

A IMPORTÂNCIA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Matheus da Silva SANCHES¹
William Roberto ALKEMA DO MONTE²

RESUMO: O objetivo deste artigo é explicitar a relevância da formação de consórcios públicos, em especial os intermunicipais, para a consecução dos objetivos previstos na Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, destacando as vantagens e eventuais desvantagens daquele modelo, mas principalmente esclarecendo que a atuação isolada do Município em relação à gestão de resíduos sólidos é, no mais das vezes, insustentável.

Palavras-chave: Resíduos sólidos. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Consórcios públicos intermunicipais. Princípio da cooperação. Princípio da regionalização.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - LPNRS, reunindo princípios, objetivos, metas, diretrizes e instrumentos que visam à gestão integrada e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos no Brasil (art. 4º). Seu projeto tramitou por longo tempo no Congresso Nacional (cerca de 20 anos), porém, preencheu uma importante lacuna na regulamentação da matéria, antes restrita a dispositivos genéricos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e Resoluções do CONAMA, além de algum tratamento recente pela lei da Política Federal do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) (MILARÉ, 2011, p. 855).

¹ Discente do 3º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Estagiário do Ministério Público do Estado de São Paulo, no âmbito do GAEMA (Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente) – Núcleo Pontal do Paranapanema. matheus.sanches94@hotmail.com

² Egresso do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Processual pela UNIDERP / LFG. Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, no âmbito do GAEMA (Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente) – Núcleo Pontal do Paranapanema. william_alkema@hotmail.com

Assim, nas palavras de Wladimir António Ribeiro, a chamada Lei da PNRS constitui-se em “marco regulatório” dos resíduos sólidos, porque é o primeiro diploma a tratar do tema de forma abrangente, o que deu fim a duas situações que antes se apresentavam ou poderiam se apresentar: a) os Estados e municípios tinham certa liberdade para disciplinar a matéria, ocasionando a utilização de conceitos e critérios distintos entre si (ex.: o conceito de resíduos da construção civil poderia variar de um Estado para outro); b) a diversidade de tratamento legislativo entre os entes federativos poderia gerar uma “guerra ambiental” que beneficiaria perversamente Estados ou municípios cujas leis sobre resíduos fossem menos rígidas, atraindo empresas geradoras de empregos e pagadora de impostos, embora poluidoras (RIBEIRO; in SAIANI, DOURADO e TONETO JÚNIOR, 2014, p. 106-107).

Trata-se, portanto, de um diploma legal avançado, e que dispõe sobre princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis (art. 1º).

Vale desde já esclarecer que a gestão adequada de resíduos significa adotar como parâmetro “a premissa constitucional de manutenção do equilíbrio ecológico do ambiente, pois é essencial ao desfrute de uma vida digna, com qualidade e saúde” (VIEIRA; in BECHARA, 2013, p. 110).

O espírito da PNRS reside na diretriz prevista no art. 9º, caput, da Lei nº 12.305/10, pela qual deve ser observada, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. A partir desta diretriz, foram traçados seus objetivos (art. 7º), os quais se sustentam pelos princípios previstos no art. 6º e que serão buscados pela aplicação dos instrumentos dispostos no art. 8º.

Nessa linha de raciocínio, um dos instrumentos preconizados pela LPNRS é o “incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos” (art. 8º, XIX), isto é, busca-se a “articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos”

(objetivo previsto no art. 7º, VIII), por meio da aplicação do princípio da cooperação elencado no inciso VI do art. 6º.

Destarte, pretende-se aqui demonstrar, por meio de uma análise dos dispositivos legais vigentes sobre o tema, a necessidade de os Municípios se consorciarem para a promoção de uma adequada e eficaz gestão dos resíduos sólidos, propiciando a efetivação dos objetivos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, pautados na diretriz da ordem de prioridade definida na Lei nº 12.305/10.

Especificamente, serão expostos o conceito de consórcio e as vantagens e eventuais desvantagens de sua formação entre Municípios, enfocando, repita-se, a imprescindibilidade da utilização deste instrumento para a eficaz gestão de resíduos sólidos no território brasileiro. Porém, a título de esclarecimento e anteriormente à abordagem do assunto principal, serão brevemente explanados alguns pontos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por serem cruciais para o exato entendimento do que será debatido em primeiro plano.

