

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO**

**MARIANA GMACH PHILIPPI**

**VIABILIDADE JURÍDICA DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS  
PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
PLANOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

**CURITIBA**

**2019**

**MARIANA GMACH PHILIPPI**

**VIABILIDADE JURÍDICA DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS  
PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
PLANOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Profa. Dra. Heline Sivini Ferreira

**CURITIBA**

**2019**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central  
Luci Eduarda Wielganczuk – CRB 9/1118

P551v  
2019

Philippi, Mariana Gmach

Viabilidade jurídica da captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos para a implementação dos planos intermunicipais de resíduos sólidos / Mariana Gmach Philippi ; orientadora: Heline Sivini Ferreira. – 2019. 129 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019

Bibliografia: 120-129

1. Direito ambiental. 2. Lixo – Eliminação – Legislação. 3. Gestão integrada de resíduos sólidos. I. Ferreira, Heline Sivini. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDD 20. ed. – 341.347

**MARIANA GMACH PHILIPPI**

**VIABILIDADE JURÍDICA DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS  
PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
PLANOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Profa. Dra. Heline Sivini Ferreira

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Heline Sivini Ferreira**  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD, PUCPR)

---

**Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet**  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD, PUCPR)

---

**Profa. Dra. Solange Teles da Silva**  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (PPGD, USP)

Curitiba, 1º de fevereiro de 2019.

Aos meus pais, Luiz Antonio Philippi e Rosangela Gmach Philippi,  
por todo amor e confiança.

## AGRADECIMENTOS

A presente dissertação é fruto de muita pesquisa, estudo e afinho. Mas, acima de tudo, é resultado do apoio incondicional a mim dirigido por todos aqueles que dividiram esse sonho comigo. Agradecer a todos que estiveram ao meu lado nesse percurso seria impossível. Elejo, então, aqueles que de alguma forma representam a todos os demais.

Aos meus pais, que me concederam esse e tantos outros privilégios, ofereço minha eterna gratidão. Sei que minha dívida com vocês é imensurável. Espero então que meu orgulho em carregá-los comigo em cada ato e gesto possa expressar um pouco do quanto significam para mim. Vocês estão presentes em cada linha.

À Marcela Philippi, obrigada pela crença em mim depositada. Sua amizade e admiração me inspiram a seguir adiante.

Agradeço também aos meus avós, que de infinitas maneiras e à custa de muito sacrifício, tornaram esse percurso mais leve. Obrigada por serem nosso fundamento.

Ao João, que soube ser paz e certeza, agradeço pela confiança, amor e infinita paciência. Obrigada por escolher dividir sua vida comigo.

À minha orientadora, Heline Sivini Ferreira, agradeço sobretudo pela solicitude e empenho desde o primeiro contato. Obrigada por renovar minha fé em uma docência verdadeiramente comprometida.

Aos amigos, de longa data e que surgiram ao longo do Mestrado, sou honrada por tê-los reconhecido em meio à multidão. Agradecimento especial à Isabela dos Anjos, que estaria melhor representada na mensagem à família. Larissa Milkiewicz, pelas surpresas agradáveis com as quais a vida nos brinda, e à Adrielly Pinho, pela parceria e apoio nos bons e maus momentos.

Registro, ainda, meu reconhecimento ao trabalho prestado por Eva Curelo e Glair Braun, que sempre estiveram mais do que dispostas a auxiliar os discentes do Programa e tornaram menores os obstáculos a serem enfrentados.

## RESUMO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2012, dispõe sobre os princípios, objetivos e instrumentos a serem observados na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Os objetivos previstos no diploma legal buscaram dar conta de múltiplos aspectos relativos aos impactos gerados pelos resíduos sólidos, refletindo a intenção primordial da Lei de assegurar sua gestão integrada. Aos Municípios foi atribuído papel de destaque na PNRS, cabendo a eles, dentre outras atribuições, a elaboração e implementação dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos. Tendo em vista as limitações técnico-financeiras enfrentadas por diversos Municípios brasileiros, a Lei nº 12.305/2010 incentivou a adoção de soluções consorciadas, permitindo que os Municípios desenvolvessem Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, no sentido de congregarem esforços e recursos, bem como trabalhar em prol de objetivos e demandas comuns. Além disso, a Lei garantiu aos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos prioridade no acesso a recursos financeiros repassados pela União, destinados ao manejo de tais resíduos. Em que pese os incentivos previstos na Lei nº 12.305/2010, a pesquisa demonstrou que as fontes de recursos das quais os consórcios dispõem para financiamento de suas finalidades institucionais são bastante limitadas. Nesse contexto, o presente estudo objetivou verificar quais as possibilidades jurídicas de captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios intermunicipais, tendo em vista a implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Para tanto, valeu-se do método de abordagem dedutivo. No que se refere às técnicas de pesquisa, o estudo foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica e documental. Concluiu-se que a captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios públicos é viável, muito embora atualmente apenas a contratação de operações de créditos encontre-se regulamentada. A recém-publicada Resolução do Senado Federal nº 15/2018 teve o condão de ampliar as fontes de recursos das quais os consórcios dispõem, podendo contribuir para o financiamento da implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Ressaltou-se, porém, que ainda são necessárias maiores definições normativas para que a fruição de tais possibilidades pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos se torne efetivamente viável e exequível.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Resíduos Sólidos; Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos; Consórcios Públicos; Captação Autônoma de Recursos; Resolução do Senado Federal nº 15/2018.

## ABSTRACT

The National Solid Waste Policy (PNRS), established by Law No. 12,305/2012, established the principles, objectives and instruments to be observed in the management of solid waste. The objectives set forth in the legal instrument sought to account for multiple aspects related to the impacts generated by solid waste, reflecting the primary intention of the Law to ensure its integrated management. Was assigned a prominent role for the Municipalities in the PNRS. Among other attributions, they are responsible for the preparation and implementation of Municipal Solid Waste Plans. Considering the technical-financial limitations faced by several Brazilian municipalities, Law 12,305/2010 encouraged the adoption of consortium solutions, allowing Municipalities to develop Intermunicipal Solid Waste Plans, in order to pool efforts and resources, as well as work in common goals and demands. In addition, the Law granted inter-municipal solid waste consortia a priority in access to financial resources passed on by the Union, destined to the management of such waste. Despite the incentives provided for the Law 12305/2010, the research showed that the sources of resources that the consortiums have to finance their institutional purposes are very limited. In this context, the present study aimed to verify the legal possibilities for autonomous funding of financial resources by intermunicipal consortia, in view of the implementation of the Intermunicipal Solid Waste Plans. To do so, it used the deductive approach method. As the research techniques, the study was developed based on bibliographic and documentary research. It was concluded that the autonomous funding of financial resources by public consortia is feasible, although currently only the contracting of credit operations is regulated. The recently published Federal Senate Resolution no. 15/2018 was able to increase the sources of resources available to the consortia, which could contribute to the implementation of the Intermediate Municipal Solid Waste Plans. It was emphasized, however, that normative definitions are still needed in order to these possibilities become truly viable.

**Keywords:** National Policy on Solid Waste; Intermunicipal Solid Waste Plans; Public Consortia; Autonomous Funding of Resources; Federal Senate Resolution no. 15/2018.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 .....	15
-----------------	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EC	Emenda Constitucional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
PMGIRS	Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
TCU	Tribunal de Contas da União
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS</b> .....	19
1.1 A LEI Nº 12.305/2010: HISTÓRICO E CONTEXTO DE PUBLICAÇÃO .....	19
1.2 A GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O PAPEL DESTINADO AOS MUNICÍPIOS.....	25
1.3 OS PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO INSTRUMENTOS DA PNRS, ESPECIALMENTE OS PLANOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS	31
<b>1.3.1 Os Planos Nacional, Estaduais e Municipais</b> .....	31
<b>1.3.2 Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos</b> .....	38
<b>2 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b>	45
2.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, FEDERALISMO E COOPERAÇÃO .	45
2.2 ASPECTOS RELEVANTES DA LEI Nº 11.107/2005 .....	52
<b>2.2.1 Contexto de elaboração da Lei</b> .....	52
<b>2.2.2 Constituição e funcionamento dos consórcios públicos</b> .....	58
2.3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E A GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	74
<b>2.3.1 Os consórcios públicos na consecução de finalidades ambientais</b> .....	74
<b>2.3.2 Política Nacional de Resíduos Sólidos e consórcios intermunicipais</b> .....	79
<b>3 VIABILIDADE JURÍDICA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b> .....	85
3.1 A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA LEI Nº 12.305/2010 E NA LEI Nº 11.107/2005 .....	85
3.2 CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	91
<b>3.2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal e operações de crédito</b> .....	92
<b>3.2.2 Resolução do Senado Federal nº 43/2001</b> .....	94
<b>3.2.3 Resolução do Senado Federal nº 15/2018</b> .....	97

3.3 CAPTAÇÃO AUTÔNOMA DE RECURSOS FINANCEIROS PELOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS .....	106
<b>CONCLUSÕES</b> .....	116
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	121

## INTRODUÇÃO

A nova dinâmica produtiva própria do sistema capitalista, acirrada especialmente a partir da Revolução Industrial, teve consequências drásticas sobre o comércio, a geração de bens e o padrão de consumo. O surgimento da produção em massa foi acompanhado pela necessidade de dar vazão aos bens produzidos. Nesse viés, o incentivo ao consumo configurou-se elemento de especial relevância para o sistema de produção engendrado. Os indivíduos foram transmutados em consumidores, e a aquisição de bens, muitas vezes supérfluos, passou a ser relacionada à busca pelo bem-estar, considerada meio de inserção e interação social.

Mais recentemente, a revolução tecnológica ampliou a capacidade e a variedade produtivas, inculcando nos consumidores necessidades antes impensáveis. Os produtos gerados a partir das novas tecnologias apresentam-se cada vez mais complexos e sofisticados. Em paralelo a isso, tornam-se facilmente substituíveis por outros, dando origem a um fluxo de descarte sem precedentes.

Dentre os tantos efeitos desencadeados por essa complexa dinâmica, destaca-se o incremento na geração de resíduos sólidos. De um lado, tem-se um crescimento exponencial da capacidade produtiva, acompanhado pelo incentivo ao consumo e pela expansão demográfica. De outra ponta, a geração de resíduos reflete esse crescimento, culminando em um cenário que, em diversas localidades Brasil afora, beira ao caos.

Impunha-se, portanto, a necessidade de se pensar em uma política nacional alinhada aos desafios dos novos tempos, coerente com as novas dinâmicas sociais e com os padrões atuais de produção e consumo, e que, partindo da internalização de todos esses elementos, instituisse ferramentas aptas a viabilizar uma adequada gestão dos resíduos sólidos gerados no país.

Diante desse cenário, publicou-se, em 02 de agosto de 2010, a Lei nº 12.305, instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), incumbida da árdua missão de viabilizar a gestão integrada de resíduos sólidos em âmbito nacional. Apesar de se tratar de norma de alcance nacional, a Lei em questão colocou em foco o papel a ser desempenhado por todos os entes federativos, pela iniciativa privada e pela sociedade civil no enfrentamento da questão.

Especial relevância foi atribuída aos Municípios na implementação dos objetivos da Lei nº 12.305/2010. A esses entes impôs-se o dever de formulação e efetivação dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos, cujo conteúdo mínimo pressupõe o enfrentamento de múltiplas questões relativas à destinação e gestão dos resíduos gerados em âmbito municipal. A previsão de temas como a inclusão social de catadores de materiais recicláveis, o diagnóstico das categorias de resíduos gerados no Município, a indicação de áreas favoráveis à implementação de aterros sanitários, a elaboração de políticas educacionais, entre outros fatores que necessariamente devem compor os Planos Municipais, evidenciam o grau de complexidade das obrigações impostas aos Municípios por força da PNRS.

O envolvimento do Município na gestão integrada de resíduos sólidos parece ser uma alternativa interessante na construção de soluções para a questão, tendo-se em conta o maior grau de proximidade do ente municipal com os indivíduos e com os problemas vivenciados pela comunidade. Entretanto, não se pode ignorar as limitações técnicas, administrativas e financeiras vivenciadas por grande parte dos Municípios brasileiros, em especial os de menor porte. Esses Municípios, muitas vezes, não dispõem da estrutura e dos recursos necessários para enfrentar questões de notória complexidade, como aquelas normatizadas pela PNRS.

Diante desse entrave, a própria Lei nº 12.305/2010 busca incentivar modelos de cooperação intermunicipal, para que, através da soma de esforços, seja possível transpor obstáculos comuns aos Municípios brasileiros. Em diversos dispositivos da Lei, constata-se o incentivo à formação de consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, encarregados de implementar os Planos Intermunicipais em Municípios com necessidades e dificuldades análogas.

Esses arranjos cooperativos intermunicipais podem consistir em mecanismos importantes para viabilizar a consecução das obrigações dirigidas aos Municípios por força da PNRS. Dentre os principais benefícios gerados pela atuação conjunta dos Municípios, merecem destaque o alinhamento de esforços na organização e implementação de planos; ganhos de escala em projetos voltados à superação de problemas comuns; o acesso a procedimentos administrativos mais tecnológicos; o aumento da capacidade técnico-administrativa e financeira; entre outros.

São inegáveis, portanto, os benefícios advindos da conjunção de esforços entre os Municípios na implementação dos Planos de Resíduos Sólidos. A instituição de consórcios intermunicipais apresenta-se como mecanismo viável para a instrumentalização de tal intento cooperativo. Entretanto, ainda que essa união possa atenuar as dificuldades experimentadas em nível municipal, é de vital importância que os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos disponham de mecanismos concretos que viabilizem a gestão integrada desses resíduos pelos Municípios.

Nesse viés, o acesso a recursos financeiros que permitam a implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos – em especial dos projetos e ações que demandem maiores investimentos – é de suma importância. A Lei nº 12.305/2010 estabelece que os Municípios que optarem pela elaboração e implementação de Planos Intermunicipais terão prioridade de acesso aos recursos da União destinados ao manejo de resíduos sólidos.

Em que pese tal previsão, interessa avaliar se os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos poderiam dispor de fontes autônomas de acesso a recursos financeiros, sem depender de repasses advindos da União, cujo acesso é objeto de disputa por todos os entes – municipais e estaduais – em contexto nacional. O tema apresenta-se especialmente relevante em face da Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, que atribui personalidade jurídica autônoma aos consórcios públicos fundados sob seus ditames.

Diante disso, com ênfase na consecução da gestão integrada dos resíduos sólidos, objetivo da PNRS, este estudo busca responder ao seguinte problema: seria juridicamente viável aos consórcios públicos intermunicipais captarem, de modo autônomo, recursos destinados à implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos? A título de hipótese, entende-se viável a captação de recursos financeiros para a implementação de projetos orientados à implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos pelos consórcios públicos. Nesse sentido, os consórcios públicos intermunicipais são compreendidos como alternativa viável ao financiamento dessas ações, permitindo que os Municípios disponham de outras fontes de financiamento e não mais precisem depender unicamente dos recursos federais disponibilizados pela União.

A partir do problema de pesquisa proposto e no intento de confirmar ou rechaçar a hipótese previamente estabelecida, adota-se como objetivo geral verificar se a

captação de recursos de maneira autônoma pelos consórcios intermunicipais apresenta-se como uma alternativa juridicamente viável para a implementação dos planos intermunicipais de resíduos sólidos.

No que tange aos objetivos específicos, estabelece-se: (I) analisar a Lei nº 12.305/2010, com destaque para os seus objetivos e instrumentos, em particular para os planos intermunicipais de resíduos sólidos, visando demonstrar o relevante papel desempenhado pelos municípios na gestão integrada de resíduos sólidos; (II) identificar as normas e regulamentos nacionais que viabilizam a formação de consórcios intermunicipais destinados à proteção ambiental, especialmente à gestão de resíduos sólidos, procurando demonstrar sua relação com o papel atribuído aos municípios pela PNRS; e (III) verificar a viabilidade jurídica de os consórcios intermunicipais buscarem recursos, de modo autônomo, para a implementação dos planos intermunicipais de resíduos sólidos, identificando eventuais vantagens e obstáculos envolvidos nesse processo.

O procedimento de pesquisa adotado é o monográfico, utilizando-se da técnica de pesquisa bibliográfica, a partir de material publicado em livros, artigos científicos, periódicos, *sites* especializados, entre outros. Adota-se, ainda, a análise da legislação brasileira específica.

A partir da adoção do método dedutivo, a pesquisa é exposta em três capítulos. No capítulo inaugural, desenvolve-se uma análise da Lei nº 12.305/2010, com destaque para os seus objetivos e instrumentos. Em particular, analisa-se o regramento jurídico atribuído aos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, visando destacar o relevante papel desempenhado pelos Municípios na gestão integrada desses resíduos.

Por sua vez, no segundo capítulo, são identificados e analisados as normas e regulamentos nacionais que viabilizam a formação de consórcios intermunicipais destinados à proteção ambiental, especialmente à gestão de resíduos sólidos. Intenta-se demonstrar, a partir da análise realizada, a relação de tais diplomas normativos com o papel atribuído aos Municípios pela PNRS.

Por fim, o terceiro capítulo destina-se a verificar a viabilidade jurídica de os consórcios intermunicipais buscarem, de forma autônoma, recursos para a implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, tendo em vista as normas instituídas pela Resolução do Senado Federal nº 15/2018.

Especialmente nesse ponto, importa destacar que o curso do estudo sofreu algumas alterações. Isso porque, ao longo de boa parte da pesquisa, não existia, em âmbito federal, normativa específica que regulamentasse o acesso, pelos consórcios públicos, a recursos financeiros. Em 04 de julho de 2018, no entanto, o Senado Federal publicou a Resolução nº 15/2018, que passou a possibilitar expressamente aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito. A consequência direta da Resolução foi reconhecer a possibilidade de captação autônoma, pelos consórcios públicos, de recursos financeiros oriundos de operações de crédito.

Tal alteração normativa influenciou sensivelmente no curso da pesquisa, uma vez que a viabilidade de captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos passou a ser expressamente reconhecida pelo Senado Federal. Diante disso, o foco primordial do terceiro capítulo passou a ser analisar de que maneira a Resolução nº 15/2018 emanada pelo Senado Federal se propõe a regular o tema, especialmente em se tratando da contratação de operações de crédito pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos. Tendo em vista se tratar de Resolução recém-publicada e de importância ímpar para a captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos, sua relevância científica reputa-se comprovada, uma vez que a normativa pode influenciar sensivelmente na efetividade dos serviços públicos desempenhados pelos consórcios intermunicipais.

Pretende-se que o estudo desenvolvido contribua com a comunidade científica e possa representar uma abordagem interessante e útil à consecução, pelos Municípios brasileiros, da gestão integrada de resíduos sólidos, nos moldes do que preceitua a Lei nº 12.305/2010.

## 1 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A Lei nº 12.305/2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, destinada a todas as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, que possuem alguma responsabilidade – direta ou indireta – pela geração de resíduos sólidos, bem como aquelas que desenvolvem ações relativas à gestão integrada e ao gerenciamento desses resíduos. A Lei nº 12.305/2010 estabelece, ainda, uma série de objetivos para a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dirigindo sua consecução aos entes públicos, à iniciativa privada e mesmo à sociedade civil.

Inicialmente, com vistas a melhor elucidar o propósito da pesquisa, importa compreender o contexto de formação da Lei nº 12.305/2010. Nesse passo, será apresentado um breve histórico do cenário nacional que conduziu à publicação da PNRS. Ato contínuo, importa analisar as principais definições constantes da Lei, bem como o papel atribuídos aos Municípios no sentido de viabilizar a gestão integrada de resíduos sólidos. O item final do capítulo primeiro destina-se à análise dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, com foco nos planos elaborados em nível municipal.

Ressalta-se, desde logo, que, para fins desta dissertação, será destacado o objetivo geral da Lei nº 12.305/2010, qual seja, a gestão integrada de resíduos sólidos. No que se refere aos instrumentos da PNRS, o estudo terá como foco os Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos.

### 1.1 A LEI Nº 12.305/2010: HISTÓRICO E CONTEXTO DE PUBLICAÇÃO

Os fenômenos do êxodo rural e do aumento populacional intensificaram-se sensivelmente nos últimos cinquenta anos e acabaram por transformar o Brasil em um país urbano, chegando a concentrar 84,4% da população nacional nas cidades<sup>1</sup>, em que pese sua forte tradição agrícola.

---

<sup>1</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação do domicílio. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>. Acesso em: 12 jul. 2018.

De outra ponta, a sociedade como um todo sofreu sensíveis transformações no que se refere a sua própria essência e formatação cultural. Desde a invenção do fogo, das ferramentas e da agricultura, teve início um processo de ruptura entre a natureza e a humanidade<sup>2</sup>. Este processo atingiu seu ápice durante o século XX, em razão do intenso crescimento demográfico e do desenvolvimento das capacidades humanas. Esses fatores, quando combinados, passam a ameaçar a própria sobrevivência do planeta<sup>3</sup>. Outrossim, com o advento do regime capitalista, ganha espaço a concepção de que a natureza deve servir aos interesses do indivíduo<sup>4</sup>.

Nesse processo, os elementos naturais são convertidos em matéria prima útil ao processo produtivo. A natureza se transforma em mercadoria e sua relevância apenas se sustenta a partir do valor de troca que lhe é atribuído<sup>5</sup>. Essas concepções fundamentam a origem de um novo modelo de produção e consumo, baseado na exploração predatória e desmedida do meio ambiente<sup>6</sup>. Conforme elucida Antônio Carlos Efig<sup>7</sup>, o incentivo constante ao aumento da produtividade e a necessidade de maximização dos lucros redundam em um ciclo insustentável de produção e consumo, haja vista a incapacidade de reposição e regeneração dos recursos naturais, conduzindo, em última análise, ao seu esgotamento.

A esse respeito, Philippe Léna<sup>8</sup> menciona a ocorrência de uma mudança de escala<sup>9</sup>, baseada, entre outros aspectos, no padrão de consumo e no desenvolvimento de

---

<sup>2</sup> SANTOS, Adrielly Pinho dos. **O papel da educação para o consumo consciente na promoção dos direitos socioambientais**. 2018. 113f. Dissertação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2018, p. 15.

<sup>3</sup> CAPPELA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 48.

<sup>4</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista Crítica do Direito**, São Paulo, vol. 66, n. 5, p. 88-89, ago/dez. 2015.

<sup>5</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista Crítica do Direito**, São Paulo, vol. 66, n. 5, p. 92, ago/dez. 2015.

<sup>6</sup> NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 177.

<sup>7</sup> EFING, Antônio Carlos; GEROMINI, Flávio Pentead. Crise ecológica e sociedade de consumo. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. v. 6, n. 2, 2016, p. 232. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3859/2616>. Acesso em: 12 jul. 2018.

<sup>8</sup> LÉNA, Philippe. Os limites do crescimento econômico e a busca pela sustentabilidade: uma introdução ao debate. In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. (Org.). **Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 23.

<sup>9</sup> A esse respeito, Philippe Léna afirma que os impactos ambientais passaram por uma mudança de escala radical na história recente (ao que ele denomina a “grande aceleração” do pós-guerra). Nesses termos, a mudança de escala refere-se ao movimento segundo o qual “a espécie humana se tornou uma força que se equipara com forças geológicas e está fazendo desviar do seu rumo” (FACHIN, Patricia. Política brasileira está na contramão do antropoceno. Entrevista especial com Liz-Rejane Issberner e Philippe Léna. **Instituto Humanitas Unisinos**. 04/06/2009. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159->

novas tecnologias. O consumo, nos termos abordados pelo autor, relaciona-se à formação da sociedade de consumo, diretamente vinculada – e até mesmo fomentada – pela tecnologia, que viabilizou o aumento da produção<sup>10</sup>, tanto no que se refere à quantidade, quanto à variedade de produtos ofertados.

