

**A EFETIVIDADE DA LEI DA POLITICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS:
ESTUDO DE CASO DO CONSÓRCIO ENTRE OS MUNICIPIOS DA BAIXADA
FLUMINENSE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.**

**THE EFFECTIVENESS OF THE LAW OF NATIONAL POLICY OF SOLID
WASTE: A CASE STUDY OF THE CONSORTIUM BETWEEN MUNICIPALITIES
THE BAXADA FLUMINENSE THE STATE OF RIO DE JANEIRO.**

Antonio Renato Cardoso da Cunha

Doutor em Direito pela UGF/RJ, Mestre em Direito pela UCAM/RJ, Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública pela FGV/RJ e UNESA/RJ.

Resumo

A publicação da Lei 12.305/2010, seguida de seu Dec. 7.404/2010 marcou um grande avanço no campo do desenvolvimento sustentável, estabelecendo significativas mudanças na realidade brasileira especificamente na gestão dos resíduos sólidos. Essa nova concepção utilizou o instituto da responsabilidade compartilhada permitindo a criação de consórcios públicos intermunicipais fundados no Princípio da cooperação com o objetivo promover a destinação dos resíduos de forma ambientalmente adequada. Na baixada fluminense a criação do consórcio entre os Municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Nilópolis e o Estado do Rio de Janeiro encontra-se em fase de estruturação, fato que despertou nosso interesse para observação dos arranjos jurídicos que serão desenvolvidos na região.

Palavras-chave: Resíduos Sólidos; Princípio da Cooperação; Consórcios Públicos.

Abstract

The publication of Law 12.305 / 2010, followed by its Dec. 7.404/2010 marked a major advance in the field of sustainable development, establishing significant changes in the Brazilian reality specifically in solid waste management. This new design used the Institute of shared responsibility by allowing the creation of intermunicipal public consortia founded on the principle of co-operation to promote the disposal of waste in an environmentally sound manner. Baixada Fluminense in the creation of the consortium between the cities of Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilopolis and the State of Rio de Janeiro lies in the structuring phase, a fact that aroused our interest to observation of legal arrangements that will be developed in the region.

Keywords: Solid Waste; Principle of Cooperation; Public Consortia.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho está baseado em um estudo acerca do Princípio da Cooperação como instrumento da gestão compartilhada na atual Política Nacional de Resíduos Sólidos. Para tanto, levou-se em conta os requisitos relevantes para a implementação da Lei 12.305/2010 e seu Dec. 7404/2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a adaptação da sociedade ao novo conceito de sustentabilidade, com enfoque nos Consórcios Públicos Intermunicipais e na responsabilidade compartilhada e cooperação entre os entes federados do Poder Público, corresponsáveis na coleta e destinação dos resíduos urbanos, para que sejam conduzidos ao reaproveitamento ou à reciclagem, mas quando não mais possível ao descarte ambientalmente adequado.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, com seus objetivos e instrumentos, propõem responsabilidades, obrigações, prazos definidos, fortalecimento da possibilidade de uma gestão compartilhada, entre outros fatores relevantes como meio de correção ao modo atual de descarte e reaproveitamento de resíduos sólidos. Estruturada com base na Lei 11.445/2007 que já havia definido diretrizes nacionais para o saneamento básico brasileiro, a partir de um conjunto de atividades com intuito de propiciar à população a maximização do bem-estar social através do acesso aos diversos sistemas de saneamento básico como: o acesso de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

Destarte, nosso estudo pretende analisar os princípios norteadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos, demonstrar aspectos quanto ao princípio da cooperação e a gestão compartilhada, com a possibilidade da criação de consórcios públicos intermunicipais. Como campo de observação, faremos um estudo de caso na questão do Entulho Limpo da Baixada (ELB), que será administrado por meio de um Consórcio Intermunicipal criado para a gestão de resíduos, envolvendo os municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis e o Estado do Rio de Janeiro.

1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Passados aproximadamente vinte anos tramitando no Congresso Nacional, a Lei 12.305, promulgada em dois de agosto de dois mil e dez, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e foi regulamentada pelo Decreto n. 7404, de vinte três de dezembro de

dois mil e dez, representando inmensurável avanço na política de Proteção ao Meio Ambiente e de desenvolvimento sustentável para a população brasileira.