O tema é de fundamental importância para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pela Constituição Federal (art. 225, caput). A população em geral pode até não se dar conta disto, mas o problema do acúmulo de lixo é urgente e grave, deve ser resolvido prontamente. É claro que existem ações nesse sentido, porém, há muito que se melhorar, e uma medida essencial nesta batalha é justamente a adoção de soluções consorciadas entre os Municípios.

A metodologia a ser empregada basear-se-á principalmente no método dedutivo, vale dizer, através de premissas e enunciados gerais, chegar-se-á a uma conclusão necessária, por meio da correta aplicação de regras lógicas.

No tocante ao procedimento adotado para a pesquisa, consistirá basicamente em consultas a obras especializadas no assunto em tela, à legislação pertinente, incluindo-se aqui as normas técnicas existentes, a trabalhos científicos, tais como monografias e artigos.

O texto da pesquisa será organizado tomando por base o método dedutivo, isto é, mediante uma espécie de “afunilamento”, no intuito de facilitar a compreensão das ideias e das informações.

2 DESENVOLVIMENTO

Antes de se adentrar ao tema central deste trabalho, é imperioso expor em breves linhas o conceito e a classificação de resíduos sólidos.

O art. 3º, XVI, da Lei nº 12.305/10 define resíduos sólidos como o “material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível” (BRASIL, 2010).

Os resíduos sólidos podem ser classificados quanto à origem e quanto à periculosidade (art. 13 da Lei 12.305/10). No primeiro caso, aqueles podem ser resíduos domiciliares (originários de atividades domésticas em residências urbanas), resíduos de limpeza urbana (originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana), resíduos sólidos urbanos (os englobados nos dois anteriores), resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, resíduos dos serviços públicos de saneamento básico (a exemplo dos lodos provenientes de sistemas de tratamento de água e esgoto), resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil (gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras), resíduos agrossilvopastoris, resíduos de serviços de transportes e resíduos de mineração. Cada um deles tem uma característica própria, e, portanto, deve ter uma destinação adequada.

Para este artigo especificamente, ganham relevo os resíduos sólidos urbanos, posto que, como se verá abaixo, os Municípios são diretamente responsáveis pelo gerenciamento de tais resíduos, sem olvidar que poderão também ser responsáveis por outros tipos de resíduos, em duas situações: equiparação dos resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços aos resíduos sólidos urbanos (art.13, parágrafo único, da Lei nº 12.305/10); e no caso de serem os Municípios os próprios geradores dos resíduos (art. 27 da referida Lei).

2.1 Resíduos Sólidos e as Obrigações dos Municípios em Relação a sua Gestão

Numa leitura atenta da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, não é difícil chegar-se à conclusão de que, nesta questão, a carga de obrigações destinada aos Municípios é significativa, podendo ser resumida nos seguintes pontos:

a) necessidade de elaboração e implementação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que basicamente faz um diagnóstico da gestão de resíduos sólidos no município, além de um prognóstico das ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público a fim de solucionar os problemas apresentados (arts. 18 e 19);

b) prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 26);

c) estabelecer sistema de coleta seletiva e sistema de compostagem de resíduos orgânicos, dentre outras medidas descritas no art. 36.

2.1.1 Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos

É possível afirmar, sem reservas, que os planos municipais são os mais importantes da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, pois o êxito desta dependerá, em grande parte, do pleno funcionamento daqueles. Seu conteúdo mínimo está disciplinado no art. 19 da Lei nº 12.305/10, e delimita um cronograma de trabalho que pode ser dividido entre os seguintes campos de ação:

a) Diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no município: incisos I, III, IV, V, VI e XVIII;

b) Soluções para a gestão dos resíduos recicláveis ou reutilizáveis: incisos X, XI, XII, XIV e XV;

c) Soluções para a destinação final ambientalmente adequada de rejeitos: incisos II, XIII e XVII;

d) Soluções para o gerenciamento de resíduos sólidos (art. 20) e para a logística reversa (art. 33): incisos VII, VIII, IX e XVI. (BRASIL, 2010)

Relevante, ainda, a necessidade de revisão periódica do plano, observando-se prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal (inciso XIX do art. 19).