O consumo, portanto, transmuta-se sensivelmente. Antes vinculado à manutenção da sobrevivência humana, passa a ser fortemente incentivado, tendo em vista a necessidade de se dar vazão à produção industrial crescente<sup>11</sup>. Nesse passo, o consumo assume um papel de maior relevância, desempenhando funções sociais, econômicas, culturais e até mesmo políticas<sup>12</sup>. Mais do que um direito ou mesmo um prazer, o ato de consumo passa a ser incentivado pelo mercado econômico como um dever do cidadão<sup>13</sup>. Conforme sinaliza Portilho<sup>14</sup>, “o consumo se converteu na arena onde a cultura é motivo de disputas e remodelações”.

Como consequência do surgimento deste novo modelo de produção e consumo, emerge uma “cultura de insaciabilidade patrimonialista e senhorial, que salta de desejo em desejo, no enalço do nada”<sup>15</sup>. Como resultado, agrava-se a degradação do meio ambiente, marcada pelo incremento da produção e, via de consequência, do descarte. Os impactos são nefastos, em especial para a gestão urbana, a saúde pública e o manejo de resíduos sólidos<sup>16</sup>.

Visando fazer frente a essas questões, foram editados diplomas normativos específicos acerca da gestão dos impactos causados pela interação entre meio ambiente e o espaço urbano. Tendo em vista o objetivo geral estabelecido para o presente estudo,

---

noticias/entrevistas/566782-politica-brasileira-esta-na-contramao-do-antropoceno-entrevista-especial-com-liz-rejane-issbern-e-philippe-lena. Acesso em 17/07/2018).

<sup>10</sup> LÉNA, Philippe. Os limites do crescimento econômico e a busca pela sustentabilidade: uma introdução ao debate. In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. (Org.). **Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 23.

<sup>11</sup> SANTOS, Adrielly Pinho dos. **O papel da educação para o consumo consciente na promoção dos direitos socioambientais**. 2018. 113f. Dissertação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2018, p. 16-17.

<sup>12</sup> CORTEZ, Ana Tereza; ORTIGOZA, Silvia Aparecida. (orgs). **Da produção ao consumo: impactos socioambientais no espaço urbano**. São Paulo: Editora UNESP e Cultura Acadêmica, 2009, p. 36. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/n9brm/pdf/ortigoza-9788579830075.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

<sup>13</sup> PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 74.

<sup>14</sup> PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 72.

<sup>15</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 26.

<sup>16</sup> O conceito de resíduo sólido será analisado de modo pormenorizado no item 1.2 da presente dissertação.

qual seja, verificar se a captação de recursos pelos Consórcios intermunicipais apresentasse como uma alternativa juridicamente viável para a implementação dos planos intermunicipais de resíduos sólidos, foram selecionadas as normas mais representativas para a compreensão da regulamentação da gestão de resíduos. Nesse passo, em 02 de agosto de 2010, publicou-se a Lei nº 12.305, instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Nota-se, pois que, ainda que a preocupação com a gestão dos resíduos sólidos gerados no meio urbano tenha se intensificado nos últimos anos no cenário nacional, a construção do arcabouço normativo específico voltado a regulamentar a questão é relativamente recente.

A Agenda 21 Global, documento assinado em 1992, no Rio de Janeiro, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), constituiu-se como importante instrumento de planejamento de sociedades mais sustentáveis<sup>17</sup>, propondo-se a conciliar as vertentes ambiental, social e econômica. O documento é composto por quatro seções, sendo que a Seção II se debruça sobre a questão da conservação e gerenciamento de recursos para o desenvolvimento, tratando em conjunto do manejo de resíduos sólidos e da gestão do saneamento básico.

A Agenda 21 constituiu o principal instrumento existente à época para o enfrentamento dos desafios impostos ao meio ambiente no século XXI, recomendando que seus princípios e indicações fossem desdobrados a nível nacional, regional e local<sup>18</sup>. Nacionalmente, portanto, a partir do ano de 1997, iniciou-se a elaboração da Agenda 21 Brasileira. O documento foi estruturado de modo multidimensional e sua elaboração foi concluída apenas em 2002. A Agenda 21 nacional pautou-se em seis eixos temáticos, relacionados, de modo geral, à gestão dos recursos naturais, sustentabilidade no meio urbano e redução de desigualdades sociais<sup>19</sup>. O Ministério do Meio Ambiente publicou, ainda, um documento voltado a especificar e divulgar à sociedade as Ações Prioritárias

---

<sup>17</sup> PARANÁ. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=29>. Acesso em 17 jul. 2018.

<sup>18</sup> CHAVES, Gisele de Lorena Diniz; MARINO, Arthur Lima; SANTOS JUNIOR, Jorge Luiz dos. **Capacidades administrativas na gestão dos resíduos sólidos urbanos nos municípios brasileiros**. Curitiba: CRV, 2016, p. 21.

<sup>19</sup> PARANÁ. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Agenda 21 Brasileira**. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=337>. Acesso em: 17 jul. 2018.

para implementação da Agenda 21 Brasileira, com a finalidade de facilitar a execução dos objetivos traçados.

Dentre os objetivos da Agenda 21 Brasileira constantes das Ações Prioritárias, destaca-se o Objetivo 1, qual seja, “Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício”<sup>20</sup>. A esse respeito, o documento destaca que “existem dois aspectos distintos a serem tratados no combate ao desperdício. A mudança dos padrões de consumo, que é, em última instância, uma mudança de cultura e a destinação dos resíduos”. Em outros termos, reforça-se uma vez mais a concepção de que a gestão adequada dos resíduos sólidos perpassa questões de ordem cultural, ambiental e social, consistindo, pois, em matéria sensível e complexa.

Dentre as ações e recomendações priorizadas para se atingir tal objetivo, destaca-se: “definir uma legislação de resíduos sólidos, com claras definições de obrigações e responsabilidades para os diferentes atores sociais, com base no reaproveitamento e na redução da geração de lixo”<sup>21</sup>. Nesse passo, a Agenda 21 nacional, concebida em conjunto com o documento relativo às Ações Prioritárias para sua implementação, estabeleceu orientações e diretivas à sociedade e ao Poder Público. No que tange à gestão de resíduos sólidos, estabeleceu-se como indicativo ao Poder Legislativo o desenvolvimento de uma legislação específica para o tema, que congregasse os diferentes atores envolvidos e priorizasse a redução e o reaproveitamento.

A partir dos princípios e orientações gerais traçados pela Agenda 21, e alinhando-se à recomendação de que as diretivas estabelecidas a nível global fossem traduzidas internamente para os países, em todos seus níveis governamentais e sociais, publicou-se, em 05 de janeiro de 2007, a Lei nº 11.445, instituidora da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

A Lei nº 11.445/2007 estabeleceu diretrizes nacionais para a gestão do saneamento básico; garantiu expressamente a universalização do acesso, por meio de uma rede ampla de serviços; e estabeleceu padrões para a coleta e tratamento do esgoto sanitário. Para além disso, a Lei teve o importante papel de fixar diretrizes para a limpeza

---

<sup>20</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias**. 2 ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004, p. 33.

<sup>21</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias**. 2 ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004, p. 34.

urbana e o manejo de resíduos sólidos<sup>22</sup>. Em outros termos, ainda que não tenha se dedicado especificamente à gestão dos resíduos sólidos, a PNSB consistiu em um marco importante para a futura regulamentação da questão<sup>23</sup>, relacionando o gerenciamento responsável dos resíduos ao saneamento básico e à saúde pública. Nesse aspecto, consistiu em diploma precursor para a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Ato contínuo, em setembro de 2007, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei nº 1.991, direcionado a instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>24</sup>. Na realidade, o Projeto em questão foi apensado à proposta original de Política Nacional de Resíduos Sólidos, constante do PL nº 203/1991, que tramitou por mais de vinte anos na Câmara dos Deputados<sup>25</sup>. A demora no processo de discussão e aprovação da Lei suscitou críticas pelo suposto descaso do Poder Público com a questão<sup>26</sup>. O Jornal O Estado de São Paulo chegou a publicar matéria chamando atenção para o longo período de tramitação do Projeto de Lei, e para os riscos, custos e efetivos danos impostos ao meio ambiente e à sociedade como um todo em razão da ausência de normas expressas que regulamentassem a questão<sup>27</sup>.

De qualquer forma, o texto apresentado em 2007 buscou levar em consideração o estilo de vida da sociedade contemporânea e sua tendência ao consumo intensivo, o que acarretaria sérios impactos ao meio ambiente, à saúde pública e à

---

<sup>22</sup> A Medida Provisória nº 844 de 2018 inseriu expressamente, entre os serviços que compõem o saneamento básico, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, compostos pelas atividades, infraestrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbanas, conforme extrai-se do art. 2º, inciso I, letra c, da Lei nº 11.445/2007.

<sup>23</sup> CHAVES, Gisele de Lorena Diniz; MARINO, Arthur Lima; SANTOS JUNIOR, Jorge Luiz dos. **Capacidades administrativas na gestão dos resíduos sólidos urbanos nos municípios brasileiros**. Curitiba: CRV, 2016, p. 23.

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Linha do Tempo**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo>. Acesso em: 17 jul. 2018.

<sup>25</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação**: Projeto de Lei 203/1991. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>. Acesso em: 17 jul. 2018.

<sup>26</sup> MORAIS, Karine Tavares. **Conflitos Socioambientais no Contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos**: implementação da Logística Reversa do Plástico. 2015. 137 f. Dissertação em Direito. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2015, p. 75.

<sup>27</sup> FRASÃO, Lucas; VIALI, Andrea. Política Nacional de Resíduos tramita no Congresso há 18 anos. O Estado de São Paulo. 04/06/2009. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,politica-nacional-de-residuos-tramita-no-congresso-ha-18-anos,382411>. Acesso em: 17 jul. 2018.

REINA, Eduardo. Projeto de lei de resíduo sólidos tramita desde 1991. **O Estado de São Paulo**. 29/07/2009. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-de-lei-de-residuo-solido-tramita-desde-1991,407571>. Acesso em: 17 jul. 2018.

sociedade. O texto apresentado era diretamente relacionado à Política Nacional de Saneamento Básico, conectando-se também às Políticas Nacionais do Meio Ambiente e de Educação Ambiental<sup>28</sup>.

Entre os anos de 2007 e 2010, o texto passou por alterações, incorporou diversas emendas e foi submetido à discussão em audiências públicas, que contaram com a contribuição de setores interessados. Depois de tramitar na Câmara dos Deputados, o texto final foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal, em julho de 2010, obtendo a sanção presidencial em agosto do mesmo ano<sup>29</sup>.

A Lei nº 12.305/2010 foi publicada no Diário Oficial da União em 03 de agosto de 2010, instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Em dezembro do mesmo ano, publicou-se o Decreto nº 7.404, destinado especialmente a regulamentar o referido diploma legal.

Uma vez compreendido o contexto de publicação da PNRS, importa analisar seus principais conceitos, bem como seu objetivo central, qual seja, a consecução da gestão integrada de resíduos sólidos.

## 1.2 A GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O PAPEL DESTINADO AOS MUNICÍPIOS

A Lei nº 12.305/2010 fundamenta-se no artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, que versa sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição, bem como no inciso VIII do mesmo artigo, que dispõe sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor.

A Lei nº 12.305/2010 é pautada na competência concorrente, não excluindo, ainda, a competência suplementar dos Estados. Aos Municípios também é assegurada a competência legislativa, seja suplementando a legislação federal e estadual, no que couber, seja exercendo sua competência legislativa exclusiva<sup>30</sup>. Não se trata, portanto, de

---

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Linha do Tempo**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo>. Acesso em: 17 jul. 2018.

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Linha do Tempo**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo>. Acesso em: 17 jul. 2018.

<sup>30</sup> Nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, a competência legislativa municipal exclusiva refere-se aos casos de interesse local.

competência legislativa privativa da União no que tange à normatização dos resíduos sólidos<sup>31</sup>. A respeito do regime de competências expresso na PNRS, merece destaque os dizeres de Consuelo Yoshida<sup>32</sup>:

No campo competencial, a PNRS cumpre um importante papel na consecução dos objetivos do federalismo cooperativo vigente entre nós. Ela se apresenta como uma genuína norma geral federal, com a pretensão de traçar diretrizes gerais a serem observadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, sem, contudo, retirar-lhes autonomia para suplementarem as diretrizes gerais, adaptando-as adequadamente as diversidades regionais e aos interesses locais.

Com a publicação da Lei, o Brasil passou a contar com um marco regulatório específico para os resíduos sólidos. A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes a serem observados na gestão dos resíduos sólidos, a nível nacional, estadual, regional e local. Outrossim, estabelece obrigações e divide a responsabilidade pelo gerenciamento entre todos aqueles que participam da cadeia de geração, sejam atores públicos ou privados.

Estabeleceu-se, ainda, uma hierarquia expressa nas ações a serem adotadas no processo de gestão<sup>33</sup>, priorizando-se a não geração dos resíduos, seguida pela redução da produção, reutilização do material gerado, reciclagem, tratamento e, por fim, disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Interessa notar a preocupação com o controle da geração de resíduos, justificada pela intensificação da produção de bens de consumo na sociedade contemporânea, combinada à velocidade do descarte. Nesse contexto, a Política Nacional de Resíduos Sólidos pauta-se no estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, entendidos como a produção de bens e serviços que atendam às necessidades da geração atual, sem comprometer a qualidade ambiental das gerações futuras<sup>34</sup>.

No que tange ao alcance da Lei, seus dispositivos se aplicam a pessoas físicas e jurídicas, sejam de direito público ou privado, que possuam alguma responsabilidade, ainda que indireta, pela geração de resíduos sólidos<sup>35</sup>. Também se aplicam aos atores que

---

<sup>31</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 638.

<sup>32</sup> YOSHIDA, Consuelo. Competências e Diretrizes da PNRS: Conflitos e Critérios de Harmonização entre as Demais Legislações e Normas. In: JUNIOR PHILIPPI, Arlindo (org.). **Política Nacional, Gestão Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri, SP: Manole, 2012, p. 04.

<sup>33</sup> Lei nº 12.305/2010, art. 9º.

<sup>34</sup> Lei nº 12.305/2010, art. 3º, inciso XIII.

<sup>35</sup> Lei nº 12.305/2010, art. 1º, § 1º.

atuam na gestão integrada ou no gerenciamento de resíduos. Percebe-se, pois, que a PNRS deverá ser observada por todo aquele que exercer algum impacto na geração ou na cadeia de geração dos resíduos sólidos, independentemente de sua natureza jurídica. Nesse aspecto, o diploma normativo revela-se bastante amplo.

Em termos gerais, portanto, a PNRS estabelece o dever de implementação do gerenciamento integrado nas diferentes etapas do processo, partindo, para tanto, da cooperação entre a sociedade, o setor empresarial e os governos federal, estadual e municipal, atribuindo-lhes responsabilidades recíprocas.

No que se refere aos resíduos abarcados pela norma, o artigo 1º da Lei é taxativo ao afirmar que até mesmo os resíduos sólidos perigosos são alcançados por seus dispositivos, excluindo-se desde logo, entretanto, os resíduos radioativos, tratados em lei específica<sup>36</sup>.

Importa avaliar, ainda, o que se entende por resíduo. Ao tratar desse conceito, Celso Antônio Pacheco Fiorillo<sup>37</sup> afirma se referir, genericamente, a toda e qualquer “substância resultante da não interação entre o meio e aqueles que o habitam, ou somente entre estes, não incorporada a esse meio, isto é, que determina um descontrole entre os fluxos de certos elementos em um dado sistema ecológico”. Em outros termos, pode-se entender por resíduo o excedente não aproveitado no bojo do próprio sistema, resultante de uma desarmonia ecológica.

Mas importa ainda diferenciar os termos resíduo e rejeito. A esse respeito, Alessandra Galli<sup>38</sup> ressalta existir uma conotação negativa em relação à palavra lixo, ponderando que, apesar desse estereótipo, grande parte do que é destinado às lixeiras poderia ser reaproveitado pelo sistema produtivo. Nesse passo, a autora assevera que o mais adequado é que se utilize a denominação “resíduo sólido” para os resíduos que ainda são passíveis de reutilização ou reciclagem, existindo espaço para que sejam reincorporados à cadeia produtiva. Já o termo “rejeito” relaciona-se à substância que já

---

<sup>36</sup> BRASIL. Lei nº 10.308, de 20 de novembro de 2001. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10308.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10308.htm). Acesso em: 14 out. 2018.

<sup>37</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 334.

<sup>38</sup> GALLI, Alessandra. A Educação Ambiental, seu Papel Transformador e a Nova Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BECHARA, Erika (org.). **Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos**: Lei nº 12.305/2010. São Paulo: Atlas, 2013, p. 51-52.

exauriu suas possibilidades de retornar aos ciclos produtivos, desprovida, portanto, de valor econômico.

É justamente esse o conceito de rejeito que está previsto na PNRS, que dispõe, em seu artigo 3º, inciso XV, que rejeitos são aqueles resíduos sólidos que, “depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada”<sup>39</sup>.

A seu turno, a definição de resíduos sólidos, mais ampla, está expressa no artigo 3º, inciso XVI, da PNRS, referindo-se aos materiais, substâncias, objetos ou bens descartados resultantes de atividades humanas, “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”<sup>40</sup>. Em síntese, os rejeitos constituem espécie de resíduo sólido, já sem qualquer possibilidade de reincorporação à cadeia produtiva, demandando, portanto, o encaminhamento à disposição final.

Interessa pontuar, também, a diferença entre os termos destinação e disposição final. A destinação final ambientalmente adequada comporta maiores possibilidade, uma vez que se refere aos resíduos sólidos em geral. Nesse passo, inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes. Além disso, pode incluir ainda a disposição final. Esta, por sua vez, refere-se especificamente aos rejeitos, significando a distribuição ordenada desses elementos em aterros. Nesse sentido, a disposição final ambientalmente adequada é espécie do gênero destinação final.

De modo a melhor operacionalizar a gestão dos resíduos, a PNRS estabeleceu parâmetros de classificação, pautados na origem e na periculosidade das substâncias a serem geridas. Conforme destacado previamente, a Lei nº 12.305/2010 alcança uma gama bastante diversificada de resíduos. Nesse aspecto, esclarece-se que os materiais cuja gestão está sob a responsabilidade dos Municípios e do Distrito Federal são os resíduos

---

<sup>39</sup> Lei nº 12.305/2010, artigo 3º, inciso XV.

<sup>40</sup> Lei nº 12.305/2010, artigo 3º, inciso XVI.

domiciliares e os resíduos de limpeza urbana<sup>41</sup>. Enquanto o conceito de resíduos domiciliares refere-se aos resíduos gerados a partir das atividades domésticas realizadas em residências urbanas, os resíduos de limpeza urbana são aqueles gerados a partir das atividades de varrição, limpeza de logradouros e vias públicas, bem como outros serviços de limpeza urbana<sup>42</sup>. Em conjunto, essas duas categorias formam os chamados resíduos sólidos urbanos.

Uma vez explanadas as principais definições estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, importa adentrar nos objetivos perseguidos pela Lei. Esses estão previstos em seu artigo 7º e refletem a preocupação com a saúde pública, a qualidade do meio ambiente, o incentivo ao consumo sustentável, o desenvolvimento de tecnologias limpas, a cooperação entre sociedade e Estado, entre outros fatores. Percebe-se, portanto, que os objetivos da PNRS perpassam questões de ordem técnica, ambiental, social, econômica e até mesmo cultural.

E não poderia ser diferente, uma vez que o próprio fundamento da Lei nº 12.305/2010 é possibilitar a gestão integrada dos resíduos sólidos, conforme preceitua expressamente seu artigo 1º. A esse respeito, convém trazer à baila o que se entende por gestão integrada de resíduos sólidos. A PNRS define seu próprio conceito: “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”<sup>43</sup>.

Armando Borges de Castilhos Junior<sup>44</sup>, por sua vez, define a gestão integrada como o processo de gestão de resíduos que engloba as diferentes etapas, desde a geração até a destinação final, estabelecendo atividades articuladas com o sistema de saneamento básico e viabilizando e incentivando a participação e cooperação de todos os setores sociais, alcançando o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Ana Paula Maciel Costa Kalil e José Querino Tavares Neto<sup>45</sup> ressaltam, ainda, que o termo gestão engloba “decisões, ações e procedimentos adotados em nível

---

<sup>41</sup> SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a Lei**. 3 ed. atual. rev. São Paulo: Trevisan, 2015, p. 56-57.

<sup>42</sup> Lei nº 12.305/2010, art. 13, inciso I, alíneas a e b.

<sup>43</sup> Lei nº 12.305/2010, art. 3º, inciso XI.

<sup>44</sup> CASTILHOS JUNIOR, Armando Borges de. **PROSAB: Resíduos sólidos urbanos: aterro sustentável para município de pequeno porte**. Programa de Pesquisa em Saneamento Básico, Florianópolis-SC, 2003.

<sup>45</sup> KALIL, Ana Paula Maciel Costa; TAVARES NETO, José Querino. A Cooperação como Alicerce da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BIRNFELD, Carlos André Hüning; ANDREUCCI, Álvaro

estratégico na busca de modelos de administração dos resíduos, levando em consideração todas as variantes e dimensões envolvidas no caso concreto”. Nesse passo, os autores afirmam que a prioridade conferida pela PNRS à redução na geração de resíduos, por exemplo, é uma decisão formulada em nível de gestão, cuja viabilização depende das condições políticas, institucionais, legais, financeiras, sociais e ambientais necessárias<sup>46</sup>.

Em outros termos, a gestão integrada de resíduos sólidos apresenta-se como um objetivo que, conceitualmente, abarca vários outros, uma vez que abrange diversas ações exercidas nas múltiplas etapas, desde a coleta até a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos<sup>47</sup>. Desta feita, preceitua a implementação de soluções integrais e abrangentes para a questão dos resíduos, pautadas em critérios ambientais, econômicos, sociais e culturais, e estabelecidas com base na participação social.

A gestão integrada, portanto, importa reconhecer, viabilizar e privilegiar a real participação dos atores envolvidos nos sistemas de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, o que demanda o agir conjunto e a cooperação em todas as etapas do processo de gerenciamento, de modo a permitir a atuação orquestrada entre todos os atores e setores inseridos neste contexto<sup>48</sup>.

Percebe-se, pois, que a gestão integrada de resíduos sólidos se relaciona diretamente com o princípio da visão sistêmica, elencado no artigo 3º, inciso III, da PNRS como um dos princípios fundantes da Lei. A esse respeito, Paulo Affonso Leme Machado<sup>49</sup> destaca que a adoção do princípio da visão sistêmica impõe a avaliação simultânea das vertentes ambiental, econômica, social, cultural, tecnológica, e da saúde pública, incorporando a interdisciplinaridade e a transversalidade na PNRS e “passando

---

Gonçalves Antunes; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso (Org.). **Direito e Sustentabilidade**. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI/UFSC, 2014, v. 1, p. 343-363.

<sup>46</sup> KALIL, Ana Paula Maciel Costa; TAVARES NETO, José Querino. A Cooperação como Alicerce da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BIRNFELD, Carlos André Hüning; ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso (Org.). **Direito e Sustentabilidade**. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI/UFSC, 2014, v. 1, p. 343-363.

<sup>47</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 653.