A questão dos resíduos já estava sendo tratada em nossa legislação especializada em diversos dispositivos anteriormente previstos como na resolução CONAMA 06/88, que tratou dos inventários de resíduos; a resolução CONAMA 06/91 que tratou da incineração de resíduos da saúde; a resolução CONAMA 23/96 que tratou de resíduos perigosos; a resolução CONAMA 9/93 que regulamentou a reciclagem de óleo lubrificante usado ou contaminado; a resolução CONAMA 257/99 que já tratava da logística reversa para pilhas e baterias, hoje substituída pela Resolução CONAMA 401/2008.

O estabelecimento de medidas concretas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos atribuiu responsabilidade compartilhada aos geradores desses materiais, aos consumidores e ao poder público; também considerou o ciclo de vida de produtos desde seu desenvolvimento, processo produtivo, consumo até sua e disposição final ambientalmente adequada. Merecem destaque algumas medidas implementadas como tornar a coleta seletiva de forma segregada; o controle social através da implementação de políticas públicas envolvendo o tema; considerou a destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos que se submeta a reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e aproveitamento energético; classificou os geradores de resíduos como pessoas físicas ou jurídicas de Direito Público ou Privado que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades e através do consumo; propõem o gerenciamento de resíduos sólidos mediante gestão integrada através de uma produção mais limpa; instituiu a logística reversa a fim de viabilizar a coleta e a reintrodução dos resíduos sólidos gerados anteriormente ao seu setor empresarial que, por conseguinte estabelecerão padrões sustentáveis de produção e consumo para atender as necessidades das atuais gerações, sem comprometer a qualidade ambiental e o desenvolvimento das futuras gerações.

Os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos propõem uma ordem de prioridades com relação aos resíduos sólidos, que são: a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Esta nova política estabeleceu a *internalização de externalidades* que através dos institutos da responsabilidade compartilhada e da logística reversa, tornou possível a classificação do lixo (resíduos em geral), como um bem econômico e de valor social gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania (MUKAI, 2002). Aquele que elabora produtos

geradores de resíduos pós-consumo e que poluem o meio ambiente serão responsabilizados pelos danos que causarem. Para tanto, o princípio da responsabilidade compartilhada e o instituto da logística reversa, e o princípio da cooperação elucidam a importante participação de todos os entes, fabricantes, distribuidores, importadores, comerciantes, poder público e consumidores na minimização dos impactos ambientais. Portanto, devendo haver cooperação entre todos para que haja a reinserção dos resíduos ao processo de produção de novos produtos (reutilização) ou que se utilizem os produtos como fonte de matéria-prima (reciclagem) ou ainda, que esses resíduos sejam encaminhados ao destino ambientalmente adequado.

2. OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.

Os princípios são diretrizes que tem por finalidade orientarem uma ciência, ou seja, no direito “são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico em sua aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas”, podendo ser considerados os alicerces do ordenamento jurídico, informando o sistema independentemente de estarem positivados em norma legal (REALE, 1998).

A instituição da Política Nacional de Resíduos sólidos foi possível através da eleição de onze princípios dos quais são responsáveis por direcionarem a aplicação desta nova norma. O art. 6 elenca-os em forma de incisos como veremos nas linhas a seguir.

O Princípio da Precaução foi registrado como o princípio de numero 15 da Declaração do Rio e informa que:

De modo a proteger o meio ambiente, o Princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (ANTUNES, 2010).

Este princípio está presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a promulgação da Lei 6.938/81 que inseriu como objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente o desenvolvimento socioeconômico com a máxima preservação da qualidade e do equilíbrio do

meio ambiente, considerando a necessidade de sua utilização racional e disponibilidade permanente (art.4, I e VI), a fim de preservar os recursos ambientais para as gerações futuras.

A Prevenção tem vez mesmo nos casos em que não se comprove técnica ou cientificamente, mesmo que não se caracterize a possibilidade de dano e necessário avaliar o impacto que determinada atividade poderá causar as futuras gerações.

O Princípio da Visão Sistêmica informa que as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública sejam avaliadas como um todo, de uma forma abrangente, em conjunto. É importante lembrar que a visão sistêmica, parte de uma análise geral, não devendo avaliar cada variável separadamente, até porque uns dos objetivos desta política de resíduos sólidos e a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e estimular a adoção de novos padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços. Essa análise não poderia ser feita separadamente, pois requer atenção aos diversos setores da sociedade ate para que aja um equilíbrio entre todas.