Revela-se importante que o município busque a maior gama de informações possível para a elaboração do diagnóstico no plano; para auxiliá-lo nesta tarefa, poderá se valer dos principais bancos e bases de dados sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos, a seguir elencados: a pesquisa nacional de saneamento básico (PNSB), desenvolvida pelo IBGE; o sistema nacional de informações sobre saneamento básico (Sinisa); a pesquisa Ciclossoft, elaborada pelo Compromisso Empresarial pela Reciclagem (Cempre); e a pesquisa anual da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais (Abrelpe) (OLIVEIRA e GALVÃO JUNIOR; in SAIANI, DOURADO e TONETO JÚNIOR, 2014, p. 179). Isto sem falar, é claro, do Censo e da pesquisa nacional por amostragem de domicílio, ambos do IBGE, para captação de dados sobre as características da população. A utilização desta base de dados pode reduzir os custos e o prazo para a elaboração do diagnóstico, sendo que a maior parte destas fontes é gratuita e facilmente acessível pela internet (idem, p. 186).

É recomendável, entretanto, a análise, pelo município, da consistência das informações colhidas destas bases, ou até mesmo o levantamento de informações primárias (coletadas diretamente), se acaso necessário um detalhamento ou atualização dos dados (OLIVEIRA e GALVÃO JUNIOR; in SAIANI, DOURADO e TONETO JÚNIOR, 2014, p. 186).

2.1.2 Prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

Os serviços públicos em questão estão definidos no art. 3º, I, “c”, da Lei nº 11.445/07 (“Lei do Saneamento Básico”) como o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”.

Tratam-se, portanto, de serviços complexos e que envolvem, por parte das Prefeituras Municipais, bom planejamento e grande investimento em equipamentos e em mão de obra qualificada.

Dentro destes deveres, ganha grande importância a chamada disposição final ambientalmente adequada, consubstanciada na “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos” (art. 3º, VIII, Lei nº 12.305/10). Isto porque já se encontra esgotado o prazo para sua implantação, considerando a redação do art. 54: “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei” (ou seja, até 3 de agosto de 2014) (BRASIL, 2010).

Houve uma evolução das formas de disposição final de resíduos, até se chegar ao chamado aterro sanitário. Foram ao todo três etapas (“lixões”, aterros controlados e aterros sanitários), embora, infelizmente, no Brasil a terceira etapa seja a exceção.

A forma mais rudimentar de disposição são os denominados “lixões” ou “vazadouros”, que nada mais são do que “descargas a céu aberto, sem quaisquer medidas de proteção ao meio ambiente ou à saúde pública” (GIMENEZ, 2008, p. 95), ou seja, podendo acarretar poluição das águas subterrâneas e de eventuais cursos d’água vizinhos, proliferação de animais parasitas e fortes odores de fermentação, tendo efeito adverso sobre os valores da terra (MACHADO, 2012, p. 664 e 665).

Apesar de todos estes problemas, muitos municípios ainda dispõem seus resíduos desta maneira. Frisa-se que esta prática está expressamente proibida pela LPNRS (art. 47, II), podendo ensejar medidas judiciais contra as Prefeituras.

Uma forma intermediária de disposição são os chamados “aterros controlados” ou “aterros em valas”; trincheiras são abertas no solo e os resíduos sólidos são ali lançados, e posteriormente cobertos com uma camada de terra e eventualmente compactados, entretanto, não ocorre impermeabilização, drenagem e tratamento de chorume (líquido proveniente da decomposição da matéria orgânica presente nos resíduos) e gases:

Os aterros controlados, embora não evitem a poluição ambiental [pois possibilitam, p. ex., a contaminação de águas subterrâneas pela infiltração do chorume], representam uma situação muito mais favorável do ponto de vista sanitário em relação aos lixões, por restringir o acesso de catadores, a proliferação de vetores (insetos e roedores) e o espalhamento do material no entorno” (GIMENEZ, 2008, p. 95)

Com efeito, a substituição de lixões por aterros controlados foi uma iniciativa perpetrada pela CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo nas décadas de 70 e 80, com o intuito de minimizar os impactos ambientais.