<sup>48</sup> KALIL, Ana Paula Maciel Costa; TAVARES NETO, José Querino. A Cooperação como Alicerce da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BIRNFELD, Carlos André Hüning; ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso (Org.). **Direito e Sustentabilidade**. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI/UFSC, 2014, v. 1, p. 343-363.

<sup>49</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 642.

a ser verdadeira bússola na formulação e na implementação de todos os planos previstos pela lei”<sup>50</sup>.

Tendo em vista a notória abrangência do objetivo da gestão integrada, expressamente previsto no artigo 7º, inciso VII, da Lei nº 12.305/10, será ele destacado para fins do presente estudo. A partir da compreensão do que se entende por gestão integrada, percebe-se que os objetivos da Lei nº 12.305/2010, construídos de maneira multifocal, refletem, na realidade, a intenção de se congregarem as múltiplas dimensões envolvidas no gerenciamento dos resíduos, quando da aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

### 1.3 OS PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO INSTRUMENTOS DA PNRS, ESPECIALMENTE OS PLANOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

#### 1.3.1 Os Planos Nacional, Estaduais e Municipais

Uma vez explanados alguns dos conceitos estruturantes da PNRS, importa adentrar na análise de seus instrumentos, previstos no artigo 8º da Lei nº 12.305/2010. Os instrumentos são ferramentas através das quais os objetivos traçados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos poderão ser viabilizados e alcançados. No mesmo sentido do que se observa em relação aos objetivos na PNRS, os instrumentos foram estruturados de modo multisetorial e abrangente, de modo a conferir concretude às finalidades técnicas, ambientais, sociais e econômicas da Lei.

Em que pese a diversidade de instrumentos que compõem a PNRS, destaca-se, para fins do presente estudo, os Planos de Resíduos Sólidos, cuja abrangência e natureza integrada refletem em grande medida os objetivos declarados da Lei. Os referidos Planos estão disciplinados no artigo 14 e seguintes da PNRS, e devem ser elaborados em nível nacional, estadual, microrregional, intermunicipal e municipal, além dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos previstos no inciso VI do artigo 14.

---

<sup>50</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 642.

A Lei nº 12.305/2010 determina ainda a ampla publicidade do conteúdo dos planos de resíduos sólidos, sendo assegurado o controle social em seu processo de formulação, implementação e operacionalização.

A PNRS destina à União a obrigatoriedade de elaborar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o qual deverá ser desenvolvido com base em um horizonte de aplicação de vinte anos, submetendo-se a atualizações a cada quatro anos<sup>51</sup>. O Plano Nacional deve traçar uma moldura geral acerca do contexto nacional de geração de resíduos, estabelecendo relações com outros planos de igual abrangência, como o de desenvolvimento industrial, florestal, de saneamento básico, entre outros<sup>52</sup>.

Em termos amplos, ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos incumbe traçar critérios e linhas diretivas para que todos os agentes alcançados pela PNRS norteiem-se pelas mesmas normas, metas e padrões de atuação<sup>53</sup>. Cabe ainda à União, através do Plano Nacional, propor cenários, tendo em vista as tendências internacionais e macroeconômicas a respeito do tema, além de prever programas, projetos e ações para o atendimento das metas lançadas.

Ressalta-se que, em conformidade com o previsto no parágrafo único do artigo 15 da PNRS, a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos deverá se pautar em processo de mobilização e participação social, mediante a realização de audiências e consultas públicas. Homenageia-se, nesse sentido, o princípio da informação e o da participação, que também se encontra resguardado nos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, como se verá adiante.

Atualmente, porém, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos encontra-se ainda pendente de aprovação. O documento consiste em uma versão preliminar do Plano, divulgada para consulta em 28 de junho de 2011 e elaborada sob a coordenação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o qual é composto por doze ministérios. O Comitê apresentou o diagnóstico atual dos resíduos sólidos no Brasil, bem

---

<sup>51</sup> Lei nº 12.305/2010, art. 15.

<sup>52</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 667.

<sup>53</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 667.

como o cenário ao qual pretende-se chegar até 2031<sup>54</sup>. A versão apresentada abrange também diretrizes, estratégias e metas que orientam as ações a serem adotadas para que o país logre efetivar uma gestão integrada dos resíduos sólidos<sup>55</sup>. O Plano provisório apresentado segue pendente de apreciação pelo Conselho Nacional de Política Agrícola que, conforme informações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), não se reúne há anos<sup>56</sup>.

Em Acórdão elaborado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União com a finalidade de analisar a institucionalização e normatização da Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>57</sup>, o TCU identificou como um dos principais riscos relacionados à implementação da PNRS a ausência de aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Segundo o Acórdão, trata-se de um dos principais instrumentos da Política, que deveria fornecer um diagnóstico atualizado acerca da situação dos resíduos no Brasil, bem como metas de redução, reutilização, reciclagem, aproveitamento energético e eliminação e recuperação dos lixões.

O Acórdão avança, ressaltando a defasagem da versão preliminar do Plano Nacional<sup>58</sup>:

Para agravar a situação, mesmo que viesse a ser publicado hoje, o Plano Nacional estaria desatualizado, pois, passados quase 6 anos da edição do Decreto que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o Plano não reflete mais a atual situação do País. A título de exemplo, vale citar o trecho da minuta do plano em relação a um dos cenários projetados para o Brasil que não condiz com a realidade atual: “Com relação à economia brasileira, a análise é feita em dois subperíodos, sendo que no primeiro (2011-2020) trabalha-se com uma taxa de crescimento média anual do Produto Interno Bruto (PIB) de 4,5%, e no segundo (2021-2030), com uma taxa de 5,5%.

---

<sup>54</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. SINIR. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

<sup>55</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão preliminar para consulta pública. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/253/\\_publicacao/253\\_publicacao02022012041757.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_publicacao/253_publicacao02022012041757.pdf). Acesso em: 31 jul. 2018.

<sup>56</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. SINIR. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

<sup>57</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Levantamento. **TC 023.678/2015-1**, Ata nº 37/2016, Rel. Min. André Luís de Carvalho, julgado em 28/09/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=23678&p2=2015&p3=1>. Acesso em: 12 ago. 2018.

<sup>58</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Levantamento. **TC 023.678/2015-1**, Ata nº 37/2016, Rel. Min. André Luís de Carvalho, julgado em 28/09/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=23678&p2=2015&p3=1>. Acesso em: 12 ago. 2018.

(Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Versão pós Audiências e Consulta Pública para Conselhos Nacionais, 2014. Página 51)”.

Impende destacar que a ausência de um Plano Nacional de Resíduos Sólidos representa um irrefutável desestímulo a Estados, Regiões e Municípios no que tange à elaboração de seus próprios planos, haja vista a ausência de parâmetros e diretrizes concretos, bem como programas nacionais já sedimentados que orientem a condução da questão a nível local. Outrossim, coloca-se em risco os Planos Estaduais, Municipais e Intermunicipais já elaborados, uma vez que, quando da publicação do Plano Nacional definitivo, é possível que ocorram incompatibilidades entre as diretrizes e metas fixadas em nível federal e as ações e programas desenvolvidos pelos demais entes federativos, na ausência de definições por parte da União<sup>59</sup>.

Assim, a ausência de um Plano Nacional consolidado impõe insegurança jurídica ao planejamento desenvolvido pelos Estados, Regiões e Municípios, que não podem definir ao certo se seus planejamentos estarão em consonância com as diretrizes a serem fixadas pela União. Nesse passo, também por este viés, a ausência de um Plano Nacional representa um contra estímulo às iniciativas locais referentes à gestão de resíduos sólidos.

O TCU afirma ainda que a inexistência de um Plano Nacional provoca descrédito em relação à PNRS, pois enfraquece a legitimidade do governo federal para “exigir que Estados e Municípios elaborem seus próprios planos, principalmente no caso de Municípios com deficiências de recursos humanos e com menor capacidade financeira, técnica e operacional”<sup>60</sup>.

Ao lado do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei exige ainda a formulação, pelos Estados, de seus próprios planos. Conforme disciplina o artigo 16 da PNRS, a elaboração dos planos estaduais de resíduos sólidos é condição para que os Estados acessem recursos da União destinados a empreendimentos e serviços

---

<sup>59</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Levantamento. **TC 023.678/2015-1**, Ata nº 37/2016, Rel. Min. André Luís de Carvalho, julgado em 28/09/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=23678&p2=2015&p3=1>. Acesso em: 12 ago. 2018.

<sup>60</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Levantamento. **TC 023.678/2015-1**, Ata nº 37/2016, Rel. Min. André Luís de Carvalho, julgado em 28/09/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=23678&p2=2015&p3=1>. Acesso em: 12 ago. 2018.

relacionados à gestão de resíduos sólidos. O mesmo vale para benefícios ou financiamentos oriundos de entidades federais de crédito ou fomento.

Na elaboração de tais planos, os Estados deverão considerar um horizonte de atuação de vinte anos, com revisões periódicas a cada quatro anos. Caberá ao plano expor o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no território estadual, além de propor cenários e estabelecer metas para aproveitamento energético, eliminação de lixões, inclusão social, entre outros aspectos<sup>61</sup>.

Caberá aos Estados, ainda, prever zonas favoráveis para a instalação de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final, bem como indicar as áreas degradadas em razão da disposição inadequada de resíduos ou rejeitos, e que devem ser objeto de recuperação ambiental. Nesse aspecto, Paulo Affonso Leme Machado<sup>62</sup> pontua que não incumbe ao Estado impor aos Municípios o dever de instalar aterros sanitários nos locais previamente indicados. Trata-se tão somente do fornecimento de orientações aos Municípios no processo de descoberta de regiões favoráveis para tal finalidade, haja vista a carência técnica e financeira comumente existente em âmbito municipal.

Os Estados também podem elaborar planos específicos para microrregiões, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas<sup>63</sup>, hipóteses na quais assegura-se a participação dos Municípios envolvidos<sup>64</sup>, não substituindo as obrigações específicas a eles atribuídas.

Uma vez explanado os principais aspectos inerentes aos Planos Nacionais e Estaduais de Resíduos Sólidos, instrumentos da PNRS, incumbe adentrar nos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Esclarece-se que o propósito específico deste estudo foca na análise dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Não obstante, para a compreensão do que se entende por Planos Intermunicipais, é imprescindível o conhecimento prévio dos aspectos essenciais dos Plano Municipais de Resíduos Sólidos, haja vista a estreita ligação entre os dois instrumentos, como será melhor explanado adiante.

---

<sup>61</sup> Lei nº 12.305/2010, art. 17.

<sup>62</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 668.

<sup>63</sup> Lei nº 12.305/2010, art. 17, § 2º.

<sup>64</sup> SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a Lei**. 3 ed. atual. rev. São Paulo: Trevisan, 2015, p. 65.

Os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos encontram-se disciplinados no artigo 18 e seguintes da PNRS, bem como no artigo 50 e seguintes do Decreto nº 7.404/2010. Importa ressaltar a presença do termo “gestão integrada” na denominação atribuída ao Plano Municipal. Note-se que a expressão não está presente nos Planos Nacional e Estadual. Tal diferenciação não consiste em mera coincidência legislativa. A esse respeito, Paulo Affonso Leme Machado<sup>65</sup> posiciona-se no seguinte sentido:

Eles [Planos Intermunicipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos] são os únicos planos da Lei 12.305 a ter essa locução verbal “gestão integrada”. Esse conceito está definido como conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (art. 3º, XI). Assim, há de considerar-se que esse plano não é um documento simplesmente técnico para uso somente da burocracia. A gestão integrada a ser expressa no plano haverá de buscar soluções para os resíduos sólidos, com o envolvimento de todos os setores e de qualquer pessoa, independentemente de sua posição no ciclo de vida do produto.

Percebe-se, portanto, que ao disciplinar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, a Lei colocou em evidência o papel destinado aos Municípios no que tange à implementação da gestão integrada. Com vistas a dar conta dessa árdua missão, os Planos Municipais devem englobar um complexo rol de conteúdo mínimo, o qual envolve questões de ordem ambiental, técnica, cultural e social.

Assim como nos Planos Nacional e Estadual, também em âmbito municipal impõe-se a realização de um diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no território, o qual deverá informar a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final utilizadas<sup>66</sup>. Quanto à disposição final dos rejeitos, a identificação de áreas favoráveis para tal atividade deverá observar o disposto no plano diretor e no zoneamento ambiental do Município<sup>67</sup>.

O Plano Municipal deve abordar também questões de ordem sociocultural<sup>68</sup>, como a elaboração de programas e ações de capacitação técnica voltados à

---

<sup>65</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 668-669.

<sup>66</sup> Lei 12.305/2010, art. 19, inciso I.

<sup>67</sup> Lei 12.305/2010, art. 19, inciso II.

<sup>68</sup> Lei 12.305/2010, art. 19, incisos IX a XI.

implementação do Plano; programas de educação ambiental direcionados a incentivar a não geração, redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; ações voltadas a viabilizar a participação dos grupos interessados, como cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis de baixa renda; entre outros aspectos.

Sob a ótica da sustentabilidade econômica<sup>69</sup>, o Plano Municipal deverá contemplar mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, através da valorização dos resíduos sólidos; além de criar um sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, estabelecendo qual a forma de cobrança desses serviços<sup>70</sup>.

Quanto ao aspecto político, além dos programas que devem ser elaborados em âmbito municipal, voltados à implementação das metas estabelecidas, impõe-se que o Plano descreva as formas e limites da participação do Poder Público local na coleta seletiva e na logística reversa, bem como outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos<sup>71</sup>. O inciso III, do artigo 19 da Lei nº 12.305/2010 merece especial atenção. Esse dispositivo exige que o Plano Municipal identifique as possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, tendo em vista critérios como economia de escala, proximidade e meios de prevenção dos riscos ambientais.

O Plano Municipal deverá prever, ainda, programas e ações de educação ambiental, com vistas a incentivar a não geração, redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos, o que reafirma a preocupação com questões de ordem cultural<sup>72</sup>. A esse respeito, destaca-se que a PNRS elenca a educação ambiental como um de seus instrumentos, o qual deve estar relacionado aos princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999). Nesse aspecto, o intuito das ações e programas de educação ambiental deverá ser conscientizar a população quanto à importância de se adotar práticas de produção, consumo e descarte mais conscientes<sup>73</sup>. A

---

<sup>69</sup> SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a Lei**. 3 ed. atual. rev. São Paulo: Trevisan, 2015, p. 67.

<sup>70</sup> Lei 12.305/2010, art. 19, incisos XII e XIII.

<sup>71</sup> Lei 12.305/2010, art. 19, inciso XV.

<sup>72</sup> Lei 12.305/2010, art. 19, inciso X.

<sup>73</sup> OLIVEIRA, Thaís Brito de; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. In: DOURADO, Juscelino; SAIANI, Carlos César Sandejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Resíduos Sólidos no Brasil: Oportunidades e Desafios da Lei Federal nº 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)**. Barueri, SP: Minha Editora, 2014, p. 202.

esse respeito, Solange Teles da Silva<sup>74</sup> ressalta a importância de ações voltadas à conscientização da população, ressaltando que “mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade implicam sobretudo modificações comportamentais”.

Cabe também ao Plano indicar quais os resíduos e os geradores (iniciativa privada, por exemplo) sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento específico ou à instituição de sistema de logística reversa<sup>75</sup>.

Impende também aos Municípios indicar em seus Planos os passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, identificando eventuais áreas contaminadas e medidas saneadoras aplicáveis, incluindo programas de monitoramento e meios de controle e fiscalização<sup>76</sup>. Não se pode deixar de salientar a complexidade técnica envolvida na implementação dessas medidas em âmbito municipal. Por essa razão, a própria PNRS viabiliza a elaboração de Planos Intermunicipais, os quais serão analisados a seguir.

### **1.3.2 Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos**

Em face da descrição do complexo rol de ações e atribuições que deverá, obrigatoriamente, compor os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, pode-se compreender o papel de destaque atribuído aos Municípios brasileiros no que se refere à implementação e efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Muito além do que simplesmente acabar com os lixões a céu aberto, impõe-se aos Municípios múltiplas tarefas de ordem política, social, econômica, ambiental e cultural, o que, infelizmente, nem sempre condiz com a situação técnica-financeira dos entes municipais.

Percebe-se, pois, a estreita ligação entre as atribuições dirigidas aos Municípios através dos PMGIRS – instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos –, e a efetivação da gestão integrada de resíduos sólidos, objetivo da PNRS, destacado para fins do presente estudo.

De fato, o direcionamento de atribuições e competências aos Municípios é essencial para que o dever de preservação e defesa do meio ambiente, atribuído à

---

<sup>74</sup> SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, n. 1, p.115-131, ago./dez. 2003.

<sup>75</sup> Lei 12.305/2010, art. 19, inciso IV.

<sup>76</sup> SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a Lei**. 3 ed. atual. rev. São Paulo: Trevisan, 2015, p. 67.

coletividade e ao Poder Público pela Constituição Federal em seu artigo 225, disponha de mecanismos efetivos de implementação. Isso porque o Município – tanto como ente federativo quanto como espaço de convívio direto dos cidadãos – desempenha um papel extremamente relevante na preservação ambiental.

É no Município que os indivíduos colocam em prática de modo mais direto suas relações sociais, políticas e cívicas, considerando, principalmente, a proximidade – territorial e afetiva – que possuem em relação às especificidades locais, e conhecendo as demandas e carências que o Município apresenta<sup>77</sup>.

Justamente em razão dessa identificação de pertencimento com o espaço territorial e cultural municipal, é comum que sejam os habitantes do Município os primeiros a identificar eventuais degradações ao meio ambiente local<sup>78</sup>. É essencial, pois, que esses munícipes disponham de mecanismos normativos que viabilizem a efetivação de seus direitos e deveres, incluindo-se, nesse viés, ferramentas de preservação e defesa ambiental em âmbito municipal.

Em igual sentido, para que o Município desempenhe com eficácia seu papel no esforço conjunto de proteger o espaço ambiental sob sua responsabilidade, é essencial que possua autonomia legislativa e material para editar normas que viabilizem esse atuar, bem como instrumentos para identificar os problemas e carências locais, respeitando, obviamente, os limites especificados na disciplina constitucional e infraconstitucional<sup>79</sup>.

Não se nega, portanto, que o fortalecimento dos Municípios é essencial para que o princípio da isonomia entre os entes federativos não reste inócuo, e para que o dever de preservação e defesa ambiental encontre mecanismos de efetivação. Por outro lado, porém, não se pode ignorar as limitações técnico-financeiras existentes em âmbito municipal, que acabam por dificultar a realização deste atuar.

Tendo em vista as dificuldades inerentes aos pequenos Municípios brasileiros, a PNRS excepciona, para fins de elaboração dos Planos Municipais, os

---

<sup>77</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; MILKIEWICZ, Larissa; PHILIPPI, Mariana Gmach. Competência Legislativa Ambiental pelos Municípios e a Visão do Supremo Tribunal Federal. In: FREITAS, Vladimir Passos de; MILKIEWICZ, Larissa. (Org.). **Direito Ambiental: Tecnologia & Impactos Econômicos**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 119-132.

<sup>78</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 112-113.

<sup>79</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; MILKIEWICZ, Larissa; PHILIPPI, Mariana Gmach. Competência Legislativa Ambiental pelos Municípios e a Visão do Supremo Tribunal Federal. In: FREITAS, Vladimir Passos de; MILKIEWICZ, Larissa. (Org.). **Direito Ambiental: Tecnologia & Impactos Econômicos**. 1ªed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 119-132.

Municípios com menos de 20 mil habitantes<sup>80</sup>, os quais poderão apresentar plano simplificado, conforme escopo previsto no artigo 51 do no Decreto nº 7.404/2010. Ocorre, porém, que a versão simplificada do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos pouco difere daquela exigida dos Municípios de maior porte, uma vez que deverá conter praticamente os mesmos requisitos, “exceção feita a indicadores de desempenho, programas e ações de capacitação técnica, metas de redução e reutilização e ações preventivas e corretivas a serem praticadas”<sup>81</sup>.

Além disso, a possibilidade de elaboração de planos simplificados não se estende aos Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação<sup>82</sup>. Nesse sentido, na prática, facilita-se pouco a situação dos Municípios de menor porte.

Não se ignora que os deveres impostos aos Municípios por força da PNRS relevam-se extremamente complexos, demandando, para sua consecução, recursos técnicos, financeiros e administrativos, que nem sempre estão disponíveis no contexto municipal, especialmente em se tratando dos pequenos Municípios brasileiros.

A esse respeito, Thaís Brito de Oliveira e Alceu Galvão Junior<sup>83</sup> ressaltam as dificuldades técnico-operacionais observadas nos pequenos Municípios brasileiros:

No Brasil, apenas 285 municípios têm população acima de 100 mil habitantes, e o custo de instalação e operação de unidades necessárias para a gestão adequada dos resíduos sólidos pode ser inviável para um gestor de menor porte. Essa inviabilidade está relacionada à ausência de capacidade técnica, à falta de profissionais qualificados para suporte técnico e gerencial necessário e à falta de capacidade financeira para a sustentabilidade dos custos de operação e manutenção das infraestruturas, além dos custos de amortização dos investimentos.

---

<sup>80</sup> Conforme dados demográficos do censo mais recente da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE.

<sup>81</sup> SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a Lei**. 3ª ed. atual. rev. São Paulo: Trevisan, 2015, p. 68.

<sup>82</sup> Decreto nº 7.404/2010, art. 51, § 2º.

<sup>83</sup> OLIVEIRA, Thaís Brito de; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. In: DOURADO, Juscelino; SAIANI, Carlos César Sandejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Resíduos Sólidos no Brasil: Oportunidades e Desafios da Lei Federal nº 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)**. Barueri, SP: Minha Editora, 2014, p. 190.

Importa destacar que os Municípios de menor porte constituem a grande maioria dos Municípios brasileiros. Conforme dados do Censo mais recente realizado pelo IBGE<sup>84</sup>, quase 90% dos Municípios brasileiros possuem menos de 50 mil habitantes. Destes, 70% possuem população com até 20 mil habitantes. Em outros termos, constata-se que o Brasil é majoritariamente um país de pequenos Municípios. Essa característica implica em dificuldades de operacionalização similares no que tange à implementação da gestão de resíduos sólidos e dos objetivos da PNRS, tendo em vista, principalmente, o acesso a recursos técnicos e financeiros.

O artigo 55 da Lei nº 12.305/2010 fixou o prazo em dois anos para que os Municípios elaborassem seus Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Nesses termos, a princípio, o prazo teria se encerrado em agosto de 2012. Entretanto, não é esse o cenário vislumbrado.

De acordo com a pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros”, realizada em 2013 pelo IBGE, era maior o número de Municípios de maior porte que possuía PMGIRS, em comparação com os Municípios menores, nos quais a formulação de Planos como esses era menos comum. Os dados revelaram que, dos 4.932 Municípios com até 50 mil habitantes, apenas 31% tinham elaborado o Plano. Nos Municípios com até 20 mil habitantes, essa porcentagem caía para 30%. Ao seu turno, avaliando os 39 Municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes, 58% possuíam PMGIRS<sup>85</sup>.

Infelizmente, o cenário não progrediu muito na pesquisa mais atual, realizada em 2017<sup>86</sup>. Conforme dados publicados no “Perfil dos Municípios Brasileiros – 2017”<sup>87</sup>, pouco mais da metade dos Municípios (54,8%) possuem um Plano Integrado de Resíduos Sólidos. A relação entre o porte no Município e a presença do Plano, mantêm-se. Nos Municípios de 5.000 a 10.000 habitantes, menos da metade possui PMGIRS (49,1%). Já nos Municípios com mais de 500.000 habitantes, esse percentual sobe sensivelmente, chegando a 83,3%.