Originariamente formulado pelo relatório “Nosso Futuro Comum”, com foco na equidade intergeracional, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, reflete a idéia da inseparabilidade do homem e o meio ambiente. Segundo Machado, o

“que torna clara a necessidade de ser encontrada uma forma de viver num ambiente adequado para a saúde humana. Afinal, a vida depende da constante interação com o seu ambiente, nos dependemos dos recursos naturais para sobreviver, somos obrigados a nos utilizar deles para nutrir a nossa vida, para promover o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e, ainda, para o descarte dos resíduos resultantes de toda a atividade humana. Já se percebeu, no entanto, que esse desenvolvimento devera se dar de forma sustentada ou equilibrada. Há a necessidade de ir além do controle da poluição, que seria limpar o lixo que já foi criado, e passar a prevenção da poluição, que seria minimizar ou eliminar o lixo antes que seja criado” (MACHADO, 2006).

A ecoeficiência com previsão no art. 6, V, da lei 12.350/2010 é definida mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente a capacidade de sustentação estimada do planeta.

Este princípio preza pela necessidade de uma produção de bens de consumo que atendam ao Princípio da qualidade de vida, e, ao mesmo tempo, permitam a redução do impacto ambiental causado pelo consumo (NUNES, 2002). Será imprescindível a utilização

de técnicas, métodos e substâncias que não onerem a qualidade de vida e o meio ambiente. Para o devido cumprimento deste Princípio será necessária a cooperação e boa vontade por parte dos agentes econômicos.

Não podemos deixar de observar o Princípio da Responsabilidade Compartilhada Pelo Ciclo de Vida dos Produtos que prevê um conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume dos resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

Nesse sentido, tal princípio envolve além das cadeias produtivas, o poder público e a coletividade, com a finalidade de redução dos impactos desde a produção até a destinação final.

Merece destaque o Princípio do Reconhecimento do Resíduo Sólido Reutilizável e Reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Este princípio reconhece a profissão dos catadores como sendo de total importância e eficiência na jornada da reciclagem, tornando possível o compartilhamento de obrigações e lucros entre o poder público, os particulares e a sociedade. Executando um papel importantíssimo nesta nova política de resíduos sólidos, conquistando o reconhecimento de um trabalho que gera lucro e que promove valor social.

Segundo (ROSA, et al, 2006) a implementação desse modelo de gestão pode ter vantagens: geração de renda, na medida em que otimiza os esforços da coleta e separação do lixo; economiza os recursos naturais, no sentido de reinserir insumos reciclados no processo produtivo evitando o desmatamento ou exploração mineral; preservação do meio ambiente, na medida em que a coleta seletiva reduz a quantidade de resíduos depositados em locais impróprios, como rios e mananciais; resgate da autoestima, no sentido de integrar o catador no sistema de limpeza pública, dando-lhe o status de agente ambiental.

O Princípio do respeito às diversidades locais e regionais prevê que se tratando de resíduos sólidos devem ser reservados nos termos da Constituição Federal a União, aos Estados, ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre o tema, conforme o art. 24 VI. Aos Municípios reserva-se o direito de complementar a legislação federal e estadual no que couber.

A efetiva participação da sociedade na formulação de políticas públicas perpassa pela informação e educação ambiental sob o aspecto da complementaridade. Neste sentido, o Princípio do Direito da Sociedade a Informação e ao Controle Social propõe elementos de natureza transindividual, uma vez que pertence a qualquer indivíduo e ao mesmo tempo de toda coletividade. O amplo acesso às informações públicas por todos, resultará em benefícios para toda a sociedade, permitindo o controle social na tomada de decisões dos governantes. De natureza difusa, o acesso às informações está previsto no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos onde informa “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.

Temos ainda os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade que consiste em ponderar os valores que agregam o interesse público consagrado constitucionalmente e a veracidade dos fatos, respeitando a ampla defesa e o contraditório e obrigando o particular a se ater com todos os procedimentos administrativos necessários para o emprego de suas ações. A razoabilidade e a proporcionalidade devem sempre pautar e alicerçar os atos e as decisões administrativas e judiciais, porque servem como moderadores para que abusos sejam evitados (COPOLLA, 2002).