Por fim, a forma tida por mais adequada atualmente para disposição de rejeitos é o “aterro sanitário”, como espécie do gênero “aterro de resíduos”, o qual resumidamente pode ser compreendido como:

Um sistema devidamente preparado para a deposição dos resíduos sólidos, englobando, sempre que necessário, determinados componentes e práticas operacionais, tais como: divisão em células, compactação dos resíduos, cobertura, sistema de impermeabilização, sistemas de drenagem e tratamento para líquidos e gases, monitoramento geotécnico e ambiental, entre outros. O termo aterro de resíduos refere-se, portanto, à instalação completa e às atividades que nela se processam; ou seja, inclui o local, a massa de resíduos, as estruturas pertinentes e os sistemas de implantação, operação e monitoramento.

O aterro sanitário pode ser definido como uma forma de disposição de resíduos sólidos no solo, particularmente RSU, que, fundamentada em critérios de engenharia e normas operacionais, permite o confinamento seguro, garantindo o controle de poluição ambiental e proteção à saúde pública, minimizando impactos ambientais” (BOSCOV GIMENEZ, 2008, p. 95)

Assim, a grande diferença do aterro sanitário em relação ao aterro controlado é que, naquele primeiro, ocorre um controle mais eficaz da emissão de contaminantes para o ambiente, com redução da possibilidade de poluição de águas superficiais e subterrâneas, do solo e do ar, eliminando, ainda, impactos adversos na cadeia alimentar (GIMENEZ, 2008, p. 98). Em suma, as seguintes medidas são adotadas:

Devem possuir drenos para os líquidos percolados que se formam na decomposição natural da matéria orgânica e impermeabilização adequada para evitar a contaminação dos aquíferos. Também precisam dispor de drenos para escoamento dos gases que se formam no processo de fermentação da matéria orgânica. A operação deve incluir compactação do lixo e cobertura diária dos resíduos com terra, que ajuda a evitar a emanção de maus odores e o crescimento de vetores. Quando a capacidade do aterro se esgota, a área deve ser recuperada do ponto de vista paisagístico e de utilização pela sociedade, respeitando-se as limitações técnicas inerentes às características dos terrenos aterrados com resíduos. Por fim, eles devem ter um sistema de drenagem de águas pluviais e tratamento adequado para o chorume, e também sistema de monitoramento de lençol freático. (PHILIPPI JR. e AGUIAR, 2005, p. 288 apud VIEIRA; in BECHARA, 2013, p. 116)

O aterro sanitário é, ao mesmo tempo, uma obra e um empreendimento (o final da obra corresponde ao término de sua própria função), exigindo acompanhamento frequente de engenheiro civil e de outros profissionais (GIMENEZ, 2008, p. 96).

A complexidade do empreendimento é notória, pois envolve a seleção de local adequado, a utilização de diversos materiais, o constante monitoramento, a previsão e execução de plano de encerramento, etc. Até por conta desta complexidade, e pela potencial ocorrência de impactos ambientais, faz-se necessário o licenciamento do aterro sanitário perante os órgãos do SISNAMA (art. 2º, inciso X, da Resolução CONAMA nº 01/1986).

Importante observar, ainda, que os aterros sanitários têm uma vida útil, sendo que, esgotada sua capacidade de receber resíduos, torna-se necessário executar seu plano de encerramento e partir para outro local; o problema é que, com o crescimento de espaços urbanos, torna-se cada vez mais difícil encontrar locais adequados para sua instalação. Por essas razões é que se revela imprescindível diminuir a quantidade de resíduos a ser disposta, a ponto de serem dispostos realmente e somente os rejeitos, aumentando, assim, sua vida útil.

2.1.3 Coleta seletiva e compostagem

Conforme afirma Erika Bechara (in BECHARA, 2013, p. 94), a coleta seletiva possui um bom aparato legislativo, “com possibilidades de lhe conferir efetividade, na amplitude e no alcance necessários para a otimização da reciclagem”.

A definição legal de coleta seletiva está no art. 3º, inciso V, da LPNRS: “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição e composição” (BRASIL, 2010). Consiste basicamente em coletar os resíduos que foram separados em materiais orgânicos e materiais recicláveis ou reutilizáveis. Com uma coleta seletiva abrangente e eficaz, permitir-se-á a redução de resíduos não somente pela reciclagem, mas também pela reutilização e pela compostagem do material orgânico segregado.