---

<sup>84</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>. Acesso em: 12 jul. 2018.

<sup>85</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

<sup>86</sup> Importa ressaltar que a Pesquisa não faz diferenciação entre os Municípios que adotaram soluções intermunicipais para a elaboração de seus Planos e aqueles que optaram por elaborar Planos Municipais autônomos.

<sup>87</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

A pesquisa também revela informações interessantes a respeito das regiões brasileiras. Os percentuais mais elevados foram registrados na região Sul, onde 78,9% dos Municípios relatam possuir o PMGIRS, seguido pelo Centro-Oeste (58,5%) e pelo Sudeste (56,6%). Os piores índices foram registrados pelas regiões Norte (54,2%) e Nordeste (36,3%), que ficara abaixo da média nacional. O recorte estadual ficou com o Paraná, que registrou 83,1% de Municípios cobertos pelos Plano e, de outra ponta, o Piauí, com o pior percentual nacional (apenas 17,4% dos Municípios).

Causa alarde o fato de que Estados com maior número de habitantes, como o Rio de Janeiro e Minas Gerais, encontram-se abaixo da média nacional, registrando, respectivamente, 43,5% e 43,7% de Municípios com PMGIRS instituídos.

Em reportagem especial realizada em 2017, a Rádio Câmara constatou que a escassez de recursos, as dificuldades técnicas no gerenciamento e tratamento de resíduos, o alto custo de implementação de projetos, os obstáculos no acesso a alternativas tecnológicas, entre outros, são as principais dificuldades apontadas pelos Municípios brasileiros no que se refere à consecução dos objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>88</sup>, especialmente em se tratando de Municípios menores.

Nas discussões travadas no processo de implementação da PNRS, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) salientou as diferenças existentes entre os Municípios, além da presença de dificuldades estruturais em muitos deles, no que tange à implementação da Política em seus territórios.

Entre outros aspectos, o MMA ressaltou a presença de deficiências de ordem “gerencial, técnica, financeira e de participação social diante das tecnologias aplicáveis ao manejo adequado dos resíduos sólidos”<sup>89</sup>, chamando atenção para o fato de que o manejo conjunto de resíduos domésticos, hospitalares e industriais, ainda é realidade em muitos Municípios, consistindo em “uma perigosa convivência, tolerada ou ignorada pelos gestores municipais, que coloca em risco a saúde da população”<sup>90</sup>. Esses Planos

---

<sup>88</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados – Rádio Câmara. Reportagem Especial. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: situação dos municípios**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/523265-POLITICA-NACIONAL-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-SITUACAO-DOS-MUNICIPIOS-BLOCO-4.html>. Acesso em: 12 jul. 2018.

<sup>89</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **EM nº 58/MMA/2007**. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/ExPMOTIV/MMA/2007/58.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/ExPMOTIV/MMA/2007/58.htm). Acesso em: 12 jul 2018.

<sup>90</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **EM nº 58/MMA/2007**. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/ExPMOTIV/MMA/2007/58.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/ExPMOTIV/MMA/2007/58.htm). Acesso em: 12 jul 2018.

deverão observar o conteúdo mínimo previsto para os Planos Municipais e suprem a elaboração de Planos específicos e autônomos pelos Municípios<sup>91</sup>.

A adoção de alternativas intermunicipais de gestão dos resíduos sólidos é incentivada em diversos dispositivos da Lei nº 12.3085/2010, no intuito de viabilizar “o compartilhamento das tarefas de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços de acordo com tecnologias adequadas à realidade regional”<sup>92</sup>.

Nesse aspecto, o artigo 18 da PNRS, em seu § 1º, inciso I, estabelece prioridade de acesso aos recursos federais, para os municípios optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluindo-se aqui a elaboração e implementação de Planos Intermunicipais.

No mesmo sentido, o artigo 42 da Lei estabelece a possibilidade de instituição, pelo Poder Público, de medidas indutoras e linhas de financiamento específicas, voltadas a atender com prioridade as iniciativas intermunicipais de gestão dos resíduos sólidos.

O Manual de Orientação para a elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente no ano de 2015, em parceria com o ICLEI Brasil - Governos Locais pela Sustentabilidade<sup>93</sup>, ressalta as vantagens existentes na adoção de Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos e demais alternativas associadas e compartilhadas de gestão:

Quando comparada ao modelo atual, no qual os municípios manejam seus resíduos sólidos isoladamente, a gestão associada possibilita reduzir custos. O ganho de escala no manejo dos resíduos, conjugado à implantação da cobrança pela prestação dos serviços, garante a sustentabilidade econômica dos consórcios e a manutenção de pessoal especializado na gestão de resíduos sólidos.

O referido documento destaca, ainda, as dificuldades financeiras e a fragilidade na gestão, observadas em grande parte dos Municípios brasileiros,

---

<sup>91</sup> SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos**: o que diz a Lei. 3ª ed. atual. rev. São Paulo: Trevisan, 2015, p. 68.

<sup>92</sup> SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. **Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://sinir.gov.br/web/guest/2.4-planos-intermunicipais-de-residuos-solidos>. Acesso em 12 jul. 2018.

<sup>93</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Planos de gestão de resíduos sólidos**: Manual de Orientação. 2012. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/manual\\_de\\_residuos\\_solidos3003\\_182.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/manual_de_residuos_solidos3003_182.pdf). Acesso em: 20 jul. 2018.

especialmente no que tange à solução dos problemas relacionados aos resíduos sólidos, o que abre espaço para organizações compartilhadas, no intuito de estabelecer Planos Intermunicipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Em face a este cenário, infere-se que as elevadas despesas com a gestão dos resíduos sólidos são incompatíveis com a realidade financeira da maior parte dos Municípios que, lesados pela carência de recursos e dificuldades técnicas, ainda se mantêm em desacordo com os objetivos da Lei nº 12.305/2010<sup>94</sup>. A elaboração dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e a implementação de suas metas e diretrizes pelos Municípios perpassa questões de ordem prática, com destaque para os recursos financeiros indispensáveis a sua realização.

Considerando a importância do papel desempenhado pelos Municípios na consecução dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e as dificuldades que se impõem a esses entes, importa analisar eventuais alternativas compartilhadas para a elaboração e implementação dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em âmbito municipal, com destaque às soluções consorciadas, que podem consistir em ferramenta de viabilização desses objetivos pelos Municípios.

---

<sup>94</sup>ANTONELLO, Ideni Terezinha; PERALTA, Luiza Regina. O desafio enfrentado pelos municípios de pequeno porte para atender à Política Nacional de Resíduos Sólidos: o uso do consórcio intermunicipal. **Anais do XI-ENANPEGE**. p. 4018-4029. Presidente Prudente, SP: UFGD, 2015. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/12/379.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

## 2 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Lei nº 11.107/2005, publicada em 06 de abril de 2005, regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal, cuja nova redação, conferida através da Emenda Constitucional nº 19/1998, dispôs sobre a formação de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, no intuito de viabilizar a gestão associada de serviços públicos.

Em que pese se tratar de Lei relativamente recente, a gestão consorciada há muito é realidade no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição do Estado de São Paulo de 1891, por exemplo, é apontada como a primeira a manifestar expressamente a possibilidade de cooperação entre entes federados<sup>95</sup>. Seu artigo 56 dispunha que “as municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem”. Importa destacar, porém, que a primeira experiência consorcial efetiva corporificou-se apenas em 1969, através do Consórcio de Promoção Social de Governo de Rio Claro, localizado na Região de Bauru, São Paulo<sup>96</sup>.

De modo a viabilizar a compreensão da formação de consórcios entre entes federativos na atualidade, importa averiguar, como primeira medida, os aspectos inerentes ao federalismo brasileiro que fornecem terreno fértil à sua implementação.

### 2.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, FEDERALISMO E COOPERAÇÃO

O federalismo, enquanto forma de Estado, caracteriza-se pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, ou seja, autonomia federativa<sup>97</sup>. Em outros termos, o federalismo pode ser compreendido como a “forma de organização do Estado, em que coexistem diferentes esferas territoriais dotadas de poder,

---

<sup>95</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer. **Projeto de Lei nº 3.884/04**. 2004. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>. Acesso em 06 set. 2018.

<sup>96</sup> COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2006, Salvador. **Resumo dos Trabalhos do 30º Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. p. 184.

<sup>97</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 101.

baseada em pacto inscrito em Constituição Federal e mecanismos que permitem equilíbrio entre autonomia e interdependência”<sup>98</sup>.

O Brasil passou a adotar a forma federativa de Estado na Constituição de 1889, a partir da proclamação da República. Essa estruturação foi mantida nas Constituições seguintes, projetando-se até o regime constitucional atual, ou seja, a Constituição Federal de 1988.

Conforme elucida José Afonso da Silva, “a repartição de competências entre a União e os Estados-membros constitui o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa”<sup>99</sup>. Isso porque, para que os princípios assecuratórios do federalismo se tornem efetivos, impende-se que a autonomia de seus entes seja resguardada, sem que, contudo, se descaracterize a essência da coordenação federativa. O Estado federalista, por meio das competências constitucionalmente disciplinadas, constitui-se em um conjunto de estados autônomos, porém, conectados, o que se reflete na atuação coordenada em prol de objetivos comuns.

Em outros termos, autonomia não se confunde com hierarquia entre os entes<sup>100</sup>, uma vez que os limites de atuação da União, dos Estados e dos Municípios é regido pela repartição de competências prevista em sede constitucional.

Nesse escopo, em que pese a adoção do modelo federalista desde a Constituição de 1889, sua essência alterou-se sensivelmente ao longo dos anos. De igual modo, a repartição de competências entre os entes não se manteve estanque nos diplomas constitucionais pátrios. Assistiu-se, assim, a momentos de maior ou menor centralização de atribuições na figura da União, o que gerou reflexos no nível de aceitação dos instrumentos de cooperação federativa.

Raul Machado Horta<sup>101</sup> elucida a relação entre federalismo e cooperação, afirmando que o termo “federal” deriva dos conceitos de pacto, ajuste, convenção,

---

<sup>98</sup> CAMPOS, Lilian Maria Salvador Guimarães. **Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira**: em busca de uma Administração Pública Consensual. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2006. 173f, p. 69.

<sup>99</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 102-103.

<sup>100</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 103-104.

<sup>101</sup> HORTA, Raul Machado. O federalismo no Direito Constitucional contemporâneo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 4 ed. 2001. Ano XIX. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>. Acesso em 06 set. 2018.

tratado. Nesse diapasão, “a associação das partes componentes está na origem do Estado Federal, tornando inseparáveis, como lembra Charles Eisenmann, a ideia de união, aliança e cooperação”. Coloca-se em evidência, portanto, a relação essencial entre federalismo e cooperação. A Constituição de 1934, apesar de ter ampliado as competências materiais e legislativas da União, estruturou alguns mecanismos cooperativos. A título de exemplo, destacam-se a previsão das competências concorrentes entre Estados e União e o estabelecimento de ações específicas a serem implementadas de modo cooperado, como as políticas de combate às secas do Nordeste e outras endemias da região<sup>102</sup>. Na prática, porém, a implementação enfrentou dificuldades. Os dispositivos constitucionais não enfrentaram de modo direto a questão das disparidades sociais e regionais existentes<sup>103</sup>.

Com o advento do Estado Novo, a estrutura do federalismo brasileiro passou por sensíveis mudanças. A Constituição de 1937, de cunho extremamente centralizador, colocou fim à Constituição de 1934. A Carta outorgada em 1937 marcou o período ditatorial que se estenderia até 1945. Com seu advento, a estrutura constitucional brasileira se distanciou do modelo de federação, passando a refletir características próprias de um Estado unitário<sup>104</sup>. O poder decisório era detido com exclusividade pela autoridade executiva da federação<sup>105</sup>. Na prática, os demais entes, na prática, tiveram sua autonomia esvaziada, permanecendo à mercê dos ditames da União.

Na Constituição de 1946, voltado à reinstauração das liberdades democráticas, houve o intento de resgate da autonomia federativa, iniciando-se o processo de incorporação de mecanismos cooperativos no ordenamento constitucional pátrio<sup>106</sup>. Esse

---

<sup>102</sup> PONTE, Marcelo Dias. As origens históricas do federalismo cooperativo e a necessidade de sua efetivação no Brasil em prol do desenvolvimento equilibrado e bem-estar social. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; ROBERTO, Giordano Bruno Soares; SIQUEIRA, Gustavo Silveira (coord.). **História do Direito** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 280.

<sup>103</sup> ANDRADE, Mariana Dionísio de; PONTE, Marcelo Dias. Entre o federalismo legal e o federalismo real: o federalismo cooperativo como mecanismo para a redução de desigualdades e promoção da justiça. In: MORAES FILHO, José Filomeno de; ROBL FILHO, Ilton Norberto; SANTIN, Janaína Rigo (coord.). **Teoria do Estado e da Constituição** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 305.

<sup>104</sup> PONTE, Marcelo Dias. As origens históricas do federalismo cooperativo e a necessidade de sua efetivação no Brasil em prol do desenvolvimento equilibrado e bem-estar social. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; ROBERTO, Giordano Bruno Soares; SIQUEIRA, Gustavo Silveira (coord.). **História do Direito** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 282.

<sup>105</sup> CAMPOS, Lilian Maria Salvador Guimarães. **Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira**: em busca de uma Administração Pública Consensual. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2006. 173f, p. 76.

<sup>106</sup> HORTA, Raul Machado. O federalismo no Direito Constitucional contemporâneo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 4 ed. 2001. Ano XIX. Disponível em:

quadro persistiu até o advento do regime militar de 1964, quando foi desencadeado o que José Afonso da Silva denomina “federalismo nominal”, observado especialmente na Constituição de 1967 e em sua Emenda 01/1969<sup>107</sup>. Nesse período, observou-se a expansão da área de competência da União, pautada na hipertrofia do Executivo, com a consequente redução do campo de atuação e autonomia dos demais entes.

Apenas com o processo de redemocratização do país, coroado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, é que o Brasil conhece o federalismo cooperativo propriamente dito<sup>108</sup>, pautado em estratégias descentralizadoras. A esse respeito, esclarece-se que a descentralização pode ser compreendida sob múltiplos aspectos, “seja como mecanismo político de reforço do federalismo e de fortalecimento de democracia e equilíbrio dos núcleos de poder, seja, ainda, como estratégia administrativa de gestão e de eficiência alocativa de recursos”<sup>109</sup>. É justamente a esta última concepção, ou seja, como estratégia empregada pela Administração Pública voltada à gestão eficiente de recursos, que melhor se relacionam os objetivos e fundamentos dos consórcios públicos.

A Constituição Federal de 1988 pautou-se, portanto, no fortalecimento da concepção de federalismo, a partir do reestabelecimento da autonomia dos entes federativos e da reafirmação de suas competências. A tendência descentralizadora, por sua vez, permite abrir espaço às peculiaridades socioeconômicas e culturais naturalmente existente entre os entes federados<sup>110</sup>.

O federalismo cooperativo contemporâneo, inaugurado pela CF/1988, pauta-se no estímulo à ação conjunta dos entes federativos, especialmente no que se refere ao enfrentamento de questões socioeconômicas e à implementação de políticas públicas.

---

<http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>. Acesso em 06 set. 2018.

<sup>107</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 101; 104.

<sup>108</sup> MALISKA, Marcos Augusto. **Os desafios do Estado Moderno: federalismo e integração regional**. Curitiba, 2003, 460 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná, p. 247-248.

<sup>109</sup> NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra; PIRES, Maria Coeli Simões. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 39

<sup>110</sup> CAMPOS, Lilian Maria Salvador Guimarães. **Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira: em busca de uma Administração Pública Consensual**. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2006. 173f, p. 78.

Nesse passo, a própria relação entre os entes federados apresenta singularidades que tornam o federalismo previsto na ordem constitucional de 1988 incomparável àqueles existentes nos regimes anteriores. A esse respeito, Luciano Ferraz<sup>111</sup> traz à baila os aspectos distintivos do federalismo proclamado na Constituição Federal de 1988:

Mas o federalismo consagrado no Texto Constitucional não é estanque, nem concorrencial, é cooperativo, o que significa dizer que as esferas da Federação, a despeito do sistema de repartição de competências, têm escopos idênticos a cumprir, os quais se fazem presentes nos artigos 1º e 3º da Constituição, donde se destacam, como núcleo axiológico comum, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades regionais. Bem de ver que as metas (objetivos fundamentais) prescritas pela Constituição de 1988 [...] devem ser, num modelo que se sedimenta na ideia de cooperação federativa, perseguidas mediante concertos intrafederativos voluntários, que viabilizem unidade na diversidade e na adversidade.

O sistema de competências forma um todo complexo, dirigindo atribuições materiais e legislativas a cada ente integrante da federação e combinando-as, ainda, com competências de ordem comum e concorrente. José Afonso da Silva<sup>112</sup> define o sistema de repartição de competências da Constituição Federal de 1988 como um conjunto de notória complexidade:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos [...], possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.

Nesse contexto, o sistema de competências estruturado pela CF/1988 implica na reafirmação dos laços existentes entre os diversos entes da federação<sup>113</sup>. Em outros

---

<sup>111</sup> FERRAZ, Luciano. Consórcios Públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 60-61.

<sup>112</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 481.

<sup>113</sup> HORTA, Raul Machado. O federalismo no Direito Constitucional contemporâneo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 4 ed. 2001. Ano XIX. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA>

termos, trata-se de um sistema de repartição de competências que ratifica a instituição de processos e instrumentos expressos de cooperação administrativa entre os entes federados.

Nota-se, também, o parágrafo único do artigo 23, com redação conferida pela Emenda Constitucional 53/2006, do qual se extrai que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

De igual modo, o artigo 30, ao dispor sobre a competência dirigida aos Municípios, estabelece expressamente a necessidade de cooperação dos Estados e da União com os entes municipais, para o atingimento de finalidades específicas, como a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental<sup>114</sup> e a prestação de serviços de atendimento à saúde da população<sup>115</sup>.

É possível observar, ainda, diversos outros dispositivos constitucionais que colocam em evidência o estímulo ao estabelecimento de padrões cooperativos entre os entes federados. A esse respeito, destaca-se o artigo 216-A, que, ao tratar do Sistema Nacional de Cultura, elenca entre seus princípios estruturantes a cooperação entre os entes federados, bem como entre os agentes públicos e privados atuantes na área cultural.<sup>116</sup>

Por fim, mostra-se especialmente relevante o artigo 241<sup>117</sup> da Constituição Federal de 1988, cuja redação atual foi conferida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e que assim dispõe:

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.

Pode-se constatar que o dispositivo em questão representa o alargamento do campo da cooperação intergovernamental, que passa a dispor de novos contornos,

---

%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf.

Acesso em 06 set. 2018.

<sup>114</sup> Artigo 30, inciso VI

<sup>115</sup> Artigo 30, inciso VII

<sup>116</sup> Artigo 216-A, § 1º, inciso IV.

<sup>117</sup> A nova redação conferida ao artigo 241 insere na ordem constitucional novos formatos institucionais de cooperação, quais sejam, os consórcios públicos e os convênios de cooperação. Ressalta-se que, em atenção aos objetivos traçados para a presente dissertação, apenas os consórcios públicos serão objeto de análise específica.

especialmente em razão das alterações implementadas pela EC nº 19/1998, que conferiu nova redação ao artigo 241 da Constituição Federal de 1988<sup>118</sup>.

Nesse passo, a nova redação do artigo 241 da CF/1988 acrescentou expressamente ao texto constitucional a possibilidade de gestão associada de serviços públicos entre os entes federativos, por meio da formação de consórcios públicos instituídos por entes de diferentes *status* constitucionais<sup>119</sup>, consistindo, assim, em instrumento de cooperação federativa. Em outros termos, a norma constitucional teve o condão de fomentar o consensualismo<sup>120</sup> e consolidar a gestão associada entre os entes federados para a consecução de fins comuns<sup>121</sup>.

Em que pese o comando constitucional para que o tema fosse disciplinado por meio de lei específica, esta só veio a ser publicada em 2005. No lapso temporal de sete anos entre a inserção do referido artigo na Constituição Federal de 1988 e a efetiva publicação da Lei nº 11.107/2005, que veio a dispor sobre normas gerais de contratação dos consórcios públicos, assistiu-se a um vácuo legislativo, no qual os consórcios criados não dispunham de uma base normativa comum. Assim, deu-se continuidade às experiências consorciadas anteriores à própria Constituição Federal de 1988, sem que o novo regime constitucional impactasse, de fato, na criação e regulamentação dos consórcios públicos.

Como é de se imaginar, com a publicação da Lei específica, em 2005, desencadeou-se um ambiente de descompasso entre os ditames previstos na Lei e a prática sedimentada nos consórcios pré-existentes. Considerando o recorte temático proposto para o presente estudo, não se pretende analisar o regime de transição entre a antiga sistemática e aquela implementada a partir do advento da Lei nº 11.107/2005, mas sim avaliar de que forma o diploma vigente homenageia a autonomia, especialmente financeira, dos consórcios públicos intermunicipais.

---

<sup>118</sup> ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira**. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2013. 193f, p. 30.

<sup>119</sup> KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Funções Administrativas do Estado. In: Tratado de Direito Administrativo. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 164.

<sup>120</sup> FERAZ, Luciano. Consórcios Públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 64.

<sup>121</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 532.

Importa destacar, no entanto, que muito embora a lei disciplinadora do tema tenha sido publicada apenas em 2005, os consórcios públicos não são figura nova no contexto brasileiro, tendo em vista que sua utilização remete, inclusive, a períodos anteriores à promulgação da própria Constituição Federal de 1988, conforme destacado no início deste Capítulo.

Entretanto, é inegável que, nacionalmente, “a utilização de modelos de consorciamento tem correspondido a momentos de maior autonomia e descentralização federativa, se pautando como instrumento de cooperação e pactuação federativa”<sup>122</sup>.

Tem-se, portanto, que o favorecimento da cooperação entre os entes federativos a partir da Constituição Federal de 1988 pautou-se no restabelecimento da autonomia dos entes federativos, na descentralização dos poderes da União, na repartição de competências, na ressignificação do papel conferido aos Municípios, e na previsão de mecanismos de gestão associada entre os entes federados para consecução de fins comuns. Esse espírito cooperativista teve o condão de facilitar e até mesmo estimular a criação de soluções consorciadas para o enfrentamento de interesses convergentes entre os entes federativos.

Nesse sentido, a publicação da Lei nº 11.107/2005, ainda que seu conteúdo não reste imune a críticas<sup>123</sup>, representou o enfrentamento específico das alternativas consorciadas de gestão pública, fixando, em resposta ao comando constitucional contido no artigo 241, uma base comum para instituição e contratação de consórcios públicos.

Interessa avaliar, portanto, os aspectos de maior relevância da Lei de 2005, sobretudo no que se refere à autonomia e operacionalização dos consórcios públicos instituídos com base no diploma normativo em questão.

## 2.2 ASPECTOS RELEVANTES DA LEI Nº 11.107/2005

### 2.2.1 Contexto de elaboração da Lei

---

<sup>122</sup> MOREIRA, Tomás Antonio. NASCIMENTO NETO, Paulo. Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: reflexões teórico-conceituais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, p. 239-282, 2012, p. 526.

