Natureza jurídica

- Tanto os consórcios públicos de direito público, quanto os de direito privado **integram a Administração Indireta** de todos os Entes federados consorciados.
- Os consórcios públicos de direito público adotam **regime jurídico de direito público**, enquanto os de direito privado adotam **regime jurídico híbrido** (público e privado).
- Os consórcios públicos de **direito privado** não usufruem de todas as prerrogativas de um consórcio público de direito público.
- Os consórcios públicos de direito público e de direito privado se submetem à legislação que regula a **licitação, a celebração de contratos, a prestação de contas e a admissão de pessoal** (concurso público: emprego público, regime celetista).

## Independente da natureza jurídica adotada:

- Podem promover desapropriações e instituir servidões;
- **Outorgar concessão**, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos
- Pode ser contratado pela administração direta ou indireta dos Entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (contrato de programa);
- Limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação;
- Valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor;

Qual modalidade escolher?

Direito Público (associação pública)

Direito Privado (associação civil SFE)

**Natureza jurídica  
direito público**

- Receber transferências voluntárias da União (Art. 39 Dec. 6.017);
- Imunidade tributária;
- Exercício poder polícia (Ex. Consórcio SIM);
- Execução fiscal, etc.

# ASPECTOS GERAIS

Município forte. Brasil forte.