Nesse sentido, muito importante é a contribuição dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, que têm sua atividade fomentada por diversos mecanismos previstos na LPNRS.

Já a compostagem configura uma forma de tratamento de resíduos sólidos; “trata-se de um processo aeróbio, de transformação de resíduos sólidos orgânicos, por decomposição biológica, em um produto humificado, chamado de composto orgânico, podendo ser utilizado como adubo no setor agrícola” (VIEIRA; in BECHARA, 2013, p. 114); é realizado através de usinas de compostagem, sendo ideal regulamentar este processo para que haja a devida eliminação de agentes patogênicos e de parasitas, evitando a contaminação de alimentos adubados por este composto (MACHADO, 2012, p. 667);

2.2 Consórcios Públicos Intermunicipais: uma Esperançosa Solução para a Gestão de Resíduos Sólidos

Diante da gama de deveres acima descrita, há quem possa fazer a seguinte reflexão: como poderá o Município dar conta de tantas tarefas, tendo em vista o orçamento muitas vezes escasso e, também, as crescentes demandas sociais?

Todavia, o legislador, ao mesmo tempo em que incumbiu às Prefeituras tais obrigações, colocou também à disposição delas diversos instrumentos que podem auxiliá-las no cumprimento daqueles deveres.

Pois bem. Um destes instrumentos é justamente o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme previsão do art. 8º, XIX, da Lei nº 12.305/10.

De agora em diante, tratar-se-á especificamente dos consórcios públicos, primeiramente numa visão geral, e, em seguida, com um olhar focado nos soluções consorciadas intermunicipais no âmbito da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2.2.1 Regras gerais sobre os consórcios públicos

O consórcio público, cujas normas gerais estão dispostas na Lei nº 11.107/05, consiste em “uma forma de colaboração entre os diversos entes políticos, a fim de disciplinar a celebração de consórcios entre entes públicos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a gestão associada de serviços públicos de interesse comum” (MARINELA, 2010, p. 446).

Os objetivos são definidos pelos entes que se consorciarem, obviamente devendo observar a meta principal acima referida (prestação de serviços públicos de interesse comum), bem como os limites impostos pela Constituição Federal, possibilitando-se ao consórcio a adoção de diversas medidas para a concretização daqueles objetivos (art. 2º, *caput* e §§, da Lei nº 11.107/05).

O consórcio público se formaliza por meio de um contrato entre os entes, que possui características de contrato administrativo; exige-se antes, porém, a subscrição de um protocolo de intenções a ser publicado na imprensa oficial, em que os participantes estabelecem as diretrizes da associação (art. 3º), e que deve conter algumas cláusulas necessárias (art. 4º), dentre as quais convém destacar:

- a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

- os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

- as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

- o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

- a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público, os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados, a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços, as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados, os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão;

- o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

Para o aperfeiçoamento do contrato de consórcio, necessário se faz a ratificação do protocolo de intenções mediante lei. Todavia, é possível a celebração do contrato mesmo sem a ratificação de todos os entes que subscreveram o mencionado protocolo, desde que haja cláusula nesse sentido (art. 5º, § 1º). Há, ainda, a possibilidade de dispensa da ratificação, quando o ente participante disciplinar por lei a sua participação (art. 5º, § 4º), além da ratificação com reservas, (ou seja, com ressalvas em relação a algum ou alguns pontos do contrato), mediante a aceitação dos demais entes subscritores, caso em que o consorciamento será parcial ou condicional (art. 5º, § 2º) (BRASIL, 2010).

No que tange ao regime de pessoal, importante frisar que a regra será a da criação de empregos públicos e conseqüente realização de concurso público para provimento, sendo aplicável nesses casos o regime celetista, como preconiza os arts. 22 e 23 do Decreto nº 6.017/07, que regulamenta a Lei nº 11.107/05.

Entretanto, há também a faculdade de os entes participantes cederem servidores ao consórcio, inclusive estáveis, hipótese em que permanecerão em seu regime originário, sendo concedidos apenas adicionais ou gratificações pelo consórcio (art. 23, § 1º, do já referido decreto) (MARINELA, 2010, p. 451).