<sup>123</sup> Esse ponto será melhor elucidado no item 2.2, no que tange às críticas estabelecidas pela doutrina a respeito do advento da Lei nº 11.107/2005

Conforme mencionado, no intuito de conferir concretude ao artigo 241 da Constituição, publicou-se, em 06 de abril de 2005, a Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.

Ressalta-se a esse respeito que a instituição concreta de consórcios públicos independe de lei, uma vez que a celebração de tais figuras decorre do próprio princípio federativo, pautado na autonomia dos entes federados<sup>124</sup>. Todavia, a mera previsão constitucional contida no artigo 241 da CF/1988 não tinha o condão de alterar a situação dos consórcios pré-existentes; viabilizar e estimular a criação de novas entidades congêneres; tampouco garantir a segurança jurídica necessária a esses instrumentos.

Outrossim, a legalização dos consórcios públicos era uma reivindicação antiga dos Municípios que já adotavam tal modelo<sup>125</sup>, uma vez que a ausência de bases legais objetivas para a criação de tal estrutura associativa impactava diretamente na operacionalização dos consórcios e mesmo na obtenção de recursos para consecução de suas finalidades institucionais.

O texto da exposição de motivos do Projeto de Lei nº 3.884/2004<sup>126</sup>, que deu origem à Lei de Consórcios Públicos, colocava em evidência essas preocupações, ao afirmar que a precariedade jurídica e as limitações institucionais prejudicavam os consórcios públicos existentes à época, ressaltando que os próprios entes municipais, representados pelas entidades de associação de Prefeitos, demandavam instrumentos legais que conferissem maior segurança jurídica aos consórcios intermunicipais, viabilizando o planejamento de seu atuar em médio e longo prazo.

A exposição de motivos também destacava como preocupação fundamental a respaldar a criação do diploma normativa em questão a necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição Federal de 1988, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo. Nesse viés, indicava-se a criação e o funcionamento de consórcios públicos como possível instrumento de alavancagem de políticas públicas,

---

<sup>124</sup> LOSADA, Paula Revanelli. **Consórcio Público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Brasília. 2008. 119f, p. 74.

<sup>125</sup> CARTA DO ABC. **Informativo Grande ABC**. Ano 5, n. 18, julho/agosto, 2003, p. 5.

<sup>126</sup> BRASIL. Congresso. Câmara de Deputados. Projeto de Lei nº 3.884/2004. Exposição de Motivos nº 18, de 25 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259562>. Acesso em: 14 out. 2018.

tendo em vista a possibilidade de maior aproveitamento dos recursos técnicos, administrativos e financeiros em um cenário de execução cooperada<sup>127</sup>.

Com o intuito de atender a esses anseios e normatizar o artigo 241 da CF/1988, foi aprovada a Lei Federal nº 11.107 de 2005. Passados quase dois anos da publicação da Lei, em janeiro de 2007, editou-se o Decreto nº 6.017/2007, que regulamentou a Lei dos Consórcios Públicos e estabeleceu normativas mais específicas sobre o regime jurídico deste instrumento.

Esclarece-se que o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, que confere fundamento à Lei nº 11.107/2005, dispõe também sobre os convênios de cooperação<sup>128</sup>. Apesar disso, o diploma normativo debruçou-se de modo muito mais detido sobre a figura dos consórcios públicos. No que se refere aos convênios de cooperação, a Lei dedicou apenas algumas passagens pontuais ao tema<sup>129</sup>.

Muito embora o preâmbulo da Lei de Consórcios proponha-se, como objetivo, a apresentar normas gerais de contratação de consórcios públicos, fato é que a Lei está muito mais direcionada a desenhar o contorno jurídico dessas entidades<sup>130</sup>, estruturando seu regime jurídico e o procedimento a ser observado para sua implementação. As passagens que tratam sobre licitações e contrato existem, mas estão longe de ser o foco da Lei<sup>131</sup>.

A esse respeito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>132</sup> tece críticas atinentes à construção da Lei, afirmando que sua incongruência se inicia desde o preâmbulo, uma vez que a norma “não trata da contratação de consórcios pela União, Estados, Distrito

---

<sup>127</sup> BRASIL. Congresso. Câmara de Deputados. Projeto de Lei nº 3.884/2004. Exposição de Motivos nº 18, de 25 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259562>. Acesso em: 14 out. 2018.

<sup>128</sup> Esclarece-se que os convênios de cooperação não serão objeto de análise no presente estudo. Apenas para fins didático-conceituais, porém, importa estabelecer a distinção entre as duas figuras. Nesse sentido, salutar a assertiva de Paulo Nascimento Neto: “[...] enquanto o convênio de cooperação envolve apenas a transferência parcial de competências de um ente da Federação para outro (relação bilateral), o consórcio público, por possuir personalidade jurídica própria, pode receber a titularidade desses serviços, sendo possível, inclusive, se posicionar como ente contratante de uma empresa particular (relação multilateral)”. NASCIMENTO NETO, Paulo. Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013, p. 34.

<sup>129</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.63.

<sup>130</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 532.

<sup>131</sup> FERRAZ, Luciano. Consórcios Públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005. In: **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 65.

<sup>132</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 532.

Federal e Municípios, mas de constituição de pessoa jurídica, o que se dá por meio de todo um procedimento, que abrange várias fases [...]. O contrato corresponde a uma das fases do procedimento de constituição da entidade”.

Aliás, de um modo geral, a Lei nº 11.107/2005 foi objeto de diversas críticas, as quais contestavam a necessidade de se prever um diploma jurídico específico para a instituição de entidades que, na prática, já eram realidade no contexto nacional. Outrossim, criticou-se, ainda, a formatação jurídica conferida à entidade.

Nesse cenário, merece destaque a posição de Alice Gonzalez Borges<sup>133</sup>, para quem a Lei se equivocou ao conferir natureza contratual aos consórcios públicos. Para ela, tratam-se os consórcios públicos de negócios jurídicos coletivos, pautados na convergência de interesses das partes para a consecução de objetivos comuns, o que seria incompatível com a formatação conferida pela Lei. A referida jurista critica, ainda, a previsão constante da Lei nº 11.107/2005 que possibilita a instituição de consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, uma vez que algumas competências asseguradas à entidade seriam incompatíveis com esse regime jurídico.

A autora contesta também a ausência de definições mais concretas a respeito de alguns instrumentos relacionados aos consórcios, a exemplo do contrato de rateio e do contrato de programa. Por fim, Borges pontua que “a correção, em tempo, de tais equívocos, em nada diminuiria o valor da legislação em comento, nem dificultaria a sua aplicação. Evitaria, sim, conflitos de entendimento e perplexidades que certamente surgirão em sua aplicação prática”<sup>134</sup>.

Caminhando em sentido similar, José dos Santos Carvalho Filho<sup>135</sup> observa que a natureza e os fins do consórcio público não justificam a instituição de pessoa jurídica de direito privado, principalmente em se considerando que a entidade é constituída exclusivamente por pessoas de direito público. Nesse aspecto, o autor tece

---

<sup>133</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios Públicos, Nova Sistemática e Controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, maio/junho/julho de 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alice-gonzalez-borges/consorcios-publicos-nova-sistemática-e-controle>. Acesso em 06 set. 2018.

<sup>134</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios Públicos, Nova Sistemática e Controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, maio/junho/julho de 2006, p. 10. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alice-gonzalez-borges/consorcios-publicos-nova-sistemática-e-controle>. Acesso em 06 set. 2018.

<sup>135</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 36.

críticas relativas à disciplina jurídica do instrumento, afirmando que não seria possível “privatizar” os consórcios públicos dessa maneira.

No que tange às críticas formuladas em relação à Lei nº 11.107/2005, merece destaque a contundente posição adotada por Maria Silvia Zanella Di Pietro, que se mostra amplamente contrária a diversos dispositivos constantes do diploma normativo. Entre outros pontos de censura, a autora afirma que “a lei é, sob todos os aspectos, lamentável e não deveria ter sido promulgada nos termos em que o foi. Mais do que resolver problemas, ela os criou, seja sob o ponto de vista jurídico, seja sob o ponto de vista de sua aplicação prática”<sup>136</sup>.

De modo a sustentar seu posicionamento, a autora critica o regime jurídico conferido aos consórcios públicos, bem como a conceituação instituída pela Lei. Além disso, Di Pietro tece críticas à possibilidade, conferida pela Lei nº 11.107/2005, de a entidade constituir pessoa jurídica de direito privado. Por fim, a jurista afirma existir dificuldades no exercício do controle dos consórcios públicos pelo Tribunal de Contas, sobretudo os de natureza privada, criticando, ainda, a ausência, na Lei, de dispositivos que estipulem sanções claras para o descumprimento das obrigações assumidas pelos consórcios<sup>137</sup>.

Em que pese as valiosas considerações construídas por Di Pietro, impende destacar que a Lei de Consórcios Públicos foi recepcionada com bons olhos por parte considerável da doutrina. Ressalta-se, a esse respeito, a visão de Juarez Freitas<sup>138</sup> em relação ao instituto e seu caráter vanguardista e desafiador:

A Lei de Consórcios Públicos (nº 11.107/05), ao fixar normas gerais, é altamente desafiadora, requer revisão crítica e serena de antigas pré-compreensões e somente se deixa ler de maneira adequada [...] à base do reconhecimento da necessidade de acolher novos horizontes e de assumir a decisiva premissa de que se faz improtelável erigir, entre nós, uma federação digna do nome, que substitua o cenário de guerra fratricida entre os entes federativos por uma arquitetura institucional sinérgica e positiva.

Nota-se que Freitas considera fundamental que a análise da Lei nº 11.107/2005 se paute em uma visão compatível com os objetivos traçados pelo instituto

---

<sup>136</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 531.

<sup>137</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 531-542.

<sup>138</sup> FREITAS, Juarez. Prefácio. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 15.

dos consórcios públicos e mesmo com os fundamentos de cooperação e auxílio mútuo que informam o constitucionalismo brasileiro a partir de 1988.

Em complementação à concepção de Juarez Freitas, Marcelo Harger<sup>139</sup> sustenta que, em que pesem as valiosas preocupações dos críticos em relação à Lei, é preciso se afastar das preconcepções segundo as quais tudo aquilo que inova é, necessariamente, ruim. Assim, a nova racionalidade implementada pela Lei de Consórcios Públicos, longe de estar blindada de qualquer crítica, deve ser examinada de modo responsável e imparcial, cabendo ao seu intérprete extrair as consequências práticas do diploma legal e aplicar seus comandos da melhor forma possível.

Em igual sentido, Thiago Magalhães Pires<sup>140</sup> considera que não há invalidade na formatação jurídica conferida aos consórcios. A esse respeito, o autor considera que o arcabouço normativo instituído pela Lei nº 11.107/2005 definiu tão somente as formas das quais os entes políticos podem se valer para atingir as finalidades constitucionais pré-estabelecidas. Nesse sentido, a aquisição de personalidade jurídica pelos consórcios constitui, para o autor, “um meio razoável e adequado à satisfação de uma finalidade lícita, prevista pela Constituição”, inexistindo razões para se construir vedações artificiais. E prossegue, concluindo que “o compromisso do intérprete – repita-se – deve ser com a viabilidade do pacto federativo, e não com criação de obstáculos desnecessários”<sup>141</sup>.

Nesses termos, o estudo realizado não se pretende imune às críticas tecidas em relação aos dispositivos da Lei nº 11.107/2005, mas sim analisá-los sob a ótica da cooperação entre os entes federativos, especialmente no que tange às relações intermunicipais, avaliando a possibilidade de aplicação dessas ferramentas normativas em favor da consecução da gestão integrada de resíduos sólidos.

Convém anotar que a Lei de Consórcios Públicos constitui norma geral, não havendo óbice para que os Estados e Municípios venham a legislar de modo a

---

<sup>139</sup> HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 17.

<sup>140</sup> PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, p. 125-154, ago. 2017. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71650/69324>. Acesso em 13 set. 2018.

<sup>141</sup> PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, ago. 2017, p. 146. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71650/69324>. Acesso em 13 set. 2018.

complementar as disposições constantes da Lei, com vistas a adequá-las às peculiaridades regionais e locais<sup>142</sup>, observados os limites de competências previstos constitucionalmente<sup>143</sup>.

Uma vez percorrido o contexto de elaboração da Lei nº 11/107/2005, impende adentrar nos aspectos práticos do diploma normativo, especialmente aqueles relativos à constituição e funcionamento dos consórcios públicos.

### 2.2.2 Constituição e funcionamento dos consórcios públicos

Em termos amplos, a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007 regulamentam a formação de consórcios entre entes federativos para a consecução de interesses comuns. A inovação primordial atribuída ao regramento jurídico dos consórcios públicos por força da Lei foi a previsão expressa, contida em seu artigo 1º, §1º, que conferiu personalidade jurídica própria a essas entidades.

Assim, o consórcio público passou a ser considerado um ente autônomo personificado, que, por intermédio da livre associação entre seus membros consorciados, passa a perseguir os interesses comuns por eles pactuados. A esse respeito, Vital Moreira<sup>144</sup> assevera que a característica fundamental dessa categoria específica de entidade é a busca pelo atingimento dos interesses comuns dos entes consorciados, preservando-se, entretanto, a titularidade originária desses interesses pelos seus membros. Em outros termos, o consórcio público configura instrumento de realização de interesses próprios dos consorciados, consistindo em verdadeiras formas de cooperação<sup>145</sup>.

Outrossim, o delineamento normativo conferido pela Lei nº 11.107/2005 aos consórcios públicos representou o rompimento com a tradição até então existente no Direito Administrativo brasileiro, uma vez que, por força de expressa previsão normativa,

---

<sup>142</sup> MATOS, Frederico Nunes de. Consórcios públicos e convênios de cooperação enquanto instrumentos cooperativos de efetivação da política nacional de resíduos sólidos. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, vol. 03, n. 04, 2017, p. 525. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/rjlb-2017-04>. Acesso em 13 set. 2018.

<sup>143</sup> Necessário observar, para tanto, a disciplina de repartição de competências prevista nos artigos 24, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Federal.

<sup>144</sup> MOREIRA, Vital. **Administração Autônoma e Associações Públicas**. reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 360.

<sup>145</sup> MOREIRA, Vital. **Administração Autônoma e Associações Públicas**. reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 360.

essas entidades são alcançadas pelo regime jurídico de contrato administrativo<sup>146</sup>. Antes dessa alteração, a formatação jurídica dos consórcios administrativos equiparava-se aos convênios administrativos<sup>147</sup><sup>148</sup>, não se tratando propriamente de contratos administrativos.

Merece destaque, ainda, o objetivo que fundamenta a celebração do instrumento contratual em questão. Nesses termos, Marcelo Harger<sup>149</sup> pontua que não se trata de contrato destinado a regulamentar a relação jurídica existente entre dois sujeitos de direito autônomos e isolados, meros signatários contratuais, mas sim de instrumento que tem o condão de instituir nova pessoa jurídica, “novo sujeito de direitos e deveres, por intermédio da cooperação entre os contratantes (consorciados)”.

O conceito legal de consórcio público pode ser extraído do artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 6.017/2007, segundo o qual se trata de pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, conforme ditames da Lei nº 11.107/2005, visando ao estabelecimento de relações de cooperação federativa, incluindo-se a realização de objetivos de interesse comum, podendo assumir personalidade jurídica de direito público ou privado. Destacam-se, assim, três elementos para a compreensão do conceito de consórcios públicos, a saber: (a) composição exclusiva por entes federativos; (b) personalidade jurídica própria, seja de direito público ou privado; e (c) instrumento de cooperação federativa, voltado à consecução de interesses comuns.

Partindo desses elementos fundamentais constantes da Lei nº 11.107/2005, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>150</sup> conceitua consórcios públicos como “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios),

---

<sup>146</sup> HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 71.

<sup>147</sup> ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira**. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná, 2013. 193f, p. 145.

<sup>148</sup> Para além da disciplina jurídica incidente, outro ponto de diferenciação dos consórcios públicos em relação aos convênios refere-se à forma de cooperação entre os entes, conforme dicção do próprio artigo 241 da Constituição Federal. Enquanto, no caso dos convênios, a relação de cooperação consiste no fornecimento de meios de um ente a outro, para que este exerça suas competências a partir da transferência limitada de obrigações pontuais, no consórcio se está diante da soma de esforços conjuntos, através da qual os entes consorciados passam a exercer conjuntamente suas competências, por meio do ente consorcial. Assim, conforme Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, “naquele (convênio) delega-se o exercício de uma atividade pública de um ente para outro. Neste (consórcio) exercem-se conjuntamente as competências de cada ente por um ente por eles integrado” (MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Os Consórcios Públicos**. *Revista de Direito do Estado*, v. 2, p. 289-340, 2006, p. 08.).

<sup>149</sup> HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 71.

<sup>150</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 536.

com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”. Nesses termos, acrescenta-se aos elementos anteriormente destacados, outros dois, quais sejam: a necessidade de autorização legislativa para a formação dos consórcios públicos e a finalidade voltada à gestão associada de serviços públicos.

No que tange à personalidade jurídica conferida aos consórcios públicos, a Lei nº 11.107/2005 estabelece, em seu artigo 6º, que, em optando pela constituição como consórcio público de direito público, será adotada a forma de associação pública. Nesse caso, o consórcio criado passa a integrar a administração indireta de todos os entes consorciados, como ocorre com qualquer associação de direito público eventualmente instituída por ente federativo.

De outra ponta, caso a opção seja pela constituição de entidade de direito privado, esta deverá se pautar pelos requisitos da legislação civil, adotando a forma jurídica de associação civil padrão, isto é, pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa. Nessa segunda hipótese, ressalva-se, porém, a necessária observância das normas de direito público no que se refere à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, de modo a neutralizar eventuais tentativas de fuga para o direito privado<sup>151</sup>. Percebe-se, portanto, que a Lei nº 11.107/2005, acabou por instituir figura híbrida<sup>152</sup>, que deverá se pautar pelos moldes do direito privado para alguns atos da vida civil e, em questões específicas, ficará adstrita aos preceitos do direito público.

A possibilidade de instituição de consórcios públicos – criados, portanto, exclusivamente por entes públicos – de direito privado causou certa resistência entre autores que se debruçaram sobre a questão<sup>153</sup>. A esse respeito, Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira<sup>154</sup> registram:

---

<sup>151</sup> MATOS, Frederico Nunes de. Consórcios públicos e convênios de cooperação enquanto instrumentos cooperativos de efetivação da política nacional de resíduos sólidos. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, vol. 03, n. 04, 2017, p. 529. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/rjlb-2017-04>. Acesso em 13 set. 2018.

<sup>152</sup> CAMPOS, Lilian Maria Salvador Guimarães. **Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira**: em busca de uma Administração Pública Consensual. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2006. 173f, p. 92.

<sup>153</sup> A esse respeito, ver item “2.2. Aspectos relevantes da Lei nº 11.107/2005” - a) Contexto de elaboração da Lei.

<sup>154</sup> MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 76.

Desperta estranheza a modelagem de pessoa jurídica de direito privado, pois o consórcio agrega pessoas jurídicas de direito público, reunidas para realizar fins de interesse comum. Se todos os entes públicos devem nortear suas atividades pelo interesse público, um consórcio integrado por entes públicos também atuará para atender a fins de interesse público, não se justificando, portanto, a natureza de pessoa jurídica privada. Coerente seria enquadrar todos os consórcios na categoria das pessoas jurídicas de direito público. Ainda mais porque a própria lei não aceita a incidência só do direito privado sobre tal tipo, dada a obrigatoriedade de cumprimento de inúmeras normas de direito público, por comando do §2º do art. 6º.

Ainda que as críticas a este respeito mereçam total atenção e sirvam de fundamento para possíveis melhorias e adequações futuras, há de se notar que, atualmente, a criação de consórcios sob regime de direito privado encontra-se em desuso<sup>155</sup>. Isso se deve, sobretudo, às restrições impostas aos repasses da União para consórcios estabelecidos sob este regime e ao controle imposto pelos Tribunais de Contas, que exercem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dessas entidades<sup>156</sup>, como se consórcios de direito público fossem.

A instituição de consórcios públicos de direito privado era a forma histórica de constituição dos primeiros consórcios, especialmente em âmbito intermunicipal, principalmente pela ausência de legislação específica que regulamentasse o tema e estruturasse mecanismos concretos de cooperação intermunicipal<sup>157</sup>. Assim, há de se notar que se trata, em alguma medida, de um reflexo herdado de prática consolidada antes de promulgação da Lei.

De outra ponta, ao assumir a personalidade jurídica de direito público, o consórcio adota a forma de associação pública, impondo-se a observância das normas de direito público. Ademais, conforme previsão expressa do Decreto nº 6.017/2007, em seu artigo 39, *caput*, desde janeiro de 2008, apenas os consórcios públicos constituídos sob a

---

<sup>155</sup> Caldas, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 62.

<sup>156</sup> Caldas, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 62.

<sup>157</sup> CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 62.

forma de associação pública estarão aptos a celebrar convênios com a União, o que influi no recebimento de recursos do Orçamento Geral<sup>158</sup>.

Outro ponto importante a respeito da natureza pública ou privada dos consórcios públicos diz respeito aos serviços por eles executados. Isso porque a transferência da titularidade e da execução de serviço público é admitida para entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público<sup>159</sup>. Assim, em se tratando de consórcio público de direito público, os entes consorciados poderão, mediante especificação constante do protocolo de intenções, transferir a ele a titularidade do serviço e sua execução. Por outro lado, caso se trate de consórcio público de direito privado, a ele apenas poderá ser delegada a prestação do serviço em questão, e não a titularidade propriamente dita<sup>160</sup>.

Fato é que a partir da publicação da Lei nº 11.107/2005 os consórcios públicos passaram a ter reconhecida personalidade jurídica própria – seja de direito público ou de direito privado –, o que repercute diretamente na possibilidade de assunção de direitos e deveres, como se verá de modo mais aprofundado no terceiro capítulo.

Outrossim, independente da natureza pública ou privada, a Lei nº 11.107/2005 conferiu uma série de privilégios aos consórcios públicos, assim sintetizados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>161</sup>:

- a) poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, §1º, inciso III);
- b) possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art. 2º, §1º, inciso III);
- c) limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação (§8º do artigo 23 da Lei nº 8.666, de 21-6-1993, acrescentado pela Lei nº 11.107/2005);
- d) poder de dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua Administração Indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado no contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (art. 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, acrescentado pela Lei nº 11.107/2005);

---

<sup>158</sup> CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 62.

<sup>159</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011, p. 371.

<sup>160</sup> CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha. Serviço Público no âmbito dos consórcios públicos. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 248.

<sup>161</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 465.

e) valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93.

No que se refere aos objetivos institucionais dos consórcios públicos, o Decreto nº 6.017/2007, em seu artigo 3º, determina que caberá aos entes consorciados determinar quais serão os objetivos a serem perseguidos pelo consórcio, observados os limites institucionais e legais. Ademais, poderá ser definido mais de um objetivo (consórcios públicos multitemáticos<sup>162</sup>), sendo que os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas parcela deles.

Entre os objetivos possíveis elencados no artigo 3º do Decreto, destaca-se: a gestão associada de serviços públicos; o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos; a produção de informações ou de estudos técnicos; a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente; o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados; e as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional.

Considerando o recorte temático desta dissertação, adverte-se que não se faz pertinente adentrar nas teorias de Direito Administrativo a respeito da conceituação de serviço público. Interessa, porém, compreender que o rol de objetivos elencados no artigo 3º do Decreto nº 6.017/2007 não é taxativo<sup>163</sup> e, ainda que não se faça menção expressa aos serviços de gestão de resíduos sólidos, nada obsta que o consórcio público tenha por objetivo gerir essa categoria de atuação<sup>164</sup>.