**1º passo:** identificar os interesses e problemas comuns



**2º passo:** elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária



**3º passo:** elaborar o protocolo de intenções



**4º passo:** ratificar o protocolo de intenções



**5º passo:** elaborar o estatuto do consórcio público



**6º passo:** efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)



**7º passo:** realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio



**8º passo:** estruturar órgãos decisórios e equipe técnica

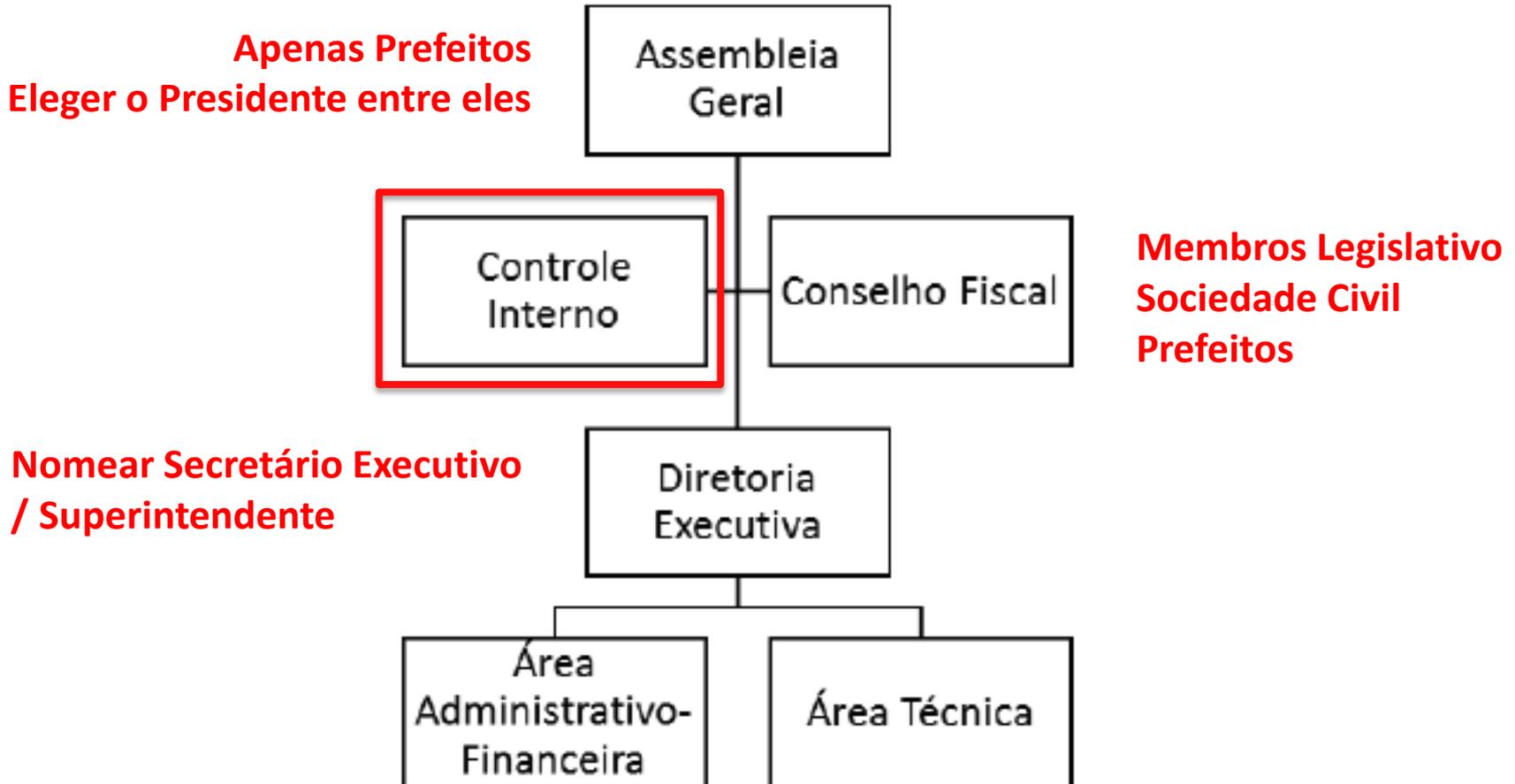


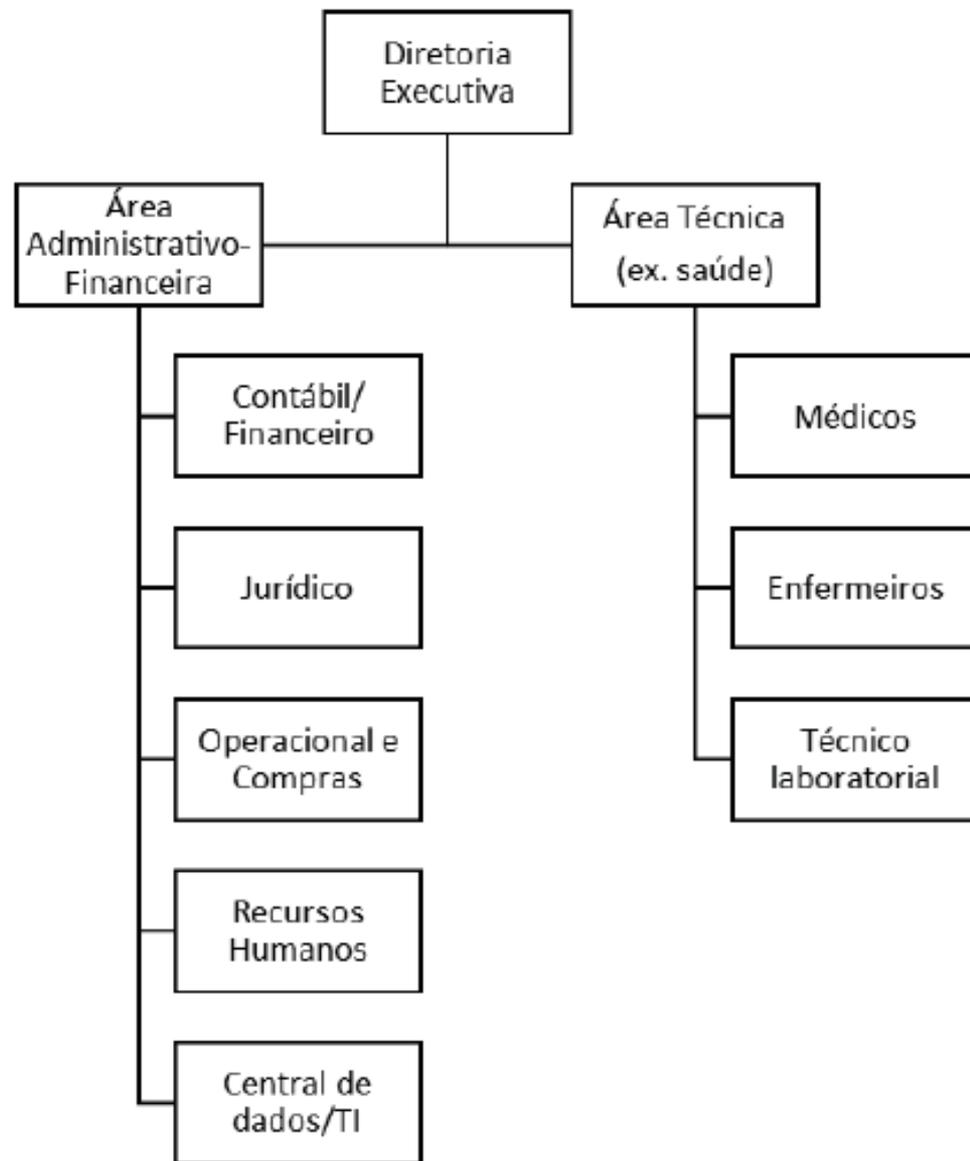
**9º passo:** outras providências para o funcionamento do consórcio