A lei dos consórcios públicos previu, ainda, a figura do contrato de programa (art. 13), sendo necessária sua celebração para a constituição e regulação das obrigações que um ente assumir no âmbito da gestão associada, em que haja a prestação de serviços públicos ou transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços.

No que se refere à entrega de recursos financeiros ao consórcio pelos entes participantes, é obrigatória a formalização, em cada exercício financeiro, de um contrato de rateio, cujo 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; registra-se, ademais, que 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. (art. 8º, *caput* e §§ 1º e 2º, Lei nº 11.107/05) (BRASIL, 2010).

Mister acrescentar que o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas no contrato de rateio, poderá ser excluído do consórcio, após prévia suspensão. Além disso, em termos de exigência do cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio, serão partes legítimas para tanto os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público (art. 8º, §§ 3º e 5º).

De acordo com o art. 11 da Lei nº 11.107/05, em caso de retirada do ente da Federação do consórcio, é necessário ato formal de seu representante na assembleia geral, e os bens que forma destinados ao consórcio só reverterão ao ente se houver expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou alienação (BRASIL, 2010).

Por fim, no que toca à alteração e extinção do consórcio, Fernanda Marinela resume as respectivas regras da seguinte forma:

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. A retirada de consorciado ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas. Enquanto não existir 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.

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. (MARINELA, 2010, p. 453 e 454)

2.2.2 Consórcio público intermunicipal na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Não obstante a possibilidade de formação de consórcios entre entes federativos de espécies diversas (União com um Estado, p. ex.), como acima se esclareceu, no caso da gestão de resíduos sólidos, a Lei nº 12.305/10 acabou por apontar apenas a possibilidade de soluções consorciadas entre Municípios, justamente por serem estes, dentre os entes federativos, os principais e potenciais realizadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tendo em vista as diversas obrigações a eles impostas, já analisadas alhures.

Mas quais seriam os fundamentos e as vantagens da composição de consórcios públicos intermunicipais?

Bem, em primeiro lugar, há que se ressaltar que é competência comum dos Municípios a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, com fulcro no art. 23, inciso VI, da Constituição Federal. Assim, inegável que a formação de consórcios, pelo próprio objetivo geral de promover a gestão associada de serviços públicos, já configura, em tese, uma forma de concretização daquela competência.

Soma-se ao acima exposto a existência de um princípio implícito na LPNRS, o da regionalização, brilhante conclusão extraída por Wladimir António Ribeiro pelos diversos dispositivos que preveem a cooperação entre diferentes esferas do poder público, a começar pela expressa menção do princípio da cooperação, no art. 6º, VI. Referido autor conceitua o princípio da regionalização como “a obrigação de efetuar a gestão dos resíduos sólidos em âmbitos territoriais ótimos, mediante instrumentos de cooperação e cooperação federativa” (RIBEIRO; in SAIANI, DOURADO e TONETO JÚNIOR, 2014, p. 146).

Em outras palavras, significa a necessidade de se definir o espaço físico e político-administrativo de atuação da política de resíduos sólidos a fim de se atingir uma maior eficiência, valendo-se para isso de diversos mecanismos de cooperação, seja horizontal (no interior da mesma esfera administrativa, notadamente entre municípios) ou vertical (entre diversas esferas federativas).

Assim, se por um lado, é nítida a inserção dos municípios como principais executores da gestão adequada de resíduos sólidos no país, de outro lado, é importante, e de certa forma imperativo, que essas formas de cooperação previstas se concretizem, para que os municípios não fiquem “sufocados” a frente de tantas responsabilidades, principalmente aqueles menores e carentes de recursos técnicos e financeiros.

A propósito, convém frisar que os princípios da cooperação e da regionalização, longe de serem apenas orientações inócuas, possuem força normativa, configurando normas jurídicas, com a peculiaridade, é claro, de serem aplicáveis na maior medida possível, ou seja, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes.