O Princípio Protetor-Recebedor é aquele em que todo agente que deixar de poluir ou utilizar um recurso natural voluntariamente, que mantiverem intactas suas reservas ou áreas de preservação permanente poderão receber benefícios remuneratórios ou até mesmo isenções fiscais. Ou seja, o indivíduo receberá benefícios por não poluir, por não desmatar, por não utilizar, que de alguma forma não explorou recurso natural que era seu, em detrimento do meio ambiente e da coletividade, ou ainda tenha promovido alguma atividade com o mesmo propósito. Neste caso, “objetiva compensar aqueles que protegem o meio ambiente através de pagamento por serviços ambientais” (WINDHAM-BELLORD, 2011).

O Princípio do poluidor-pagador constata que os recursos ambientais são escassos e que seu uso na produção e no consumo acarreta a sua redução e degradação (ANTUNES, 2010). Uma das principais características deste princípio é afastar da coletividade o ônus econômico e imputar diretamente á aqueles que utilizam os recursos ambientais.

A Constituição Federal no art. 225, § 3º informa também o Princípio da independência das instâncias no caso de danos ambientais causados por atividades

potencialmente poluidoras. Nesse sentido, a necessidade de implementação de políticas proativas para evitar danos futuros vem crescendo no caminho da sustentabilidade.

Como citado anteriormente, com a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ganha destaque o Princípio da Cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade. Portanto, este princípio se refere à união entre os entes econômicos, o Poder Público, entidades particulares e segmentos da sociedade em prol do meio ambiente; e conforme previsto na Lei Federal nº 12.305/10 a gestão, o gerenciamento, o manuseio atterramento dos resíduos devem ocorrer dentro das exigências estipuladas e com o mínimo de impacto ao meio ambiente (COPOLA, 2002).

Cabe ainda dizer que o referido princípio tem aplicação relevante nos institutos da responsabilidade compartilhada, e como veremos no tópico seguinte, foi aplicado na criação do consórcio intermunicipal realizado pelos municípios da baixada fluminense.

3. ASPECTOS GERAIS SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS E O CONSÓRCIO DE GESTÃO DA BAIXADA FLUMINENSE.

Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Sólidos Urbanos (ABRELPE), fornecidos em 2010, foram gerados no Brasil mais de 60.000.000 toneladas de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). Certamente, frutos de uma sociedade altamente consumista e estimulada pelo aumento na capacidade de compras da população. Concluiu a pesquisa no mesmo ano, que cerca de 57% dos RSU foram enviados para aterros sanitários, 24% para aterro controlado e 18% vazados em seu aberto. Desta forma, analisando os iminentes riscos ambientais, o gerenciamento desse lixo tornou-se algo urgente.

O Brasil vem experimentando um aumento no consumo das famílias, motivado pelo acesso mais fácil ao crédito e pelo aumento na renda média familiar. Esse crescimento, em efeito cascata, gerou o aumento na taxa de urbanização que passou de 81,2% para 84,4% no período compreendido entre 2000 e 2010. Nesse mesmo período, a população brasileira chegou 190.732.694 habitantes, representando um crescimento de 12,3%, com uma concentração de 92,9% na taxa de urbanização da região sudeste.

O serviço de coleta RSU pode ser realizado diretamente pela Administração Pública ou, por meio dos institutos de descentralização, transferidos para iniciativa privada.

Estabelecido no artigo 30, V da Constituição Federal, compete aos municípios a prestação de serviços públicos de interesse local. Temos ainda, o artigo 175 da Constituição Federal que define a obrigação do Poder Público em prestar os serviços públicos, possibilitando por meio da permissão e da concessão sua delegação para iniciativa privada. Ocorre que a maioria dos municípios do país, tradicionalmente opta pela delegação das atividades para iniciativa privada.

Os instrumentos tradicionalmente utilizados para a delegação são as permissões, concessões, e recentemente temos as parcerias público-privadas. Ocorre que no caso da Baixada Fluminense, o vazamento deste material envolve diversos municípios, portanto, a solução do problema resulta na necessidade de criação de um consórcio público intermunicipal.