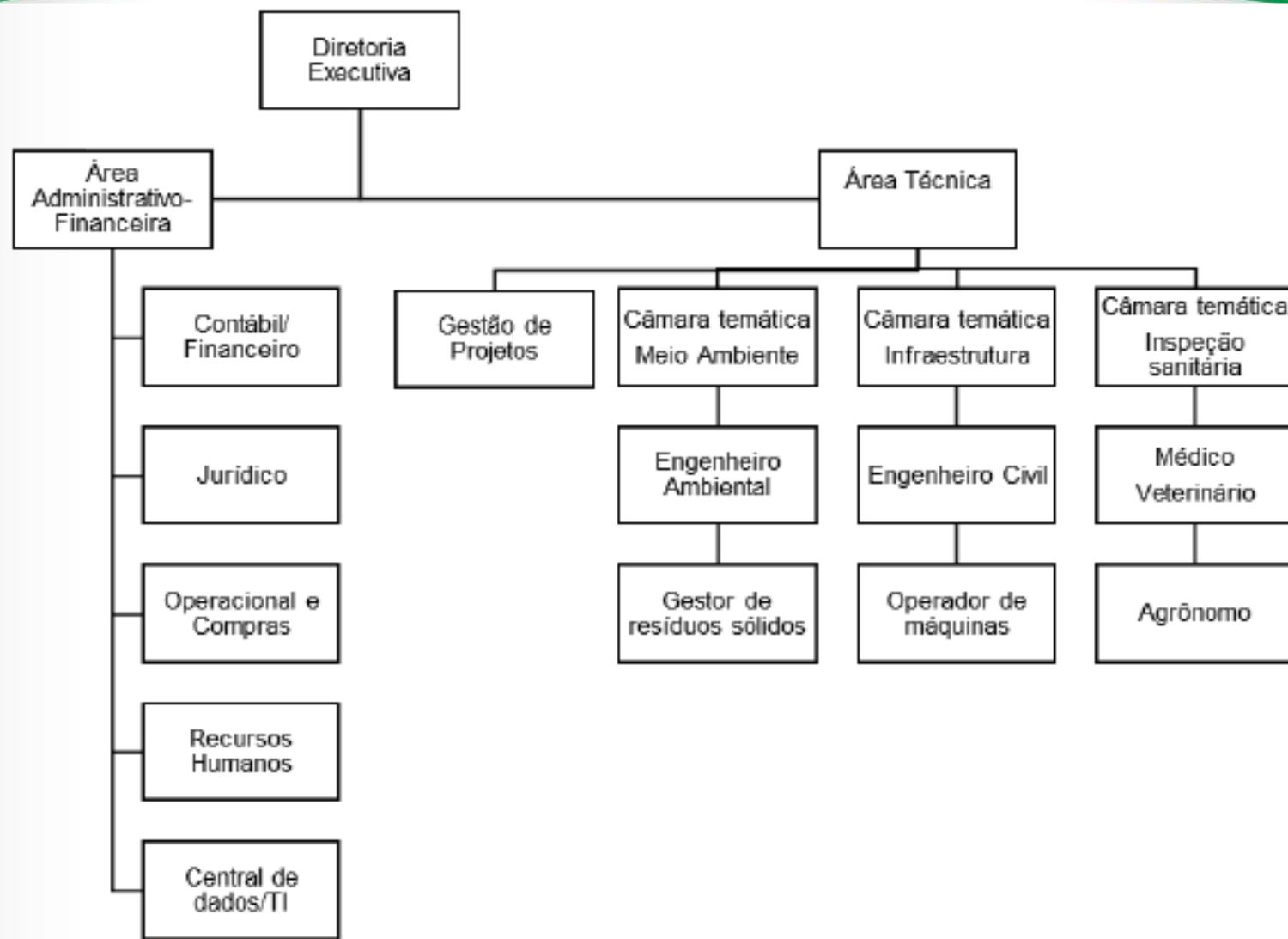


**10º passo:** retirada, exclusão, alteração ou extinção do consórcio

# Considerações PASSO 8 – Estrutura órgãos decisões







## Contratação de pessoal

- 1) Concurso público: regime celetista (empregado público)



### **PL 2543/2015 – CLT**

(ADI 2.135 – STF (art. 39, CF), TCE/RS x TCE/SC/MG/MT)

- 2) Cessão de Pessoal pelos entes consorciados;
- 3) Contratação temporária;
- 4) Cargos em comissão (atenção para estrutura organograma)
- 5) Terceirização de serviços (atividade meio) - licitação

## Considerações PASSO 9 – outras medidas de funcionamento

- 1) **Celebrar convênios (União / Estados)**

### **PL 2542/2015 – CAUC**

(Art. 39 Decreto 6.017 / STJ - REsp 1.463.921-PR, DJe 15/2/2016)



- 2) **Celebrar ajuste de gestão associada de serviços públicos (via contrato de programa)**

Exercício de atividade de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos, acompanhada ou não da prestação de serviços públicos

- 3) **Em caso de prestação de serviço público, instituir tarifa pela contraprestação, se for o caso;**
- 4) **Celebrar contrato de gestão (OS) ou termo de parceria (OSCIP), se for o caso;**

## Contratação de operações de crédito

Ainda não é possível – depende de regulamentação do Senado

**PRS 31/2017** (Projeto Resolução do Senado)

Visa alterar a Resolução 43/2001



## Prestação de Contas

A execução das receitas e despesas deve obedecer às normas de **direito financeiro aplicáveis às entidades públicas**

- Consórcio presta contas ao TCE
- Consórcio presta contas aos entes consorciados
- Entes consorciados prestam contas ao TCE

# Transparência

Os consórcios devem atenção à:

- **Lei Complementar 131/2009**, que alterou a LRF e determina a **disponibilização, em tempo real, de informações** detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira de todos os Entes federativos;
- **Lei 12.527/2011**, que regulamenta o acesso à informação;
- **Portaria 274/2016 – STN** (divulgação tempo real – internet - o orçamento do consórcio público; o contrato de rateio; as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro; demais demonstrativos fiscais.