Prosseguindo, a própria Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos materializou o incentivo à adoção de consórcios explicitado no já referido art. 8º, XIX, seja pela concessão de benesses ou vantagens, seja a partir da previsão de um dever, conforme segue:

- art. 11, parágrafo único: prevê o dever do Estado-membro de apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios;

- art. 18, § 1º: institui, aos Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, a prioridade no acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços

relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou a concessão de benefícios traduzidos por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade;

- art. 18, § 9º: possibilidade de dispensa da elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos aos Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais;

- art. 45: estabelece a prioridade de obtenção de incentivos instituídos pelo Governo Federal aos consórcios públicos constituídos com o intuito de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos.

Além destes vários incentivos, a grande vantagem da formação do consórcio intermunicipal é a eficiência e economicidade que podem ser atingidas mediante a gestão associada da disposição final de resíduos e da coleta seletiva.

Como já visto acima, os aterros sanitários são equipamentos de alto custo e causadores de impacto ambiental, embora sejam a solução atual menos degradante, portanto, o ideal seria que o aterro atendesse a mais de um município.

Neste contexto, Wladimir Antônio Ribeiro, fundamentado em um sério estudo do Centro de Informações Tecnológicas e Ambientais de Resíduos, da Fundação para a Pesquisa e o Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia – FUNDACE, entidade ligada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP), *campus* de Ribeirão Preto, consigna que um aterro sanitário com viabilidade técnica e econômica consegue dar disposição final a rejeitos que estejam num raio de até 40 km de distância, o que significa que pode atender diversos municípios (RIBEIRO; in SAIANI, DOURADO e TONETO JÚNIOR, 2014, p. 157). Vale a pena transcrever os demais argumentos do citado autor:

Dessa forma, é fácil concluir que possuir muitos aterros com distâncias menores de 80 km entre si é, *prima facie*, um impacto ambiental negativo, além de aumentar desnecessariamente o custo de sua operação, podendo se tornar insustentável aos municípios. Justamente esse custo insustentável de operação é o principal responsável pela degradação dos aterros sanitários em “lixões”. (...)

Conclui-se, portanto, que um equipamento de destinação final de resíduos sólidos deve atender sempre a mais de um município. Ou porque é necessário reunir municípios pequenos, para que haja escala adequada, ou porque o município grande (que, sozinho, já teria escala) deve possuir equipamento que atenda também ao município pequeno vizinho – do contrário, seria impedir que este outro pudesse ter acesso à solução econômica e ambientalmente adequada. Em casos raríssimos, de municípios com territórios imensos ou com obstáculos naturais, pode haver exceções. (RIBEIRO; in SAIANI, DOURADO e TONETO JÚNIOR, 2014, p. 158-159)

Ainda seguindo a ideia do ilustre doutrinador, o princípio da regionalização da gestão de resíduos poderia muito bem ser utilizado como critério para a concessão ou não do licenciamento ambiental de equipamentos ou instalações relativos à destinação final de resíduos, isto porque:

Assim, a instalação de um aterro sanitário que atenda a todos os municípios integrantes do consórcio é peça fundamental, e pode-se até mesmo concluir que a viabilidade do consórcio público está atrelada à possibilidade técnica e fática da construção de equipamento que possa atender a todos os participantes.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado em relação à coleta seletiva e a compostagem, pois a construção de um centro de triagem e reciclagem regional, e de uma só usina de compostagem que atenda toda uma região, com desenvolvimento de uma logística de coleta e transporte, constitui opção para redução de custos e eficácia das medidas abrangidas, devendo obviamente ser analisada sua viabilidade econômica e operacional em cada caso concreto, ou seja, em cada grupo de municípios.

Outra contribuição que o consórcio pode fornecer é a escolha de profissionais capacitados nas áreas técnica e de gestão (a exemplo de um engenheiro responsável pelo aterro sanitário), os quais atuarão em favor de todos os entes participantes, superando o problema da carência de pessoal qualificado no âmbito das prefeituras municipais.

Bem, mesmo com todas estas vantagens, é preciso também apontar alguns problemas que podem prejudicar o sucesso do consórcio intermunicipal.