A criação do Consórcio de Resíduos da Baixada Fluminense teve origem com a implantação do Projeto Iguaçu, promovido pelo governo do Estado, incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal como objetivo de controlar as inundações e promover a recuperação ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí, na Baixada Fluminense, visando a implementação do Plano Regional de Gestão dos Resíduos da Construção Civil.¹

De acordo com o protocolo de intenções a prioridade imediata do consórcio é a gestão dos resíduos sólidos da construção civil e dos resíduos volumosos, para salvaguardar investimentos de drenagem no Projeto Iguaçu.²

O cronograma de desenvolvimento e implantação do projeto Entulho Limpo da Baixada (ELB), foi elaborado por um Grupo Executivo formado por técnicos dos Municípios envolvidos, com membros da Consultoria da I&T Gestão de Resíduos, sob coordenação da Secretaria Estadual de Ambiente – SEA e contou com as seguintes etapas: a) elaboração do protocolo de intenções; b) Evento público: Subscrição do Protocolo de intenções pelos Prefeitos; c) aprovação do consórcio nas câmaras municipais; d) Instalação do Consórcio, aprovação do Estatuto e eleição da primeira diretoria; e) Definição do empréstimo de técnicos municipais para o Consórcio; f) Contratação do Superintendente e início dos trabalhos do

¹ A região da Baixada Fluminense carece de um sistema estruturado para a gestão de resíduos da construção civil, tendo como resultado o acúmulo desses resíduos pelas ruas e rios da região. Foram identificadas pelo Projeto Iguaçu 300 (trezentas) áreas de descarte irregular na região. A disposição irregular aliada ao precário serviço de coleta realizado por carroceiros afetam a drenagem urbana, contribuindo com as inundações e danos socioambientais à população. http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-66818.pdf/Vol7_AvaliacaoAdequacaoProgramas.pdf

² Nos seis municípios envolvidos, com quase 2,8 milhões de habitantes, são estimadas 3.500 toneladas ao dia, em volume superior ao da geração de resíduos domiciliares.

Grupo Executivo com o grupo de transição; g) Finalização do processamento do CNPJ; h) Definir concurso público para contratação do quadro técnico inicial do Consórcio.

O Protocolo de Intenções foi assinado em trinta e um de maio de dois mil e doze pelos prefeitos dos Municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu e São João de Meriti, pelo representante do Estado do Rio de Janeiro, na busca de alternativas para: viabilizar uma estratégia de universalização dos serviços públicos de gestão de resíduos sólidos na região, sustentáveis, de qualidade e com custos módicos, atendendo as diretrizes da Lei nº. 11.107, de seis de abril de dois mil e cinco, a Lei nº. 11.445, de cinco de janeiro de dois mil e sete e também da Lei nº. 12.305, de dois de Agosto de dois mil e dez, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; ofertar serviços públicos de gestão de resíduos sólidos planejados, regulados e fiscalizados nos termos da Lei 11.445/2007; - promover a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos na região, implementando a coleta seletiva, a reciclagem e a correta destinação final dos resíduos não reciclados, adotando tecnologias apropriadas e soluções de menor custo; - implementar mecanismos de participação e controle social nos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e na gestão dos resíduos sólidos.

Merece destacar a previsão contida na cláusula 2ª do Protocolo de Intenções, que estabeleceu a necessidade de ratificação deste documento em pelo menos três Municípios subscritores. Sendo assim, aprovado nas respectivas casas legislativas o protocolo converter-se-á em Contrato de Consórcio Público. Como podemos verificar, a medida encontra-se devidamente cumprida e já aprovada nos municípios de Belford Roxo (Lei nº 1.462/2013), Duque de Caxias (Lei nº 2.469/2012), São João de Meriti (Lei 1.853/2012), Mesquita (Lei nº 758/2012), Nilópolis (Lei nº 6.374/2013), Nova Iguaçu (Lei nº 4.237/2013).

Os entes participantes deverão firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais e econômicas de outras entidades e órgãos do governo; promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo poder público; e contratar pela administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados, dispensada a licitação, mantendo a cooperação mútua para a gestão associada de serviços públicos, e desta forma atingindo seus objetivos na gestão municipal. Algumas inovações merecem ainda maior destaque como a cooperação horizontal e vertical, o Princípio da Subsidiariedade, o fato do consórcio ser sempre voluntário e a personalidade jurídica que poderá ser de direito público e privado.