**A maioria dos consórcios não disponibilizam as informações!**

# Consórcios na área de resíduos sólidos

## Por quê?

- Ganho de escala (volume resíduo) para viabilizar a implantação de aterro sanitário (100 mil hab. TCU - 029.173/2010-8);
- Redução/compartilhamento de despesas;
- Viabiliza estrutura administrativa e técnica estável;
- Regionalização da política;

## Principal causa de insucesso

- Planejamento e escala inadequada do empreendimento, o que gera:
  - a) incapacidade operacional;
  - b) insustentabilidade econômica e financeira;

## ETAPAS

### Gerenciamento de resíduos sólidos

**Definir: o que o  
consórcio fará?**



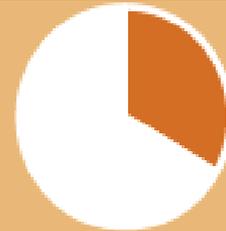
reutilização;  
reciclagem;  
compostagem;  
recuperação;  
aproveitamento  
energético



Para o adequado planejamento, **importante** na fase preliminar de constituição:

- Conhecer o Plano GRS Nacional (em elaboração);
- Conhecer o Plano GRS Estadual, se houver;
- Conhecer os Planos GRS dos Municípios que pretendem consorciar, se houver;

(TCU – Acórdão 2512/2016  
Autos 023.678/2015-1)



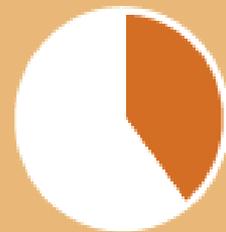
27 unidades da  
federação

apenas **nove** possuem  
Planos de Gestão Integrada  
de Resíduos Sólidos



5.568 municípios

apenas **2.325** possuem  
Planos de Gestão Integrada  
de Resíduos Sólidos



5.568 municípios

apenas **2.255** dispõem  
corretamente seus rejeitos  
em aterros sanitários

## Ainda na fase preliminar de constituição:

- Realizar o diagnóstico dos municípios (desenho do futuro PIRS);
- Eleger **QUAIS** ações serão executadas via consórcio (campanhas de conscientização, construção de infraestrutura, operacionalização das ações, etc) e verificar critérios técnico-operacional (**COMO**);
- Realizar os estudos de impacto orçamentário-financeiro (**QUANTO**);
- Estimar cronograma de ações (**QUANDO**);
- Buscar alcançar na gestão integrada as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social;

## Incluir no **Protocolo de Intenções** autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando:

- a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público;
- b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
- c) **a autorização para licitar e contratar concessão**, permissão ou autorizar a prestação dos serviços;
- d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e
- e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;

## **Independente das ações designadas o consórcio deve:**

- Elaborar o Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos, contemplando todo o território dos municípios consorciados.
- Estabelecer revisão periódica do Plano e das ações implementadas pelo consórcio;

## **EXEMPLOS DE CONSÓRCIOS**

- Consórcio Intermunicipal de Manejo e Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas (CONFIMARES) - [www.consimares.com.br](http://www.consimares.com.br)
- Consórcio Público para o Tratamento e Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Doce Oeste do Estado do Espírito Santo (CONDOESTE) - [www.condoeste.es.gov.br](http://www.condoeste.es.gov.br)
- Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos (ECOTRES) - [www.ecotres.com.br](http://www.ecotres.com.br)

- **Consórcio Intermunicipal e Gestão Desenvolvimento Ambiental Sustentável das Vertentes (CIDEGAS) - [www.cigedas.mg.gov.br](http://www.cigedas.mg.gov.br) (Estudos PPP)**
- Consórcio Intermunicipal Para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (CONRESOL) - [www.conresol.com.br](http://www.conresol.com.br) (Curitiba e Região Metropolitana)
- Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental (CICA) - [www.consorciocaiuaambiental.com.br](http://www.consorciocaiuaambiental.com.br)
- Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Sul (CIRSURES) - [www.cirsures.sc.gov.br](http://www.cirsures.sc.gov.br)
- Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável Portal da Amazônia - [www.consorciportaldaamazonia.com.br](http://www.consorciportaldaamazonia.com.br)
- Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA) - [www.cisbra.eco.br](http://www.cisbra.eco.br)
- **Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE (estudo PPP)**

