

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO**

***JOSÉ DE SENA PEREIRA JR.***

Consultor Legislativo da Área XI  
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,  
Desenvolvimento Urbano e Regional

**OUTUBRO/2008**

NOTA TÉCNICA

## SUMÁRIO

1 – QUADRO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO.....	3
2 – A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS E A LEGISLAÇÃO FEDERAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO .....	4
3 - CONCLUSÃO .....	5

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

# **FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO**

## **1 – QUADRO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO**

---

Ao final de 2006, cerca de 70% da população urbana brasileira era atendida por 24 empresas estaduais de saneamento e por uma autarquia estadual (no Acre, que transformou a SANACRE em autarquia), abrangendo serviços de abastecimento de água em 3.866 municípios e de esgotamento sanitário em 864.

O modelo de empresas estaduais de saneamento foi eficiente e fundamental para alterar os indicadores de saneamento no Brasil, em particular do abastecimento de água potável. Esse sucesso permanece em alguns estados, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná, mas esgotou-se em outros, como Amazonas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que as privatizaram ou extinguíram. Em alguns estados encontram-se em situação precária, com elevados déficits financeiros e dificuldades para organizar seus serviços de forma minimamente adequada.

Também em 2006, mais de 1.400 municípios prestavam diretamente os serviços de água e esgotos em suas áreas urbanas, por meio de Serviços ou Departamentos Municipais de Água e Esgotos (SAEs ou DAEs), geralmente autárquicos. A prestação direta municipal, naquele ano, abrangia 16,5% da população urbana abastecida com água potável e cerca de 11% da servida por sistemas coletores públicos de esgotos sanitários. Assim como nos casos das empresas estaduais, a qualidade e a eficiência dos serviços prestados pelos municípios variam significativamente de uma localidade para outra. Existem municípios que prestam diretamente serviços de alta qualidade, enquanto que em outros estes são prestados de forma precária, sem regularidade e com qualidade sofrível.

A partir de meados da década de 1990 começaram a atuar, no Brasil, concessionários privados de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Atualmente esses concessionários são responsáveis pelo fornecimento de água potável e pelo esgotamento sanitário de cerca de 2,5% e de 1,1%, respectivamente, da população urbana brasileira. Cidades importantes, incluindo capitais como Manaus (AM) e Campo Grande (MS), optaram por essa forma de prestar esses componentes do saneamento básico.

Ainda mais recentemente, começou a ser utilizada uma nova forma de organização dos serviços de saneamento: os consórcios de municípios, cuja atuação baseia-se na Lei nº 11.107/2005 - Lei dos Consórcios Públicos. É uma forma ainda incipiente de organização, correspondendo atualmente a cerca de 0,5% do abastecimento de água urbano brasileiro.

Outras formas de organização institucional podem ainda ser enumeradas, como as empresas municipais de saneamento, como a de Juiz de Fora (MG) e de Campinas (SP).

Os demais componentes do saneamento básico, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e a drenagem de águas pluviais, continuam a ser organizados e prestados pelas administrações municipais, sem contestação de titularidade, principalmente em decorrência de suas peculiaridades técnicas e, talvez, também por não terem suficiente apelo político e atratividade econômica. No caso da limpeza urbana, predomina atualmente o sistema de terceirização da coleta urbana de resíduos sólidos. Tem aumentado, também, o número de contratos com empresas privadas para a prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos, como triagem, compostagem e operação de aterros sanitários.

## **2 – A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS E A LEGISLAÇÃO FEDERAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO**

---

A prestação de serviços públicos de saneamento básico por meio de consórcios públicos é prevista em vários dispositivos da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Entre esses dispositivos valem ressaltar:

- o inciso II dos art. 3º, que considera o consórcio público como forma de gestão associada de serviços de saneamento básico;
- o art. 13, que permite a formação de fundos para universalização de serviços públicos de saneamento básico, por entes da Federação isolados ou reunidos em consórcios públicos;
- o inciso II do art. 15, e o inciso I do art. 16, que incluem o consórcio público entre as formas de organização da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico.

A prestação de serviços públicos de saneamento básico por meio de consórcios formados por mais de um ente da Federação (grupo de municípios, municípios e estado, estados mais municípios etc.) está, portanto, plenamente amparada pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

A constituição dos consórcios públicos está, por sua vez, regulada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*. A Lei 11.107/2005 resulta do art. 241 da Constituição, introduzido por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 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 formação de um consórcio público, de acordo com o art. 241 da Constituição e com a Lei 11.107/2005, tem de ser disciplinado por meio de lei de cada ente consorciado, formando uma entidade com personalidade jurídica própria. Os entes consorciados assumem responsabilidades perante os objetivos do consórcio, delegando a ele competências para prestar diretamente os serviços discriminados, mediante contratos-programa, realizar licitações, concessões, atividades de regulação e fiscalização e outros atos necessários ao atendimento de seus objetivos.

O sistema de consórcio público de municípios já está presente em outros setores, principalmente no de saúde. No saneamento, o consórcio pode abranger a prestação integral de um serviço (todas as etapas), ou restringir-se a etapas ou unidades específicas. Pode por exemplo, restringir-se à construção e operação de uma estação de tratamento de esgotos, ou a um aterro sanitário, para atender a um grupo de municípios vizinhos. Pode ser constituído, também, entre um estado e um grupo de municípios, com a finalidade de delegar, por exemplo, serviços de água e esgotos a uma empresa estadual de saneamento, modalidade que se enquadra no conceito de prestação regionalizada de serviços, prevista na Lei nº 11.445/2007.

O sistema de consórcios entre estado e municípios para prestação dos serviços de saneamento básico, principalmente de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, tem sido uma das saídas para regularizar a situação dos serviços prestados por empresas estaduais e que estão com delegações (concessões) vencidas, firmadas mediante instrumentos precários (convênios), ou sem contrato algum.

### 3 - CONCLUSÃO

---

A formação de consórcios públicos entre municípios, ou entre municípios e estado, para a prestação de serviços de saneamento básico está plenamente contemplada pela Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Além de prestar diretamente os serviços, os consórcios podem exercer outras atividades correlacionadas com o saneamento básico, como as funções de regulação e fiscalização (os consórcios podem instituir agências reguladoras para servir vários municípios e até um estado inteiro). Ressalte-se que a atuação de um consórcio pode abranger tanto um serviço completo (por exemplo, todo o sistema de coleta, tratamento e disposição final de esgotos), como partes ou etapas específicas deste (como uma estação de tratamento, ou um emissário de esgotos, por exemplo)

Os consórcios públicos, por sua vez, estão regulamentados pela Lei nº 11.107/2005, que detalha as formalidades necessárias para criá-los, as obrigações e direitos dos consorciados, entre outros aspectos. A Lei nº 11.107/2005 deriva do art. 241 da Constituição Federal.

Em conclusão, a formação e atuação de consórcios públicos entre municípios, ou entre municípios e estado, para a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou de etapas destes, já é plenamente regulamentada na legislação federal, com respaldo constitucional.