Ressalta-se, todavia, que o objeto dos consórcios públicos deve se manter adstrito às competências constitucionais dirigidas aos entes federados consorciados. Em outros termos, a repartição constitucional de competências fixa o limite para a gestão associada de serviços públicos<sup>165</sup>. A esse respeito, o próprio Decreto nº 6.017/2007, em seu artigo 2º, inciso IX, ao estabelecer a definição de gestão associada de serviços

---

<sup>162</sup> CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 62.

<sup>163</sup> MATOS, Frederico Nunes de. Consórcios públicos e convênios de cooperação enquanto instrumentos cooperativos de efetivação da política nacional de resíduos sólidos. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, vol. 03, n. 04, 2017, p. 530. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/rjlb-2017-04>. Acesso em 13 set. 2018.

<sup>164</sup> O tema da gestão integrada de resíduos sólidos por meio dos consórcios públicos será objeto de análise específica, no item 2.3 da presente dissertação.

<sup>165</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 66-68.

públicos, determina que ela engloba as atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços públicos.

No que tange à constituição do consórcio público, conforme assinalado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>166</sup>, a Lei nº 11.107/2005 criou um verdadeiro procedimento para a criação e instituição de tais entidades, composto pelas seguintes fases: subscrição de protocolo de intenções<sup>167</sup>; publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial<sup>168</sup>; lei ratificadora do protocolo de intenções, promulgada por cada um dos entes consorciados<sup>169</sup> ou disciplinando a matéria<sup>170</sup>; celebração do contrato<sup>171</sup>; em se tratando de consórcios com personalidade jurídica de direito privado, atendimento às disposições da legislação civil<sup>172</sup>.

O protocolo de intenções dá início à primeira fase de constituição do consórcio público e deverá, após sua formulação, ser publicado na imprensa oficial. Trata-se de instrumento voltado a dar concretude ao intuito cooperativo dos entes consorciados, consistindo, na realidade, em ato preparatório à futura celebração do contrato do consórcio<sup>173</sup>, espécie de antessala dos instrumentos seguintes. O próprio Decreto nº 6.017/2007 define o protocolo de intenções como um contrato preliminar, a ser convertido, quando da sua ratificação pelos entes consorciados, em contrato de consórcio público<sup>174</sup>.

O artigo 4º da Lei nº 11.107/2005 prevê as cláusulas necessárias que deverão compor o instrumento. Entre outros elementos, deve-se prever a finalidade e o prazo de duração do consórcio, bem como quem serão os entes consorciados e sua área de atuação. É nesse momento que deve ser realizada a opção pela fisionomia jurídica<sup>175</sup> a ser adotada: se de direito público ou de direito privado sem fins econômicos.

---

<sup>166</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 465.

<sup>167</sup> Artigo 3º da Lei nº 11.107/2005.

<sup>168</sup> Artigo 4º, §5º, da Lei nº 11.107/2005.

<sup>169</sup> Artigo 5º, da Lei nº 11.107/2005.

<sup>170</sup> Artigo 5º, § 4º, da Lei nº 11.107/2005.

<sup>171</sup> Artigo 3º, da Lei nº 11.107/2005.

<sup>172</sup> Artigo 6º, inciso II, da Lei nº 11.107/2005.

<sup>173</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 230.

<sup>174</sup> Decreto nº 6.017/2007, artigo 2º, inciso III.

<sup>175</sup> MATOS, Frederico Nunes de. Consórcios públicos e convênios de cooperação enquanto instrumentos cooperativos de efetivação da política nacional de resíduos sólidos. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, vol. 03, n. 04, 2017, p. 528. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/rjlb-2017-04>. Acesso em 13 set. 2018.

Outrossim, tendo em vista ser o consórcio público ente autônomo, dotado de personalidade jurídica própria, o inciso V do artigo 4º requer que o protocolo de intenções preveja os critérios para que, em assuntos de interesse comum, seja o consórcio público autorizado a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo.

É necessário explicitar, já nessa fase, quais serão os serviços públicos a serem geridos e executados pelo consórcio, através da autorização para gestão associada, bem como sua forma de prestação e eventuais autorizações para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação de tais serviços.

O protocolo de intenções deverá disciplinar, ainda, questões relativas à forma de eleição do representante do consórcio; condições para celebração de contrato de gestão ou termo de parceria; e normas de convocação e funcionamento da assembleia geral. É necessário incluir cláusula relativa ao direito dos contratantes de exigir o pleno cumprimento do contrato de consórcio público pelos demais participantes.

Por fim, exige-se que seja definida a área de atuação do consórcio, entendida como a soma dos territórios de seus entes consorciados. A esse respeito, destaca-se a possibilidade de formação de consórcios públicos formados exclusivamente por Municípios.

Após a publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial, faz-se necessária a ratificação do instrumento pelos entes subscritores, a qual deve se dar por meio de lei. A esse respeito, Andrade *et al*<sup>176</sup> advertem que cabe a cada casa legislativa a sua aprovação, ressaltando que, caso previsto no protocolo de intenções, o consórcio público poderá ser constituído sem a necessidade da ratificação de todos os que assinaram o protocolo. Exemplificando a hipótese, os autores<sup>177</sup> afirmam:

[...] se um protocolo de intenções for assinado por cinco municípios, pode se prever que o consórcio público será constituído com a ratificação de apenas três municípios; assim esses municípios não precisarão ficar aguardando a ratificação dos outros dois. Nesse caso, somente depois de o ratificarem, os

---

<sup>176</sup> ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; CARVALHO, Andre Bonifácio de; SANTOS, Lenir; TERABE, Sandro. Consórcio Público e o Sistema Único de Saúde: uma abordagem jurídico-administrativa e situacional. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 106.

<sup>177</sup> ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; CARVALHO, Andre Bonifácio de; SANTOS, Lenir; TERABE, Sandro. Consórcio Público e o Sistema Único de Saúde: uma abordagem jurídico-administrativa e situacional. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 106.

municípios faltantes poderão ingressar no consórcio. A ratificação pode ser efetuada com reservas.

Após a subscrição do protocolo de intenções, este deverá se submeter à ratificação por cada uma das casas legislativas dos entes federativos componentes, podendo então ser celebrado o contrato de constituição do consórcio público.

Conforme ressalta Campos<sup>178</sup>, até a edição da Lei nº 11.107/2005, não havia a exigência expressa de autorização legislativa para a constituição de consórcios públicos. Entendia-se que tal requisito era contrário ao princípio da independência dos Poderes. Com o advento da Lei de Consórcios Públicos, porém, a exigência de ratificação legislativa foi incluída expressamente no artigo 5º, *caput*, da Lei, especialmente porque a constituição de consórcios acaba por gerar gastos não previstos na lei orçamentária já aprovada<sup>179</sup>. Em complementação a essa linha argumentativa, Gustavo Alexandre Magalhães<sup>180</sup> ressalta que a necessidade de autorização legislativa para a constituição de consórcios públicos justifica-se na medida em que pretende a criação de nova pessoa jurídica a integrar a Administração Pública<sup>181</sup>, sendo imprescindível, portanto, o acionamento da via legislativa. Ademais, tem-se “o próprio artigo 241 da Constituição Federal de 1988, em sua nova redação, que prevê que os consórcios públicos devem ser disciplinados por lei de cada um dos entes da Federação cooperantes”<sup>182</sup>.

No que tange ao momento de aquisição da personalidade jurídica, para os consórcios de direito público, que têm forma de associação pública, é a partir da vigência das leis que ratificam o protocolo de intenções que isso ocorre<sup>183</sup>. Já para os consórcios públicos de direito privado, faz-se necessária, ainda, a observância das normas de direito

<sup>178</sup> CAMPOS, Lilian Maria Salvador Guimarães. **Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira**: em busca de uma Administração Pública Consensual. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2006. 173f, p. 103.

<sup>179</sup> CAMPOS, Lilian Maria Salvador Guimarães. **Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira**: em busca de uma Administração Pública Consensual. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2006. 173f, p. 103.

<sup>180</sup> MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativo**: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico. São Paulo, Atlas, 2012, p. 297.

<sup>181</sup> MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativo**: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico. São Paulo, Atlas, 2012, p. 297.

<sup>182</sup> LOSADA, Paula Ravanelli; RIBEIRO, Wladimir Antônio. Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos? In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 52.

<sup>183</sup> PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, ago. 2017, p. 146. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71650/69324>. Acesso em 13 Set. 2018.

civil. Ainda, para esses consórcios, “sua existência legal começa com a inscrição de seu ato constitutivo no respectivo registro (artigo 6º, inciso II da Lei 11.107/2005 c.c. artigo 45 do Código Civil Brasileiro)”<sup>184</sup>.

Nada impede que o contrato de consórcio público seja celebrado por apenas uma parcela dos entes federados que tenha subscrito o protocolo de intenções, uma vez que inexistente sanção pelo descumprimento ou não aperfeiçoamento do protocolo<sup>185</sup>. Contudo, em caso de ratificação futura, os entes que o façam após dois anos da subscrição do protocolo de intenções, deverão submeter o ato à homologação em assembleia geral do consórcio público, em consonância com o artigo 5º, § 3º, da Lei nº 11.107/2005. Na hipótese de ingresso de ente federativo não mencionado no protocolo de intenções, impende-se a alteração no contrato do consórcio público, mediante termo aditivo.

Outra possibilidade é que a ratificação seja realizada com reservas, desde que aceita pelos demais entes subscritores. Esta, porém, deverá ser clara e objetiva, preferencialmente vinculada à vigência de cláusula, parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções, ou que imponha condições para a vigência de qualquer desses dispositivos<sup>186</sup>.

A celebração do contrato de constituição do consórcio público ocorrerá, portanto, após a promulgação das leis ratificadoras do protocolo de intenções pelos entes partícipes. Assim, no que tange ao processo de instituição do consórcio público, entende-se que “as manifestações de vontade dos entes federados são juridicamente qualificadas pela vigência de leis ratificadoras, que dão substância ao ato de contratar”<sup>187</sup>.

Após a consecução do contrato de consórcio público, faz-se necessária a elaboração de Estatuto próprio da entidade, que disporá sobre sua organização e funcionamento, conforme disposto no artigo 7º da Lei Federal nº 11.107/2005 e no artigo 8º do Decreto nº 6.017/2007. O Estatuto deverá ser aprovado pela Assembleia Geral e, em se tratando de consórcio de direito privado, impõe-se o registro no cartório de títulos e documentos, em cumprimento ao artigo 45 do Código Civil de 2002.

---

<sup>184</sup> LOSADA, Paula Revanelli. **Consórcio Público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Brasília. 2008. 119f, p. 84.

<sup>185</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 537.

<sup>186</sup> Decreto nº 6.017/2007, artigo 6º, § 2º.

<sup>187</sup> LOSADA, Paula Revanelli. **Consórcio Público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Brasília. 2008. 119f, p. 84.

No que tange ao Estatuto do consórcio público, Losada e Ribeiro<sup>188</sup> registram as distinções existentes entre esse instrumento e o contrato do consórcio propriamente dito:

[...] há que se distinguir o ato constitutivo da pessoa jurídica das regras objetivas que a regerão. Nesse diapasão, inexorável que no ato constitutivo haja um contrato. Isso porque, para constituir a pessoa jurídica, se formam relações intersubjetivas, de tal forma que, se nesse momento uma determinada vontade não seja concorde, estaria fora da pessoa jurídica assim constituída. Por outro lado, o mesmo não ocorre quando da formação ou modificação das regras objetivas que regerão essa mesma pessoa jurídica, posto que usual que os estatutos sejam elaborados, ou reformados por maioria de votos – sem com isso dizer que a vontade discordante não seria atingida pela deliberação da assembleia. No primeiro momento, de constituição da pessoa jurídica, haveria uma relação intersubjetiva (*inter partes*) e, no segundo momento, haveria uma relação objetiva (*supra partes*). Isso explica porque o consórcio público, mediante procedimento complexo (subscrição de protocolo de intenções, ratificação por lei de protocolo de intenções) é constituído mediante um contrato (contrato de consórcio público) e, depois, é também e complementarmente disciplinado pelos estatutos, produzidos mediante “ato-união”.

Nesse passo, o processo de constituição do consórcio público, disciplinado pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007, constitui um procedimento complexo, desencadeado a partir da preparação e assinatura de protocolo de intenções, posteriormente ratificado mediante leis dos entes consorciados, que culmina na criação de nova pessoa jurídica. Por fim, as normas regentes da nova entidade serão disciplinadas por meio de Estatuto próprio, que deverá ser aprovado em assembleia geral.

Mas não apenas com a constituição do consórcio público se preocupou a Lei nº 11.107/2005. O diploma jurídico tratou de disciplinar também aspectos práticos atinentes ao funcionamento do consórcio. Nesse passo, impende destacar a figura do contrato de rateio, imprescindível para que os entes consorciados repassem recursos financeiros ao consórcio.

O Decreto nº 6.017/2007 defini contrato de rateio como o instrumento por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para

---

<sup>188</sup> LOSADA, Paula Ravanelli; RIBEIRO, Wladimir António. Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos? In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 52.

a realização das despesas do consórcio público. Tratam-se, pois, de obrigações de natureza econômico-financeira referentes aos objetivos institucionais do consórcio<sup>189</sup>.

Ainda que os contratos de rateio estejam vinculados ao contrato do consórcio público, trata-se de instrumento autônomo, referente a cada um dos entes integrantes do consórcio. Sendo assim, existirão tantos contratos de rateio quantos forem os entes consorciados, prevendo, cada um dos instrumentos, as responsabilidades econômico-financeiras do respectivo ente<sup>190</sup>.

Importa destacar que o contrato de rateio é a única forma mediante a qual os entes integrantes do consórcio poderão entregar recursos financeiros a ele. A Lei nº 11.107/2005 veda expressamente qualquer outra via de repasse de contribuição financeira pelos entes à figura consorcial<sup>191</sup>. Estabelece-se, porém, duas exceções, quais sejam: a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis; e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

No que tange à duração dos contratos de rateio, o artigo 8º, § 1º, da Lei define que eles deverão ser formalizados em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações dos entes federativos que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivo projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos<sup>192</sup>.

A Lei nº 11.107/2005 veda a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas<sup>193</sup>, sendo necessário, portanto, indicar a destinação dos recursos fornecidos ao consórcio ou, em outros termos, qual despesa os recursos em questão irão custear. Por força dessa previsão, autoriza-se o consórcio público a prestar informações a respeito das despesas realizadas, de modo a viabilizar a contabilização por cada um dos entes consorciados<sup>194</sup>.

---

<sup>189</sup> MELO JUNIOR, Dirceu Rodolfo de. O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro. **Revista do Tribunal de Contas da União**. n. 115, maio/ago 2009, p. 43. Disponível em: [revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/315/360](http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/315/360). Acesso em 13 set. 2018.

<sup>190</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 156.

<sup>191</sup> Lei nº 11.107/2005, artigo 8º e artigo 4º, § 3º.

<sup>192</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 539.

<sup>193</sup> Lei nº 11.107/2005, artigo 8º, § 2º.

<sup>194</sup> HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 174-175.

No que se refere à exigibilidade das obrigações assumidas, a Lei de Consórcios Públicos estabeleceu algumas possibilidades. De início, assegura-se a todo e qualquer ente consorciado, e ao próprio consórcio, legitimidade para exigir o cumprimento das obrigações assumidas nos contratos de rateio. Além disso, note-se que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) foi alterada por força do artigo 18 da Lei nº 11.107/2005. A alteração incluiu entre as hipóteses de improbidade administrativa o ato de celebrar contrato de rateio sem dotação orçamentária suficiente e prévia<sup>195</sup>, sujeitando o administrador público às sanções cabíveis.

Ainda, o parágrafo quinto do artigo 8º da Lei de Consórcios Públicos prevê a possibilidade de suspensão e posterior exclusão do ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Assume posição de destaque o controle externo ao qual se sujeitam os contratos de rateio firmados pelos entes, conforme dicção do artigo 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005. A esse respeito, se manifesta Dirceu Rodolfo de Melo Junior<sup>196</sup>:

Os Tribunais deverão, também, estar preparados para a análise da aplicação dos recursos provenientes dos contratos de rateio, uma vez que o §2º do art. 8º da Lei veda a aplicação em despesas genéricas. O cumprimento inflexível dos objetivos colimados pelos contratos de rateio deverá ser fiscalizado pelos órgãos de controle externo. É imprescindível que os técnicos, o Ministério Público e os julgadores dos Tribunais de Contas passem a atuar munidos de um profundo conhecimento do texto da Lei 11.107/05, impondo-se-lhes o cotejamento dos instrumentos que corporificam os consórcios e os contratos de rateio com as regras e formalidades que a Lei qualifica como de impostergável observância. De outra parte, não deverão descurar, em sede de controle orçamentário-financeiro, da verificação de suficiente e prévia dotação orçamentária quando da celebração dos contratos anuais de rateio, um outro viés do controle orçamentário que poderá ensejar, inclusive, a aplicação de sanção pecuniária (multa) pelo próprio Tribunal.

Registra-se, pois, que consórcio público está sujeito à dupla fiscalização nos aspectos contábil, operacional e patrimonial: tanto as contas do Chefe do Poder Executivo

---

<sup>195</sup> Por força do artigo 18 da Lei nº 11.107/2005, foram incluídos no artigo 10 da Lei nº 8.429/1992 os incisos XIV e XV, referentes, respectivamente, às hipóteses de celebração de contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei e à celebração de contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

<sup>196</sup> MELO JUNIOR, Dirceu Rodolfo de. O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro. **Revista do Tribunal de Contas da União**. n. 115, maio/ago 2009, p. 47. Disponível em: revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/315/360. Acesso em 13 set. 2018.

representante legal do consórcio é suscetível de apreciação pelo Tribunal de Contas, quanto cada um dos contratos de rateio celebrados pelos demais entes também se sujeitam ao controle externo.

Nesse passo, a finalidade máxima do contrato de rateio é garantir estabilidade financeira e conferir segurança às atividades do consórcio, uma vez que seus alicerces dificultam o negligenciamento, pelos entes consorciados, do pagamento da contribuição devida, mesmo em face às alternâncias políticas eleitorais<sup>197</sup>. Impõe-se, portanto, um elevado grau de comprometimento, enfatizado pela possibilidade de exigência, por qualquer um dos entes consorciados, das prestações estipuladas.

Ao lado dos contratos de rateio, a Lei de Consórcios Públicos instituiu também a figura dos contratos de programa. No intuito de elucidar a diferença entre os dois instrumentos, Medauar e Oliveira<sup>198</sup> destacam que, enquanto o contrato de rateio é celebrado entre as entidades federativas que integram o próprio consórcio público, visando regulamentar suas obrigações financeiras, o contrato de programa refere-se a obrigações pactuadas entre entes federados ou entre esses e o consórcio público, voltadas à consecução de seus objetivos.

Marçal Justen Filho<sup>199</sup> afirma que o contrato de programa autoriza o consórcio público a assumir direitos e obrigações em face dos entes consorciados. A definição legal está prevista no artigo 2º, inciso XVI, do Decreto nº 6.017/2007, que apresenta a seguinte conceituação: “instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa”.

Extrai-se da conceituação apresentada que o contrato de programa poderá ser celebrado pelos entes federativos entre si, pelo ente e o consórcio propriamente dito, e mesmo pelo ente federativo e entidade da administração indireta ou órgão da

---

<sup>197</sup> FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 38.

<sup>198</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 68.

<sup>199</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 291.

administração direta de qualquer dos entes consorciados<sup>200</sup>. Importa destacar que, nessas hipóteses, o contrato poderá ser celebrado por dispensa de licitação, em conformidade com o disposto no artigo 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666/1993<sup>201</sup>. Ressalta-se, todavia, que no caso de o contratado deixar de integrar a administração indireta do ente que autorizou a gestão associada, a delegação será automaticamente extinta<sup>202</sup>.

Depreende-se do artigo 13, *caput*, da Lei nº 11.107/2005 que o contrato de programa se constitui como condição de validade das obrigações que um ente da Federação venha a assumir para com outro ente da Federação ou para com o consórcio público no âmbito de gestão associada. A Lei estabelece também que será considerada nula eventual cláusula constante do contrato de programa que atribua ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, de regulação e de fiscalização dos serviços por ele próprio prestados. Isso porque a delegação em questão deve se restringir à finalidade de execução do serviço público. Em outros termos, não se admite que o contratado exerça as funções de planejamento, fiscalização e regulação atinentes aos serviços por ele prestados. De fato, “a ilação é lógica, pois o prestador de serviços não pode ser seu próprio fiscalizador, sob pena de desvirtuamento do próprio instituto da fiscalização”<sup>203</sup>.

Fato é que sempre que a gestão associada implicar a prestação de serviço público, seja ele realizado diretamente pelo consórcio público ou de modo indireto, faz-se necessária a celebração de contrato de programa. “Nessas circunstâncias, essa celebração apresenta-se como condição de validade das obrigações contraídas por suas partes”<sup>204</sup>.

O contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou de direito privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da

---

<sup>200</sup> CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha. Serviço Público no âmbito dos consórcios públicos. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 263.

<sup>201</sup> Conforme redação incluída pela Lei nº 11.107/2005, o artigo 24 da Lei de Licitações estabelece, em seu inciso XXVI: “Art. 24. É dispensável a licitação: [...] XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação”.

<sup>202</sup> LOSADA, Paula Revanelli. **Consórcio Público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Brasília. 2008. 119f, p. 96.

<sup>203</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 160.

<sup>204</sup> CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha. Serviço Público no âmbito dos consórcios públicos. In: **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 263.

Federação consorciados ou conveniados, desde que haja essa previsão no contrato de constituição do consórcio ou no convênio de cooperação. No caso de o contratado deixar de integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada, a correspondente delegação será automaticamente extinta.

O artigo 13, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.107/2005 exige que o contrato de programa atenda à legislação de concessões e permissões de serviços públicos, bem como às normas de regulação dos serviços a serem prestados, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos. Além disso, é necessária a previsão de procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

O artigo 33 do Decreto nº 6.017/2007 estabelece as cláusulas necessárias ao contrato de programa. Na hipótese de a gestão associada se pautar na transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa deverá prever cláusulas específicas, sob pena de nulidade, relativas aos encargos transferidos, penalidades em caso de inadimplência, momento de transferência, entre outros aspectos<sup>205</sup>.

No mesmo passo do contrato de rateio, os contratos de programa também contribuem para o incremento da segurança jurídica dos consórcios públicos. O faz por meio da autorização para que o instrumento continue vigente, de modo autônomo, mesmo em face da extinção do consórcio público. Na mesma lógica, o artigo 35 do Decreto nº 6.017/2007 preconiza que a extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já constituídas, dependendo do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas. Pretende-se, assim, evitar que obrigações contraídas em prol da coletividade sejam simplesmente abandonadas em caso de extinção do consórcio público<sup>206</sup>, atenuando-se, desse modo, a precariedade das relações cooperativas entre os entes federados.

Uma vez percorridos os principais aspectos relativos à disciplina jurídica instituída pela Lei de Consórcios Públicos, importa avaliar, considerando os objetivos

---

<sup>205</sup> Lei nº 11.107/2005, artigo 13, § 2º.

<sup>206</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. In: **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 161.

traçados para o presente estudo, os consórcios públicos intermunicipais voltados à consecução de finalidades ambientais.