Cabe salientar que duas espécies de parcerias consensuais podem ser encontradas no Brasil: 1) a Parceria Público-Privada, como vimos anteriormente, celebrada por meio de concessões, PPPs (em sentido estrito), contratos de gestão e termos de parceria; 2) Parceria Público-Pública celebrada entre associação de entes estatais como Consórcios entre os Municípios (OLIVEIRA, 2013).

Os consórcios públicos possuem como fonte constitucional o artigo 241, regulamentação pela Lei 11.107/2005 e Decreto 6.017/2007. Após a promulgação da referida Lei, o instituto passou em definitivo a ser tratado pela doutrina como contrato, podendo ser integrado pela união, mediante autorização legislativa e exigência de instituição de pessoa jurídica, pública ou privada para sua execução. Deverão ser celebrados sempre que estivermos diante de interesses comuns entre os entes federativos. Este fato possibilita a gestão compartilhada de serviços públicos referentes ao pessoal, serviços, encargos e bens.

Para instituição de consórcios públicos³, deverão ser seguidas etapas de apresentação de um protocolo de intenções, ratificação pelo poder legislativo, celebração do contrato, personificação do contrato, contrato de rateio e contrato de programa. (OLIVEIRA, 2013)

Quanto à natureza jurídica, os consórcios podem ser pessoas jurídicas de direito público, também chamadas de associações públicas, instituídas na forma de autarquias interfederativa; ou de direito privado, com natureza fundacional estatal interfederativa.

As autarquias interfederativas, também chamadas de Associações Públicas, os consórcios públicos de direito público, serão criados por lei de ratificação do protocolo de intenções, tendo como objeto o desempenho de atividades administrativas comuns entre os associados, regime de pessoal estatutário, patrimônio e bens públicos segundo ditames do artigo 98 do Código Civil, tendo como foro a justiça federal, caso a união participe. Nas demais hipóteses a justiça estadual será o foro competente. Com relação a responsabilidade civil, será objetiva e os consorciados subsidiários.

No caso das fundações estatais de direito privado interfederativas, os consórcios públicos de direito privado, a criação ocorrerá com a criação do ato constitutivo no respectivo registro após a autorização legal.

Seu objeto são atividades administrativas que não estabeleçam relação de poder e terão regime de pessoal celetista contratado por concurso público. Os bens serão privados, nos

³ A lei institui o Contrato de Consórcio celebrado entre os entes consorciados que contem todas as regras da associação; o Contrato de Rateio para transferência de recursos dos consorciados ao Consórcio, e o Contrato de Programa que regula a delegação da prestação de serviços públicos, de um ente da Federação para outro ou, entre entes e o Consórcio Público.

mesmos moldes do artigo 98 do CC, trazendo algumas prerrogativas de direito público, conforme art. 17 da Lei 8.666/93. A responsabilização civil e o foro terão as mesmas características anteriormente citadas.

Alguns debates doutrinários precisam ser abordadas com relação as afirmações anteriores. No caso do artigo 1º da Lei 11.107/05 seguimos a lógica clássica de que a lei estabelece normas gerais, no entanto norma geral é norma nacional e conseqüentemente todos entes federativos estariam obrigados a seguir a norma geral (OLIVEIRA, 2013).

Neste sentido, temos duas interpretações sendo aplicadas: uma alegando a impossibilidade da União estabelecer normas gerais por violação do artigo 241 e garantindo assim que todos os entes possam disciplinar por regras próprias; a segunda corrente afirma a possibilidade da União estabelecer normas gerais sobre consórcios. Na prática teríamos um total descontrole nessa autonomia municipal imaginando que teríamos mais de cinco mil normas gerais no país.

Após a ratificação e a criação da pessoa jurídica conforme previsto no artigo 6º da lei 11.079/05, dependeremos da integração dessa pessoa nos 6 municípios. Existe ainda um outro debate doutrinário sobre a criação de pessoas interfederativas. Segundo o informativo 247 do S.T.F., a corrente minoritária, defende a impossibilidade de criação dessa pessoa por violação da autonomia administrativa. A corrente majoritária admite a literalidade do artigo 6º, § 1º e que o federalismo cooperativo fomenta a criação de pessoas jurídicas com a finalidade de atendimento dos interesses públicos.