Em primeiro lugar, há alguns doutrinadores que apontam para o perigo de que, com todos os poderes que o consórcio recebe, este seja

inconstitucionalmente equiparado às três unidades da Federação. Fernanda Marinela afirma que a Lei nº 11.107/05 “cria uma associação que pode alterar o sentido do federalismo pátrio, o qual se distingue pela existência de três entes com competências distintas, cujo relacionamento recíproco é disciplinado pela própria Constituição Federal” (2010, p. 448).

Além disso, acredita-se que a formalidade excessiva, consubstanciada na celebração do protocolo de intenções e de diversos contratos (de rateio, de programa e o próprio contrato de consórcio), além de outras exigências, pode de certa maneira atrapalhar o funcionamento do consórcio. Entretanto, há que se considerar também que seu controle é medida que se impõe, por se tratar, no caso, de associação pública, em que participam entes federativos dotados de responsabilidades para com seus administrados.

Por fim, relevante apontar a própria dificuldade de se chegar a um consenso para a formação do consórcio intermunicipal. Ao menos na visão destes articulistas, não se vislumbra uma cultura de gestão associada entre os Municípios, além do que, muitas vezes, os interesses político-partidários infelizmente se sobrepõem ao interesse público, inviabilizando a formação desta associação. Nesse sentido, necessário se faz uma mudança de mentalidade, aliada a uma divulgação mais incisiva dessa possibilidade de solução consorciada, demonstrando às Prefeituras seus benefícios e sugerindo medidas associativas.

3 CONCLUSÃO

Como se pode notar ao longo deste trabalho, no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos, os Municípios contraíram diversas obrigações, muitas delas complexas e que envolvem alto custo, enquanto que a realidade da maioria deles é a de Prefeituras com orçamento escasso e ausência de recursos humanos tecnicamente especializados para lidar com a gestão de resíduos sólidos.

Por outro lado, a própria PNRS foi estruturada de modo que os Municípios possam atingir seus objetivos. Com efeito, um dos principais instrumentos é justamente a formação de consórcios públicos intermunicipais, os quais devem seguir as regras contidas na Lei nº 11.107/05. Aliás, a Lei nº 12.305/10,

que instituiu a referida política, previu diversos incentivos para a adoção de soluções consorciadas, a exemplo da prioridade no recebimento de recursos da União destinados à melhoria da gestão de resíduos sólidos.

Ademais, o consórcio público pode gerar enorme eficiência e diminuição dos gastos públicos, por intermédio da elaboração de planos intermunicipais de resíduos sólidos, da instalação de um único aterro sanitário e de centros de triagem, reciclagem e compostagem, que atendam a todos os entes consorciados.

Causam mais preocupação as obrigações referentes à disposição final de resíduos, pois os aterros sanitários ainda são raridades no Brasil, e esclareceu-se no presente trabalho que é insustentável a criação, por exemplo, de um equipamento para cada município. Trata-se de problemáticas que precisam ser debatidas, e as soluções devem surgir imediatamente, a uma porque os danos ambientais provenientes de “lixões” e de aterros controlados continuam sendo perpetrados sistematicamente, e a duas porque já se esgotou o prazo legal para sua implantação, acarretando o surgimento do direito público subjetivo da sociedade em exigir dos Municípios o cumprimento da disposição normativa, em respeito ao direito constitucional ao ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECHARA, Erika. Coleta seletiva na política nacional de resíduos sólidos. In BECHARA, Erika (Org.) **Aspectos relevantes da política nacional dos resíduos sólidos Lei 12.305/2010**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 106-127.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 14 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

FACULDADES INTEGRADAS “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

GIMENEZ, Maria Eugenia Boscov. **Geotecnia ambiental**. 1. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 7. ed. São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, Thaís Brito de; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. In: SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino; TONETO JÚNIOR, Rudinei (Org.). **Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da lei federal nº 12.305 (lei de resíduos sólidos)**. Barueri: Minha Editora, 2014, p. 172-216.

RIBEIRO, Wladimir António. Introdução à lei da política nacional de resíduos sólidos. In: SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino; TONETO JÚNIOR, Rudinei (Org.). **Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da lei federal nº 12.305 (lei de resíduos sólidos)**. Barueri: Minha Editora, 2014, p. 102-171.

VIEIRA, Germano. In BECHARA, Erika (Org.) **Aspectos relevantes da política nacional dos resíduos sólidos Lei 12.305/2010**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 106-127.