## 2.3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E A GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Tendo em vista as normas aplicáveis aos consórcios públicos, e em atenção ao objetivo traçado para o presente estudo, faz-se necessário analisar as particularidades jurídicas dos consórcios públicos intermunicipais. De modo mais específico, importa avaliar como essas particularidades são colocadas em prática em se tratando dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos.

### 2.3.1 Os consórcios públicos na consecução de finalidades ambientais

A redação do Projeto de Lei nº 3.884/2004, posteriormente convertido na Lei de Consórcios Públicos, enumerava em seu artigo 3º, de modo taxativo, quais interesses comuns poderiam ser objeto de gestão associada via consórcios públicos. Dentre eles, estava a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente (inciso VI); o exercício de funções no gerenciamento de recursos hídricos que tivessem sido delegadas ou autorizadas (inciso VII); e a gestão e a proteção de patrimônio paisagístico ou turístico (inciso IX).

A redação final da Lei nº 11.107/2005, porém, optou por não estabelecer um rol taxativo de serviços públicos a serem gerenciados pelos consórcios públicos, suprimindo o artigo 3º que integrava o Projeto de Lei nº 3.884/2004. O Decreto nº 6.017/2007, a seu turno, estabelece que os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, apresentando, ainda, algumas possibilidades de atuação, sem pretender exaurir o elenco. Na visão de Medauar e Oliveira<sup>207</sup>, trata-se de uma opção positiva, uma vez que, dessa forma, não são impostas restrições aos setores de atuação dos consórcios públicos<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 24.

<sup>208</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 24.

Em se tratando dos Municípios – a serem reunidos para a instituição de consórcios públicos intermunicipais –, incidem as regras alusivas à competência administrativa comum, prevista no artigo 23 da CF/1988. Dentre elas, incluem-se as enumeradas nos incisos III (proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos), IV (impedir a evasão, destruição e a descaracterização de tais bens), VI (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas), VII (preservar as florestas, a fauna e a flora)<sup>209</sup>.

Outrossim, em conformidade com o que preceitua o artigo 30 da Constituição, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, podendo-se inserir nesse plano problemas comuns concernentes ao meio ambiente, bem como a própria gestão associada de serviços públicos, por meio dos consórcios.

O artigo 30 prossegue, atribuindo aos Municípios as competências relativas à organização e prestação de serviços públicos de interesse local; a promoção do ordenamento territorial; e a promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local. Em outros termos, há de se pontuar que os Municípios possuem importante papel na dinâmica de competências fixada pela Constituição Federal de 1988 no que tange à matéria ambiental, seja no plano material, seja no aspecto legislativo. Reconhece-se, a esse respeito, que “a Constituição lhes reservou parcelas de poder para que pudessem preencher lacunas e adaptar normas emanadas pela União e pelos Estados à realidade local”<sup>210</sup>.

De fato, as competências constitucionais asseguradas aos entes municipais em matéria ambiental coadunam-se à importância dos Municípios na própria dinâmica de proteção ao meio ambiente. Tal relevância mostra-se evidente ao se avaliar que é justamente em âmbito municipal que “os indivíduos colocam em prática de modo mais direto suas relações cívicas, considerando, principalmente, a proximidade – territorial e afetiva – que possuem em relação às especificidades locais, e conhecendo as demandas e

---

<sup>209</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 565.

<sup>210</sup> FERREIRA, Helene Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes; LEITE, Jose Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 213.

carências que o Município apresenta”<sup>211</sup>. Justamente por esse motivo, Antunes<sup>212</sup> pontua que é comum que sejam os habitantes do Município os primeiros a identificar eventuais degradações ao meio ambiente local<sup>213</sup>.

Nesse viés, as competências materiais e formais atribuídas aos Municípios pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange à conservação e gestão ambiental, contribuem para o fortalecimento da democracia representativa e para a reafirmação do papel municipal na conjuntura política-institucional brasileira. Isso porque o Município constitui a esfera política mais próxima do cidadão, sendo que a reafirmação de suas competências no pacto federativo “ampara os mecanismos de participação popular no plano político, dada a maior facilidade para os cidadãos de articulação, controle e intervenção na instância política local”<sup>214</sup>.

Diante do importante papel desempenhado pelos Municípios, é essencial que esses entes estejam munidos de ferramentas constitucionais que viabilizem seu atuar em prol da preservação e defesa ambiental. Para tanto, as normas constitucionais que asseguram a competência municipal em questões relativas ao meio ambiente e aos serviços públicos a ele pertinentes apresentam importância ímpar.

Nesse passo, em que pese o Decreto nº 6.017/2007 não ter incluído expressamente entre os objetivos dos consórcios públicos, previstos no artigo 3º, a gestão associada de serviços relativos ao meio ambiente, nada impede que essa seja a finalidade perseguida pelo consórcio intermunicipal. Nesses termos, a própria Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre as competências municipais relativas ao meio ambiente, constitui fundamento para a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios intermunicipais, desde que observados os limites constitucionalmente fixados.

Para além do fundamento constitucional, outros diplomas legais já previam a possibilidade de constituição de consórcios públicos – em âmbito intermunicipal ou

---

<sup>211</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; MILKIEWICZ, Larissa; PHILIPPI, Mariana Gmach. Competência Legislativa Ambiental pelos Municípios e a visão do Supremo Tribunal Federal, p. 119-132. In: FREITAS, Vladimir Passos de; MILKIEWICZ, Larissa. (Org.). **Direito Ambiental: Tecnologia & Impactos Econômicos**. Curitiba: Juruá, 2018.

<sup>212</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 112-113.

<sup>213</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 112-113.

<sup>214</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do federalismo cooperativo ecológico consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.18, n.71, jul./set. 2013, p. 81.

outros – visando à consecução de finalidades ambientais. A Lei nº 11.445/2007, por exemplo, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico<sup>215</sup> (PNSB), considerada precursora da Lei de Resíduos Sólidos, disciplinou, em alguns de seus dispositivos, a possibilidade de gestão consorciada de serviços relativos ao meio ambiente. O artigo 8º da referida Lei situa os Municípios e o Distrito Federal como titulares dos serviços públicos de saneamento básico. Nesse passo, em havendo interesse comum, o exercício de tal titularidade poderá ser realizado mediante instrumentos de gestão associada, dentre eles, os consórcios públicos, conforme indicação expressa constante do artigo 8º-A, § 2º, inciso II da PNSB.

Ao tratar da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 estabelece a possibilidade de que as atividades de regulação e fiscalização<sup>216</sup>, bem como a efetiva prestação do serviço<sup>217</sup>, seja realizada por meio de consórcios públicos. Merecem especial destaque o artigo 48, inciso XI, e o artigo 49, inciso VII da Lei, que estimulam a promoção de alternativas de gestão pautadas na cooperação federativa para a implementação da PNSB, especialmente nos Municípios. A esse respeito, Paulo Nascimento Neto<sup>218</sup> pontua que a Lei nº 11.445/2007 define o consórcio como o único arranjo institucional apto a instituir a gestão associada dos serviços de saneamento básico, uma vez que o artigo 10 da Lei veta a utilização de convênios e termos de parceria para tal finalidade.

Ressalta-se que a PNSB apresenta importância crucial para a compreensão e aplicação da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), uma vez que o saneamento básico é compreendido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais relacionados, entre outros aspectos<sup>219</sup>, ao manejo de resíduos sólidos, que abrange desde a fase de coleta até a destinação final dessas substâncias.

Ao lado da Lei instituidora da Política Nacional de Saneamento Básico, merece destaque a Lei Complementar nº 140/2011, que representou considerável avanço

---

<sup>215</sup> Maiores informações a respeito da Lei nº 11.445/2007 e de sua relação com a Política Nacional de Resíduos Sólidos podem ser obtidas no item 1.1. Neste momento, serão abordados apenas alguns aspectos pontuais relacionados aos consórcios intermunicipais.

<sup>216</sup> Lei nº 11.445/2007, artigo 15, inciso II.

<sup>217</sup> Lei nº 11.445/2007, artigo 16, inciso I.

<sup>218</sup> NASCIMENTO NETO, Paulo. **Resíduos sólidos urbanos**: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013, p. 35.

<sup>219</sup> Lei nº 11.445/2007, artigo 2º, inciso I, alínea c.

para a compreensão da possibilidade de constituição de consórcios públicos para a consecução de finalidade ambientais.

A Lei supracitada, conhecida como Lei do Licenciamento e Fiscalização Ambiental, fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a execução das competências administrativas comuns previstas nos incisos III, VI e VII, do artigo 23 da Constituição, relativos, respectivamente, à proteção das paisagens naturais notáveis; à proteção do meio ambiente e combate à poluição; e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Cumpra mencionar que a Lei Complementar nº 140/2011 responde ao parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, cuja redação foi determinada pela Emenda Constitucional nº 56/2006 e dispõe que "leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."

A Lei Complementar em exame situou os consórcios públicos entre os instrumentos de cooperação dos quais os entes federativos podem se valer para o exercício das competências comuns por ela reguladas<sup>220</sup>. Nesse sentido, destaca-se que foi a primeira lei a fixar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na execução das competências administrativas comuns em matéria ambiental. Nesse aspecto, os mecanismos de cooperação previstos no artigo 4º da Lei consistem em instrumentos de coordenação e cooperação voltados a viabilizar a efetividade da prestação descentralizada de serviços públicos<sup>221</sup>.

Assim, ao elencar os consórcios públicos como mecanismos aptos a efetivar a cooperação institucional entre os entes federativos para o exercício das competências ambientais reguladas, a Lei Complementar nº 140/2011 reafirma a possibilidade de constituição de consórcios públicos para a consecução de finalidades ambientais, inclusive em âmbito intermunicipal.

Tem-se, portanto, que, tanto em âmbito constitucional como infraconstitucional, nada impede a formação de consórcios públicos intermunicipais

---

<sup>220</sup> Lei Complementar nº 140/2011, artigo 4º, inciso I.

<sup>221</sup> ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira**. 2013. 193f. Dissertação em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013, p. 107.

voltados à gestão, execução e consecução de finalidades ambientais. Na realidade, essa forma de associação intermunicipal homenageia o intento cooperativo do federalismo pátrio e é, em grande medida, incentivada pelo ordenamento jurídico. Resta avaliar, de modo mais específico, a disciplina constante da Política Nacional de Resíduos Sólidos a respeito dos consórcios públicos intermunicipais.

### 2.3.2 Política Nacional de Resíduos Sólidos e consórcios intermunicipais

Por força das competências atribuídas à municipalidade pela Constituição Federal de 1988<sup>222</sup>, o Município constitui a instância diretamente responsável pelo gerenciamento dos resíduos domiciliares<sup>223</sup> e dos resíduos de limpeza urbana<sup>224</sup>. Importa notar que essas categorias correspondem, em conjunto, à grande maioria do total de resíduos sólidos produzidos nas cidades<sup>225226</sup>.

Outrossim, como delineado no primeiro capítulo, a Lei nº 12.305/2010 colocou em evidência o papel desempenhado pelos Municípios na árdua tarefa de implementar e executar a Política Nacional de Resíduos Sólidos em seus territórios, especialmente no que tange ao aspecto da gestão integrada.

Em que pese o aplaudido intento da Lei nº 12.305/2010 de incentivar a construção de soluções multidimensionais para a questão dos resíduos sólidos, congregando as vertentes ambiental, social, cultural e econômica, dentre outras, fato é que as limitações de ordem técnica e financeira encontradas pelos Municípios brasileiros – sobretudo por aqueles de menor porte – representam um nítido obstáculo à efetivação de tais anseios. Contudo, a própria Política Nacional de Resíduos Sólidos, atenta às dificuldades enfrentadas pelos Municípios brasileiros e eivada pela racionalidade cooperativista que permeia a Constituição Federal de 1988, dispôs de mecanismos de

---

<sup>222</sup> A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, inciso V, elenca entre as competências municipais “organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que têm caráter essencial”.

<sup>223</sup> Conforme artigo 13, inciso I, alínea *a*, da Lei nº 12.305/2010, os resíduos domiciliares são aqueles originários de atividades domésticas em residências urbanas.

<sup>224</sup> Conforme artigo 13, inciso I, alínea *b*, da Lei nº 12.305/2010, os resíduos de limpeza urbana são aqueles originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana.

<sup>225</sup> PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; AGUIAR, Alexandre de Oliveira. Resíduos Sólidos: Características e Gerenciamento. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. (org.). **Saneamento, Saúde e Ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Manole, 2005.

<sup>226</sup> Conforme delineado no capítulo primeiro deste estudo, a Lei nº 12.305/2010 regulamenta outras categorias de resíduos, que, no entanto, não serão abordadas, tendo em vista o recorte temático proposto.

incentivo à colaboração entre os entes municipais, conferindo, assim, mais uma possibilidade de atuação para que os Municípios logrem implementar a gestão integral de resíduos sólidos em seus territórios.

Nesse aspecto, é possível se falar em dois modelos de gestão de resíduos sólidos no contexto municipal: o modelo convencional e o modelo compartilhado. O modelo convencional é o que se observa na maior parte dos Municípios brasileiros, pautado em serviços relativos à gestão de resíduos sólidos dentro dos estritos limites territoriais do Município e conduzido pelos órgãos municipais, que se responsabilizam, direta ou indiretamente, por todas as etapas do processo<sup>227</sup>. No modelo de gestão convencional, os custos referentes ao gerenciamento e destinação dos resíduos direcionam-se unicamente aos atores locais.

De outra ponta, tem-se o modelo compartilhado de gestão, definido por José Dantas de Lima<sup>228</sup> como um sistema de tratamento e destinação final utilizado por diversos Municípios, em conjunto. Esses Municípios possuem “interesses comuns, afinidades urbano-geográficas, administrativo-financeiras e principalmente político-sociais e se unem para gerenciar os seus [interesses]”<sup>229</sup>. Esse segundo modelo remete à proposta de cooperação em nível municipal, em que, não raras vezes, as questões ambientais e seus desdobramentos culturais, econômicos e sociais se impõem, não obedecendo aos limites territoriais dos Municípios. Em se tratando dos consórcios intermunicipais, a possibilidade de união de recursos administrativos, técnicos e financeiros dos entes consorciados pode contribuir para o incremento da qualidade e eficiência dos serviços prestados em matéria de resíduos sólidos. Conforme salienta Nascimento Neto<sup>230</sup>, os consórcios públicos intermunicipais constituem o arranjo institucional mais apropriado para o compartilhamento dos serviços de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, representando ferramenta útil aos Municípios para o enfrentamento da gestão desses elementos.

---

<sup>227</sup> NASCIMENTO NETO, Paulo. **Resíduos sólidos urbanos**: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013, p. 18.

<sup>228</sup> LIMA, José Dantas de. **Consórcios de desenvolvimento intermunicipal**: instrumento de integração regional. Rio de Janeiro: ABES, 2003, p. 55.

<sup>229</sup> LIMA, José Dantas de. **Consórcios de desenvolvimento intermunicipal**: instrumento de integração regional. Rio de Janeiro: ABES, 2003, p. 55.

<sup>230</sup> NASCIMENTO NETO, Paulo. **Resíduos sólidos urbanos**: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013, p. 21.

Nesse aspecto, os consórcios intermunicipais são referenciados como importante instrumento de cooperação horizontal<sup>231</sup>, especialmente pela possibilidade de escalonamento na implementação de políticas públicas e por sua contribuição na potencialização de ações de articulação regional<sup>232</sup>.

Na pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros”, realizada em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os consórcios intermunicipais foram tema de especial destaque, definidos como “forma de solução, de modo colegiado, em um novo arranjo institucional para a gestão municipal e como instrumentos de planejamento regional para uma possível solução de problemas comuns, na gestão de atividades específicas”<sup>233</sup>. A Pesquisa prossegue, indicando a alternativa consorcial intermunicipal como via de incremento à eficiência da prestação de serviços públicos, o que viabiliza, em outro plano, a discussão de um planejamento regional pautado em múltiplos aspectos.

Segundo informações apuradas pelo IBGE na ocasião, observou-se, em comparação com 2011 (ano da última coleta de dados), aumento no percentual de Municípios brasileiros que possuem consórcios públicos com pelo menos um ente federativo (de 59,2% em 2011 para 66,3% em 2015). Os dados referentes aos consórcios intermunicipais, especificamente, também chamam atenção. Dentre os municípios que declararam participar de consórcio público, o percentual daqueles que integram consórcio intermunicipal saltou de 88,1% em 2011 para 96,7% em 2015.

No que tange à existência de consórcios por região do país, constatou-se que os consórcios intermunicipais estão presentes em mais de 91% dos Municípios em todas as regiões brasileiras, atingindo a marca de 99,3% na Região Sul<sup>234</sup>. Além disso, tendo

---

<sup>231</sup> Os consórcios públicos de cooperação horizontal referem-se aos arranjos cooperativos nos quais todos os entes consorciados têm o mesmo *status* constitucional, ou seja, são todos Municípios ou Estados. De outra ponta, a cooperação vertical refere-se às estruturas associativas estabelecidas entre entes federativos de tipos e competências diferentes (CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 61.)

<sup>232</sup> MOREIRA, Tomás Antonio; NASCIMENTO NETO, Paulo. Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: reflexões teórico-conceituais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, 2012, p. 258.

<sup>233</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

<sup>234</sup> O menor percentual registrado foi na Região Nordeste, em que os consórcios intermunicipais estão presentes em 91,3% dos Municípios.

em vista o número de habitantes, os consórcios intermunicipais estão presentes em 100% nos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes<sup>235</sup>.

Verificou-se, ainda, a existência de consórcios públicos em diversas áreas de atuação, sendo que os consórcios públicos atuantes no manejo de resíduos sólidos ocupam o segundo lugar no *ranking*, com 35,2% do total.

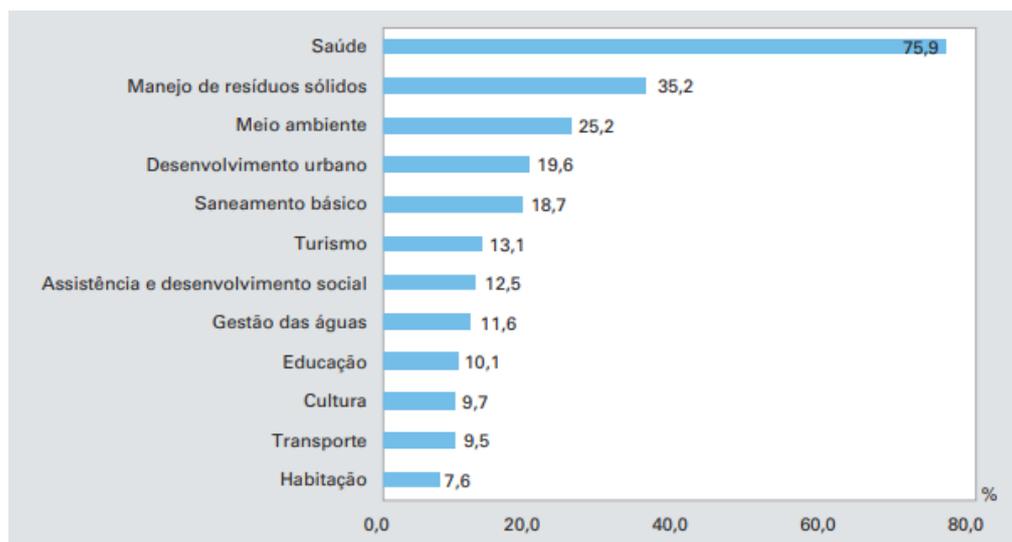


Figura 01 - Percentual de Municípios com consórcios públicos, segundo a área de atuação  
Fonte: Adaptado de IBGE (2015)

Constata-se, portanto, que os consórcios públicos são realidade em um número considerável de Municípios brasileiros, sendo que aqueles dedicados ao manejo de resíduos sólidos (independente de se tratar de cooperação horizontal ou vertical) apresentam atuação considerável no território nacional, ficando atrás apenas dos consórcios públicos de saúde.

A existência de consórcios atuantes em diversas áreas temáticas corrobora a possibilidade de gestão consorciada de serviços públicos em diversos tipos de serviços públicos, não se limitando ao rol (exemplificativo) constante do artigo 3º do Decreto nº 6.017/2017, conforme mencionado previamente. Importa notar, ademais, que a Política Nacional de Resíduos Sólidos não apenas autoriza a gestão de resíduos por meio dos consórcios públicos como também incentiva esse tipo de atuação cooperativa. Evidenciam-se, a esse respeito, os diversos dispositivos constantes da Lei nº 12.305/2010

<sup>235</sup> O menor percentual registrado foi nos Municípios de 100.001 até 500.00 habitantes, em que os consórcios intermunicipais estão presentes em 91,5% dos Municípios.

que preveem, em alguma medida, mecanismos de incentivo à gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos<sup>236</sup>:

a) exigência de que o plano estadual de resíduos sólidos preveja medidas visando incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos (artigo 17, inciso VIII);

b) priorização de acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos aos Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos (artigo 18, § 1º, inciso I)

c) exigência de que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos identifique as possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, pautando-se na proximidade dos locais estabelecidos e nas formas de prevenção dos riscos ambientais, com vistas a viabilizar a economia de escala (artigo 19, inciso III);

d) previsão de prioridade à obtenção de incentivos instituídos pelo Governo Federal aos consórcios públicos criados com base na Lei nº 11.107/2005, voltados à descentralização e à prestação de serviços públicos relativos aos resíduos sólidos (artigo 45).

Em outros termos, a gestão associada de resíduos sólidos, realizada por meio dos consórcios intermunicipais, é viabilizada e expressamente incentivada em diversos dispositivos da Lei nº 12.305/2010, o que pode auxiliar na interpretação dos dados apurados pelo IBGE, segundo os quais o número de consórcios públicos destinados à gestão de resíduos sólidos vem revelando significativa representação em âmbito nacional.

Compreende-se, portanto, que os consórcios públicos intermunicipais podem ser constituídos com vistas a atender finalidades ambientais e, mais especificamente, gerir e executar os serviços públicos relativos ao manejo de resíduos sólidos. A Lei nº 12.305/2010 incentiva sua formação. Resta avaliar, nesse aspecto, se os incentivos previstos pelos diplomas normativos analisados se convertem em realidade, viabilizando a consecução dos objetivos da PNRS pelos Municípios, por meio da possibilidade de

---

<sup>236</sup> MATOS, Frederico Nunes de. Consórcios públicos e convênios de cooperação enquanto instrumentos cooperativos de efetivação da política nacional de resíduos sólidos. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, vol. 03, n. 04, 2017, p. 533. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/rjlb-2017-04>. Acesso em 13 set. 2018.

captação de recursos financeiros pelos consórcios intermunicipais. É o que se fará a seguir.

### **3 VIABILIDADE JURÍDICA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Uma vez analisados os pormenores dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, bem como o papel dos consórcios públicos na implementação da PNRS em âmbito municipal, impende averiguar a possibilidade de captação autônoma, pelos consórcios, de recursos financeiros voltados a efetivar a gestão integrada de resíduos sólidos em âmbito municipal.

Esclarece-se que, para fins do presente estudo, entende-se por captação autônoma aquela que não depende da intervenção dos entes consorciados ou de outros entes federativos. Em outros termos, trata-se da captação de recursos financeiros realizada através e em nome do próprio consórcio público, materializando sua autonomia jurídica.

#### **3.1 A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA LEI Nº 12.305/2010 E NA LEI Nº 11.107/2005**

Conforme delineou-se nos capítulos anteriores, os consórcios públicos intermunicipais consistem em importante ferramenta para a concretização dos deveres impostos aos Municípios pela PNRS, em especial no que tange ao conteúdo e implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos.