Percebemos que muitos questionamentos ainda não foram respondidos e que após a implantação de cada etapa do procedimento determinado pela lei, teremos novos pontos que precisam ser discutidos. Podemos citar como exemplo, em caso de dissolução, o destino que deverá ser dado para os bens envolvidos na prestação.

Vimos assim, que embora algumas soluções tenham sido propostas e implantadas visando melhores aplicações para a Política Nacional de Resíduos Sólidos, ainda estamos longe de cumprir todas as medidas previstas na normativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos vem estabelecer novos encaminhamentos para o descarte adequado do lixo, visando diminuir impactos ambientais decorrentes de todo o processo de produção e comercialização de produtos. As indústrias atualmente estão adotando medidas que reduzem a poluição após a utilização dos produtos.

A Lei 12.305/2010 elencou os princípios basilares da Política Nacional de Resíduos Sólidos que sustentam sua aplicação e eficácia. Vimos assim, que medidas de sustentabilidade já estão sendo realizadas de forma ampla e objetiva, visando o estabelecimento de desenvolvimento social e econômico.

Vimos que na Baixada Fluminense muitos avanços ocorreram e a gestão compartilhada surge como uma opção para resolução dos problemas na gestão do lixo.

Dentre os treze municípios que compõem a referida região, vimos que seis são participantes do consórcio de gestão compartilhada. Torna-se relevante frisar que dentre as fases de implantação já foram concluídos a formalização do protocolo de intenções assinados por todos os prefeitos; a ratificação em todas as Câmaras de Vereadores, a criação da personalidade jurídica, restando apenas o contrato de rateio e o contrato de programas.

Vimos assim, que muitos avanços ocorreram e novos debates sobre o tema foram inaugurados, embora a legislação seja ampla e não aborde pontos mais específicos e derivados da implantação.

Estamos falando de uma entidade interfederativa que dependerá da harmonia de seis municípios para a sua implantação. Basta um descompasso entre dirigentes municipais para que o procedimento sofra interrupções no seu desenvolvimento.

O consórcio apresenta-se assim como uma importante e significativa alternativa, contudo não tem capacidade de dirimir os problemas antigos sem gerar novas demandas. Nossa pesquisa, ainda em andamento, pretende acompanhar as práticas resultantes deste caso específico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14^a. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *As Parcerias Público-Privadas – PPPs no Direito Positivo Brasileiro*. In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. 17. Rio de Janeiro, 2006.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.
- BRASIL. Decreto 6.017 de 17 de Janeiro de 2007.
- BRASIL. Decreto 7.404 de 23 de dezembro de 2010.
- BRASIL. Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998;
- BRASIL. Lei 11.107 de 06 de abril de 2005.
- BRASIL. Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010;
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26^a. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- COPOLA, Gina. *A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei federal n 12.305, de 2 de agosto de 2010) – Os aterros sanitários de rejeitos e os Municípios*. Belo Horizonte: Fórum, jan.- fev. 2002.
- Consultoria e Assessoria Técnica de Engenharia à SEA para Elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) Volume 7: Relatório de Avaliação, Adequação e Proposição de Programas Agosto, 2013 – Rev.00n
http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-6818.pdf/Vol7_AvaliacaoeAdequacaodeProgramas.pdf
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.
- _____. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e Outras Formas*. São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- FERRI, Giovanni. *O Princípio do Desenvolvimento Sustentável e a Logística Reversa na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.912, out./2011.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MACHADO, Jeanne da Silva. *A solidariedade na responsabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MOREIRA, Danielle de Andrade. *Responsabilidade Ambiental Pós-Consumo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.63, set./2011.
- MUKAI, Toshio. *Política Nacional de Resíduos Sólidos (visão geral e anotações a Lei n 12.305, de 02.08.2010)*. Belo Horizonte: Fórum, 2002.
- NUNES, Clécio Santos. *Incentivos Tributários na Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Belo Horizonte: Fórum, jan.- fev. 2002.

- REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998
- ROSA, Alexandre Reis. et all. *Resíduos Sólidos e Políticas Públicas: Reflexões a cerca de uma proposta de inclusão social*. Organizações Rurais & Agroindustriais, vol.8, número 002. Universidade Federal de Lavras, 2006.
- SILVA, Jose Afonso da. *Direito constitucional ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga e SOUZA, Pedro Brandão, *O caminho de volta: Responsabilidade Compartilhada e Logística Reversa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-set./2011.