## FONTES

- Lei 11.107/2005
- Decreto 6.017/2007
- Cartilha *Consórcios Públicos Intermunicipais: estrutura, transparência e prestação de contas* (CNM, 2017)
- Cartilha *Consórcios Públicos para gestão de resíduos sólidos* (FEAM e Governo de Minas Gerais)
- Relatório de Auditoria Operacional do TCU (029.173/2010-8 - Acórdão 2067/2008 – Plenário)
- Relatório de Auditoria Operacional do TCU (023.678/2015-1)
- Ministério do Meio Ambiente (<http://www.meioambiente.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/item/10333>)
  - *MANUAIS DE APOIO À GESTÃO ASSOCIADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA IMPLANTAÇÃO DE CONSÓRCIOS PRIORITÁRIOS*
  - *ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS*
  - *ESTUDOS DE CUSTOS RELACIONADOS COM A CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS*
  - *SISTEMATIZAÇÃO DOS CUSTOS RELACIONADOS OPERACIONAIS ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS EM CONSÓRCIOS*

Município forte. Brasil forte.



# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Debilidades do Estado (técnico-financeira)  
Estagnação pública x dinâmica setor privado

PPP (sentido amplo)

Contrato Gestão - OS

Termo de Parceria - OSCIP

Fundações/ONG s/ fins lucrativos

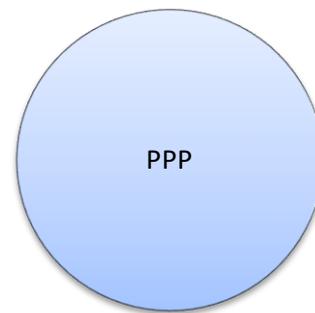
## PPP (sentido estrito)

<b>Concessão Patrocinada</b>	Lei 11.079/2004 Valor superior a R\$ 20 mi Prazo mínimo 5 anos Prazo máximo 35 anos (incluindo prorrogação).	Tarifa usuários + contraprestação pecuniária do parceiro público  Sociedade com propósito específico
<b>Concessão Administrativa</b>	Lei 11.079/2004 Valor superior a R\$ 20 mi Prazo mínimo 5 anos Prazo máximo 35 anos	Poder público usuário direto ou indireto Contraprestação pecuniária do parceiro público  Sociedade com propósito específico
<b>Concessão comum</b>	Lei 8.987/1997 Não há prazo mínimo e máximo Sem teto mínimo pré-fixado	Tarifa do usuário

## A contraprestação da Administração Pública nos contratos de PPP:

- I – ordem bancária;
- II – cessão de créditos não tributários;
- III – outorga de direitos em face da Administração Pública;
- IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;
- V – outros meios admitidos em lei.

As **concessões patrocinadas** em que mais de **70%** (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública **dependerão de autorização legislativa** específica.



Mera execução de obra pública e/ou intermediação de mão de obra **não** caracteriza PPP

Não confundir com os contratos administrativos típicos da Lei 8.666/1993



## Peculiaridades contratuais PPP

- a **repartição de riscos entre as partes**, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;
- os critérios objetivos de **avaliação do desempenho** do parceiro privado (poderá prever o pagamento ao parceiro privado de **remuneração variável vinculada ao seu desempenho**).
- a prestação, pelo parceiro privado, de **garantias de execução** suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos;
- o **compartilhamento** com a Administração Pública de **ganhos** econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

- A **contraprestação** da Administração Pública será obrigatoriamente **precedida da disponibilização do serviço** objeto do contrato de parceria público-privada.
- Para **abertura da licitação** (concorrência pública) se condiciona a:
  - a) estudo técnico que demonstre conveniência da PPP e que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais;
  - b) respeito as exigências da LRF;
  - c) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro
  - d) declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas são compatíveis com a LDO e LOA;
  - e) estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento
  - f) Previsão no PPA;
  - g) submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública;
  - h) licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento

## Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

- Se caracteriza como um **procedimento administrativo consultivo** no qual a Administração Pública, por meio de edital de chamamento público, concede a oportunidade para a iniciativa privada, **por conta e risco**, elabore estudos/projetos que servirão de base para a estruturação das futuras concessões e PPPs;
- **Poderá** haver reembolso pelo vencedor da licitação de concessão ou PPP;
- Decreto 8.428/2015 (União)

## Medida Provisória MP 786/2017

- Visa apoiar a estruturação e desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público privadas (PPP) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
- O Fundo tem por objetivo o financiamento de **serviços técnicos profissionais especializados (entenda-se: estudos técnicos, econômicos e jurídicos)** que irão apoiar a estruturação e o desenvolvimento de **projetos** que, futuramente, venham subsidiar o processo licitatório a ser realizado pelo poder concedente para outorga/celebração de concessão e parcerias público-privadas;
- Proposta de relatório do Sen. Elmano Ferrer (reduz investimento mínimo das PPPs para **10 milhões**);

- **PL do Senado (472/2012)** que tem por objeto *"Altera a Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para reduzir o valor mínimo ( vinte milhões de reais) para a celebração de contratos de parceria público-privadas (PPP) para Estados e Municípios; estabelece que o **valor mínimo será de dez milhões para os Estados e 5 milhões para os Municípios**"*
- Já foi aprovado no Senado e agora está tramitando na Câmara (**PL 7063/2017**) e atualmente aguarda Parecer do Relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS).e de cinco milhões para os Municípios.

## Exemplos municípios que celebraram PPP em resíduos sólidos

- Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) -  
[www.ppp.mg.gov.br](http://www.ppp.mg.gov.br)
- São Bernardo do Campo/SP  
<http://www.saobernardo.sp.gov.br/edital-de-concessao-ppp>
- Taubaté/SP
- Estância Turística de Salto/SP
- Paulista/PE
- Piracicaba/SP

## Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) -

[www.ppp.mg.gov.br](http://www.ppp.mg.gov.br)

1

**Governo e municípios.** Cada município será responsável pela coleta do lixo doméstico, dando prioridade à coleta seletiva. O Governo de Minas estipulará metas e incentivos para que os resíduos sólidos sejam devidamente recolhidos e transportados para as unidades de transbordo ou diretamente para a central de tratamento.

2

### **Governo e municípios.**

À medida que os municípios cumprirem suas metas, o custo da coleta e transporte dos resíduos sólidos será barateado. É importante lembrar também que os trabalhadores que hoje estão envolvidos com a reciclagem não só poderão dar continuidade a seu trabalho mas também terão novas oportunidades de emprego, já que a coleta seletiva será incentivada em todos os municípios da RMBH.

## Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) -

[www.ppp.mg.gov.br](http://www.ppp.mg.gov.br)

**3** **Governo e iniciativa privada.** Por meio da Parceria Público-Privada, serão construídas e usadas novas tecnologias para tratar dos resíduos sólidos e transformá-los em insumos, fazendo o reaproveitamento energético. Aquilo que não for aproveitado do tratamento do lixo será destinado a lugares apropriados, e o Governo estimulará a redução do volume de rejeitos dispostos em aterragem.

**4** **Governo e iniciativa privada.** A empresa parceira terá garantias e incentivos monetários do Governo, viabilizando seus investimentos, além de ter os subprodutos dos resíduos sólidos disponíveis para serem comercializados, reduzindo ainda mais os custos do tratamento.

**Joanni Aparecida Henrichs, advogada e consultora CNM**

**jo.henrichs@gmail.com**

**www.consorcios.cnm.org.br**

**consorcios@cnm.org.br**

**(61) 2101-6000**