A esse respeito, destacam-se os benefícios agregados por meio da formação de um consórcio intermunicipal, como a possibilidade de alinhamento do planejamento local e regional; a modernização de procedimentos administrativos; o aumento da capacidade de cooperação técnica; e a racionalização no uso de recursos financeiros, humanos e tecnológicos<sup>237</sup>.

Diante disso, Paulo Nascimento Neto<sup>238</sup> defende que os consórcios públicos intermunicipais seriam o arranjo institucional mais apropriado para o compartilhamento

---

<sup>237</sup> MOREIRA, Tomás Antonio; NASCIMENTO NETO, Paulo. Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: reflexões teórico-conceituais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, 2012. p. 258.

<sup>238</sup> NASCIMENTO NETO, Paulo. **Resíduos sólidos urbanos**: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013. p. 21.

dos serviços de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, consistindo em ferramenta útil aos Municípios para o enfrentamento da questão.

Ainda que possam consistir em instrumento facilitador da consecução das tarefas impostas aos Municípios por força da Lei nº 12.305/2010, não se pode olvidar que os desafios a serem enfrentados para a concretização dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos demandam recursos de vulto<sup>239</sup>, perpassando, inexoravelmente, o aspecto financeiro. Impende avaliar, de início, como a questão é abordada na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Lei nº 12.305/2010 prioriza, para acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados ao manejo de resíduos sólidos, os Municípios que optarem por soluções consorciadas, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal<sup>240</sup>. No mesmo passo, nos termos do artigo 45 da PNRS, é conferida prioridade aos consórcios públicos no acesso a incentivos instituídos pelo Governo Federal.

Nesse viés, conforme delineado no capítulo segundo, a PNRS prioriza os Municípios organizados em consórcios públicos para acesso a recursos e incentivos federais. Em que pese tal prioridade, a Lei nº 12.305/2010 não dispõe sobre outro meio de captação de recursos pelos próprios consórcios públicos, de forma autônoma, visando facilitar a concretização do conteúdo dos planos intermunicipais. Isto é, o diploma normativo em questão limita-se a regular o acesso a recursos advindos da União, mas não prevê outros meios de custeio das obrigações a serem assumidas pelos consórcios intermunicipais por força da PNRS.

A seu turno, a Lei de Consórcios Públicos também contém dispositivos importantes para a compreensão de como se dá o acesso a recursos financeiros pelos consórcios.

A Lei nº 11.107/2005 procurou “reverter uma das fragilidades mais evidenciadas nos consorciamentos então vigentes: a inadimplência dos membros quanto à manutenção de suas atividades, notadamente o pagamento das contribuições

---

<sup>239</sup> CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 67.

<sup>240</sup> Artigo 18, § 1º, inciso I, da Lei nº 12.305/2010.

mensais”<sup>241</sup>. A inadimplência apurada era responsável por toda sorte de dificuldades na gestão dos consórcios, desde a insegurança dos entes consorciados e dos cidadãos atendidos quanto à continuidade dos serviços prestados, até a dificuldade em definir metas e programas de médio e longo prazo. Além disso, a inadimplência também acarretava o descumprimento ou receio de descumprimento das obrigações assumidas pelos consórcios, o que, na prática, acabava por colocar em risco sua existência concreta<sup>242</sup>.

Com vistas a conter essas dificuldades, a Lei nº 11.107/2005 estabeleceu a necessidade de que os consórcios públicos constituídos sob seus ditames contassem com um instrumento voltado a discriminar os recursos e contribuições financeiras repassadas pelos entes consorciados ao consórcio. Trata-se do contrato de rateio, analisado de modo pormenorizado no capítulo segundo desta dissertação. Além disso, a Lei exige que, a cada exercício financeiro, os aportes repassados devem ser formalizados, tendo-se em conta as dotações orçamentárias aprovadas pelos membros consorciados.

Nesses termos, desde a entrada em vigor da Lei de Consórcios Públicos, o instrumento do contrato de rateio passou a ser a única forma mediante a qual os integrantes do consórcio poderão entregar recursos financeiros a ele. Com exceção dos contratos de rateio, a Lei nº 11.107/2005 veda expressamente qualquer outra via de repasse de contribuição financeira pelos entes à figura consorcial<sup>243</sup>.

Assim, a Lei de Consórcios Públicos teve o condão de conferir maior previsibilidade e segurança aos recursos a serem entregues ao consórcio pelos entes consorciados. Sob este prisma, através da instituição dos contratos de rateio, a Lei contribuiu para atenuar a fragilidade das obrigações financeiras assumidas pelos entes consorciados quanto ao financiamento das ações desempenhadas pelos consórcios públicos. Além disso, o artigo 8º, § 2º, da Lei nº 11.107/2005, veda expressamente o direcionamento dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

---

<sup>241</sup> FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 38.

<sup>242</sup> FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 38.

<sup>243</sup> O tema dos contratos de rateio, inclusive no que concerne à impossibilidade de os entes consorciados repassarem ao consórcio públicos recursos financeiros por outra via, foi abordado de modo pormenorizado no capítulo segundo da dissertação.

O artigo 10, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, por sua vez, estabeleceu quais são os instrumentos dos quais os consórcios públicos podem se valer para cumprimento de seus objetivos. Dentre eles, destaca-se a possibilidade de recebimento de auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas. A princípio, portanto, não haveria vedação expressa à captação de recursos pelos consórcios para aplicação em suas finalidades institucionais.

No entanto, a Lei nº 11.107/2005 não regulamentou de modo concreto como se daria o acesso autônomo, pelos consórcios, a outras fontes de recursos, ou seja, sem passar pelos entes consorciados. A esse respeito, Losada<sup>244</sup> ressalta que, excetuando-se a possibilidade de obtenção de recursos próprios, por meio da cobrança pelos serviços prestados<sup>245</sup>, os consórcios públicos têm sua capacidade de captação autônoma de recursos altamente limitada.

Em outros termos, muito embora a Lei nº 11.107/2005 possibilite a celebração de contratos, convênios e acordos de qualquer natureza pelos consórcios, bem como os autorize a receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas para a consecução das finalidades institucionais, não estabelece expressamente formas diversas de acesso a recursos financeiros voltados à efetivação de tais finalidades. Na prática, portanto, os consórcios públicos contam, basicamente, com os recursos financeiros repassados pelos entes consorciados, via contrato de rateio, e com eventuais taxas cobradas pelos serviços prestados.

Em que pese o silêncio da Lei de Consórcios Públicos a esse respeito, outro ponto do diploma normativo merece especial. Trata-se da atribuição de personalidade jurídica aos consórcios públicos, talvez a mais importante mudança instituída pela Lei nº 11.107/2005. Até a instituição da referida Lei, “não existia no direito administrativo brasileiro, um instrumento de cooperação intergovernamental através do qual se pudesse assumir direitos e deveres em nome próprio perante terceiros”<sup>246</sup>. Os instrumentos de

---

<sup>244</sup> LOSADA, Paula Revanelli. **Consórcio Público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. Dissertação. Mestrado em Direito. 119 f. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Brasília. 2008, p. 91-92.

<sup>245</sup> Nos termos do artigo 2º, § 2º, da Lei nº 11.107/2005, “os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado”.

<sup>246</sup> ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira**. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2013. p. 149-150.

cooperação até então existentes, a exemplo dos convênios, pautavam-se na assunção de direitos e obrigações diretamente por um ou mais entes federativos associados. Em outros termos, muito embora já fosse viável o estabelecimento de relações de cooperação internas entre os entes federativos, essas não chegavam a produzir efeitos externos, perante terceiros<sup>247</sup>, no que se refere à responsabilização direta do ente associativo.

A este respeito, a aquisição de personalidade jurídica própria pelos consórcios públicos criados com base na Lei nº 11.107/2005 permitiu que eles passassem a adquirir direitos e contrair obrigações em nome próprio. Nesse aspecto, a Lei nº 11.107/2005 teve o condão de reconhecer a autonomia jurídico-administrativa dos consórcios públicos. No entanto, no que tange à autonomia financeira para captação de recursos – inclusive mediante a contratação de operações de crédito – a Lei de Consórcios Públicos não solucionou a questão. Isso porquê as normas aplicáveis aos consórcios públicos não vedaram a captação autônoma de recursos, mas também não estabeleceram instrumentos e diretrizes para que tal autonomia se concretizasse. A esse respeito, Wladimir Antonio Ribeiro<sup>248</sup> adverte que “de nada adianta se afirmar nos textos legais a autonomia se há dependência financeira, se o Município ou o Estado, para executarem suas competências, dependerem financeiramente da União”.

No que se refere ao adimplemento das obrigações contraídas pelo consórcio público, materialização de sua personalidade jurídica autônoma, a Lei nº 11.107/2005 estabelece que, mesmo em caso de extinção do consórcio, as obrigações já constituídas não serão prejudicadas, impondo-se o prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas<sup>249</sup>. Do mesmo modo, o artigo 12, § 2º da Lei estabelece que, até que sobrevenha decisão indicando os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, na hipótese de alteração ou extinção do contrato de consórcio público.

Tais dispositivos demonstram preocupação com as obrigações assumidas pelos consórcios, de modo que eventual alteração estrutural, constitutiva ou política não

---

<sup>247</sup> ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira**. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2013. p. 149-150.

<sup>248</sup> RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília: CNM, 2007. p. 09.

<sup>249</sup> Artigo 11, § 2º, da Lei nº 11.107/2005.

venha a prejudicar ou gerar danos aqueles que se relacionam, direta ou indiretamente, aos consórcios.

Adentrando mais especificamente no campo da viabilidade de captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos, tem-se como emblemático o artigo 9º, *caput*, da Lei nº 11.107/2005, que dispõe que “a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas”<sup>250</sup>. O artigo 10 do Decreto nº 6.017/2007, por sua vez, prevê, em seu parágrafo único, que a contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, em conformidade com o disposto no artigo 52, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

O referido artigo constitucional atribui competência privativa ao Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das demais entidades controladas pelo Poder Público federal.

A interpretação combinada dos três dispositivos citados<sup>251</sup> permite concluir que as operações de crédito realizadas pelos entes federativos, bem como por qualquer entidade controlada pelo Poder Público federal, deverão ser regulamentadas pelo Senado Federal e, em conformidade com o Decreto nº 6.017/2007, os consórcios públicos são alcançados por tais disposições. Constata-se, portanto, ser do Senado Federal a competência para regulamentar a captação direta de recursos financeiros pelos consórcios públicos. Nota-se que, ao tratar da captação autônoma de recursos pelos consórcios, o Decreto nº 6.017/2007 menciona especificamente a contratação de operações de crédito. Essa operação será definida e analisada de modo específico no item 3.2.1.

Nesses termos, importa concluir que a Lei nº 11.107/2005 e seu Decreto regulamentador não vedam expressamente a captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos. Entretanto, para que esta captação se torne efetivamente viável, faz-se indispensável regulamentação emanada pelo Senado Federal.

A compreensão das possibilidades jurídicas de captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos, nos termos previstos na PNRS e na Lei de

---

<sup>250</sup> O artigo 11 do Decreto nº 6.017/2007 repete a dicção do artigo 9º, *caput*, da Lei nº 11.107/2005.

<sup>251</sup> Artigo 9º, *caput*, da Lei nº 11.107/2005; artigo 10 do Decreto nº 6.017/2007; e artigo 52, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

Consórcios Públicos, é de fundamental importância no contexto dos consórcios intermunicipais, em face das limitações vivenciadas pelos Municípios brasileiros.

Conforme advertem Philippi e Silveira<sup>252</sup>, dentre os obstáculos ao processo de descentralização e inovação municipal, merece destaque o contexto de aumento das responsabilidades impostas aos Municípios, acompanhado da intensa dependência de financiamentos e recursos repassados pelo governo federal. No contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos, isso implica reconhecer que, ainda que a Lei nº 12.305/2010 incentive a formação de consórcios públicos intermunicipais orientados a dar concretude às obrigações impostas pelo diploma normativo aos Municípios, a extensa e complexa gama de atribuições dirigidas a eles depende, necessariamente, de acesso a recursos financeiros. Em outras palavras, o acesso, pelos consórcios intermunicipais, a fontes variadas de recursos, relaciona-se diretamente ao êxito na implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos.

A dependência em face do governo federal, relatada por Philippi e Silveira, coloca em risco o papel desempenhado pelos consórcios intermunicipais na gestão integrada de resíduos sólidos. Nesse passo, o acesso a fontes diversificadas de financiamento pode contribuir para a implementação dos Planos Intermunicipais, incrementando sua efetividade.

Atentando-se a esse quadro, importa avaliar a possibilidade de captação de recursos de forma autônoma pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, de modo que eles possam contribuir para a consecução da gestão integrada de resíduos, sem depender exclusivamente dos recursos financeiros disponibilizados pela União, cujo acesso é objeto de disputa por todos os outros entes federativos, em contexto nacional.

### 3.2 CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A par do que dispõe o Decreto nº 6.017/2007, em seu artigo 10, parágrafo único, a avaliação da viabilidade de captação de recursos financeiros de modo autônomo pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, especialmente no que tange à

---

<sup>252</sup> PHILIPPI, Luiz Sérgio; SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola da. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, jan./abr. 2008. p. 208.

contratação de operações de crédito demanda a avaliação dos regulamentos emanados pelo Senado Federal a esse respeito.

Adverte-se que, para além das regulamentações do Senado, considera-se, ainda, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tendo em conta o recorte temático do presente estudo, no entanto, a análise do diploma normativo em questão será adstrita aos seus eventuais e específicos impactos na contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos intermunicipais.

### 3.2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal e operações de crédito

O artigo 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o conceito de operações de crédito. A esse respeito, interessa destacar o entendimento de Marcus Abraham<sup>253</sup>:

As operações de créditos são conceituadas pela LRF de maneira ampla e não taxativa, como sendo os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equiparam-se, ainda, à operação de crédito, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação (§ 1º).

Considerando a tipologia, as operações de crédito podem envolver: operações de curto prazo, limitadas a até 12 meses e destinadas a atender eventuais insuficiências de caixa durante o exercício financeiro; e operações de longo prazo, acima de 12 meses, “as quais compõem a dívida fundada ou dívida consolidada e destinam-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras e serviços públicos, mediante contratos ou a emissão de títulos da dívida pública”<sup>254</sup>.

Em se tratando dos consórcios públicos, nota-se, portanto, que seus objetivos institucionais se coadunam de modo mais direto à segunda espécie, notadamente em se tratando do financiamento de serviços públicos. No caso específico de consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, a tipologia torna-se ainda mais nítida, tendo em vista

---

<sup>253</sup> ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 200-201.

<sup>254</sup> ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 201.

que as atribuições dirigidas pela PNRS aos Municípios pautam-se nos planos intermunicipais de resíduos sólidos, cuja implementação envolve ações que, em geral, demandam um horizonte de aplicação de médio a longo prazo.

No que se refere à origem da operação contratada, pode-se falar em operação de crédito interno e operação de crédito externo. A primeira refere-se aos casos de contratação com credores nacionais, enquanto a segunda relaciona-se a agências de outros países, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras.

As condições para a contratação de operações de crédito a serem observados pelos entes federativos estão previstos no artigo 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>255</sup>. O parágrafo primeiro do referido artigo elenca entre as condições para a contratação de operação de crédito a existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; a observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; a autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; o atendimento do disposto no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal de 1988<sup>256</sup>; além da observância das demais restrições estabelecidas na LRF.

Os artigos 34 a 37 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelecem as hipóteses de vedação à contratação de operações de crédito pelos entes federativos<sup>257</sup>. O artigo 35 da LRF é taxativo ao proibir a realização de operações de crédito entre entes da federação, ainda que a tal operação ocorra de modo indireto, ou seja, por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente do ente principal. Em que pese tal proibição, o parágrafo primeiro do artigo 35 exceções à regra. Admite-se, pois, a contratação de operações com instituições financeiras que pertençam a outro ente, desde que os recursos captados não sejam utilizados para o pagamento de despesas correntes ou para o refinanciamento de dívidas, com exceção daquelas contraídas com a própria

---

<sup>255</sup> A observância desses limites e condições pelos consórcios públicos será analisada de modo aprofundado no item 3.2.3 do estudo.

<sup>256</sup> O artigo 167, inciso III, da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, com exceção daquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

<sup>257</sup> A aplicação de tais vedações às operações de crédito realizadas pelos consórcios públicos será analisada de modo específico no item 3.2.3 do estudo.

instituição financeira. Em sentido análogo, a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pelo próprio ente contratante, no intuito de coibir eventuais tentativas de fraude, conforme se depreende do artigo 36 da LRF.

Por fim, os incisos I a IV do artigo 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal equiparam algumas transações específicas às operações de crédito, de modo a proibir sua realização pelos entes federativos. Cita-se, de modo exemplificativo, a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, e o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto (com exceção dos lucros e dividendos).

Interessa destacar a previsão contida no artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual os limites a serem observados para a realização das operações de crédito são aqueles estabelecidos por Resolução do Senado Federal. A esse respeito, destaca-se, sobretudo, a Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001.

### **3.2.2 Resolução do Senado Federal nº 43/2001**

A Resolução do Senado nº 43/2001 estabelece, em seu artigo 1º, que estão subordinadas as suas normas as operações de crédito interno e externo realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive no que se refere à concessão de garantia. Discorrendo sobre o intuito da Resolução em questão, José Maurício Conti<sup>258</sup> afirma que ela estabelece as condições e limites para os pedidos de contratação de operações de crédito formulados por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações. Outrossim, o autor ressalta que é assegurada a competência do Ministério da Fazenda para verificar o cumprimento de ditos limites.

Note-se que a Resolução nº 43/2001 silencia, portanto, quanto à possibilidade de contratação de tais operações por outras entidades, como os consórcios públicos, e se essas também seriam alcançadas pelos dispositivos constantes da Resolução.

---

<sup>258</sup> CONTI, José Maurício. Arts. 32 a 39. In.: Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 280-281.

Em informativo lançado em 2018 pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) a respeito dos consórcios públicos de resíduos sólidos, Henrichs e Lins<sup>259</sup> afirmam que a possibilidade de contratação de operação de crédito por parte dos consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos está sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal<sup>260</sup>. Entretanto, os autores ressaltam que a Resolução nº 43/2001 do Senado, à época, não contemplava os consórcios públicos.

De fato, a Resolução nº 43/2001 não alcança expressamente os consórcios públicos. No texto original, o artigo 2º da Resolução estabelece, no inciso I, que, para fins de aplicação do dispositivo, os Estados, Distrito Federal e Municípios são entendidos como as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes. Nada estabelece, portanto, em relação aos consórcios públicos.

Tal imprecisão vinha gerando implicações negativas à operacionalização financeira dos consórcios, uma vez que a Secretaria do Tesouro Nacional não acatava pedidos de operações de crédito envolvendo consórcios públicos por entender que a transação dependia de regulamentação pelo Senado Federal<sup>261</sup>.

A Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016, que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal, prevê, no artigo 17, que a contratação de operação de crédito por parte do consórcio público está sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal. O parágrafo único do referido artigo dispõe, ainda, que as operações realizadas em desacordo com tais normas devem ser incluídas nos Demonstrativos de Dívida Consolidada Líquida<sup>262</sup>, bem como nas contas dos entes

---

<sup>259</sup> HENRICHES, Joanni; LINS, Cláudia. **Consórcio público de resíduos sólidos: principais aspectos técnicos e financeiros**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2018, p. 03. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%BAblico%20de%20Res%C3%A1Dduos%20S%C3%B3lidos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20\(2017\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%BAblico%20de%20Res%C3%A1Dduos%20S%C3%B3lidos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20(2017).pdf). Acesso em 15 out. 2018.

<sup>260</sup> HENRICHES, Joanni; LINS, Cláudia. **Consórcio público de resíduos sólidos: principais aspectos técnicos e financeiros**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2018, p. 03. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%BAblico%20de%20Res%C3%A1Dduos%20S%C3%B3lidos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20\(2017\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%BAblico%20de%20Res%C3%A1Dduos%20S%C3%B3lidos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20(2017).pdf). Acesso em 15 out. 2018.

<sup>261</sup> Veja-se, a esse respeito, o artigo. 17, *caput*, da Portaria nº 274/2016, da Secretaria do Tesouro Nacional.

<sup>262</sup> O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – DCL abrange todos os Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. O DCL deve conter informações sobre a Dívida Consolidada

da Federação, na proporção de sua participação. Ante a ausência de regulamentações específicas aos consórcios públicos, portanto, a Secretaria do Tesouro Nacional acabava por obstar a contratação de tais operações.

Diante de tal lacuna, o artigo 10, parágrafo único, do Decreto nº 6.017/2007, que prevê que a contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal, encontrava-se pendente de regulamentação. Por essa razão, a Administração Pública permanecia “sem os elementos necessários para a delimitação das responsabilidades das partes envolvidas e para a apuração da observância dos limites globais e das condições para as operações de crédito”<sup>263</sup>.

Na prática, isso obstava a captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios públicos e, no caso dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, a busca por outras fontes de custeio para implementar os Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos era impossibilitada, impactando negativamente a operacionalização efetiva da gestão integrada.

Ante este cenário, os Municípios e consórcios públicos vinham manifestando seu descontentamento em relação à lacuna normativa, reivindicando medidas no sentido de possibilitar a contratação de operações de créditos e a tomada de empréstimos onerosos. A realização de alterações normativas que possibilitassem aos consórcios contraírem empréstimos para realização de investimentos consorciados, notadamente a contratação de operação de crédito, era uma demanda de longa data<sup>264</sup>, sendo apontada pelos entes consorciados como um dos principais obstáculos a sua capacidade operacional.

---

(detalhada em Dívida Mobiliária, Dívida Contratual, Precatórios posteriores a 05/05/2000 e outras dívidas), as Deduções, a Dívida Consolidada Líquida e o percentual apurado com base na Receita Corrente Líquida. São informados os valores do saldo do exercício anterior, e do saldo do exercício de referência por quadrimestre. Disponível em:

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/434322/CPU\\_1.6\\_Demonstrativo\\_DCL.pdf/c216a18d-f0e7-4073-b771-14d92058a9c4](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/434322/CPU_1.6_Demonstrativo_DCL.pdf/c216a18d-f0e7-4073-b771-14d92058a9c4). Acesso em 12 dez. 2018.

<sup>263</sup> SENADO. **Resolução nº 15/2018 – Justificativa**. Altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 5 jul. 2018. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=27422992&id=27423030&idBinario=27423068&mime=application/rtf>. Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>264</sup> Confederação Nacional de Municípios. Comunicação – Notícias. **CNM participa de reuniões e acompanha trabalhos de consórcios públicos**. 09/12/2014. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-participa-de-reuni%C3%B5es-e-acompanha-trabalhos-de-cons%C3%B3rcios-p%C3%BAblicos>. Acesso em: 17 out. 2018.

A Resolução do Senado Federal nº 15/2018 propôs-se a transpor essa limitação. Impende avaliar, portanto, os aspectos de maior relevância da norma.

### 3.2.3 Resolução do Senado Federal nº 15/2018

No intuito de suprir a lacuna apontada, apresentou-se, em 29 de agosto de 2017, o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 31/2017, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares. O objetivo do PRS era alterar a Resolução do Senado nº 43/2001, de modo a possibilitar a contratação de operações de crédito externo e interno pelos consórcios públicos.

Em 31 de agosto de 2017, o Projeto foi encaminhado para apreciação junto à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), tendo sido emitido Relatório pela aprovação do Projeto em setembro de 2017. No Relatório em questão, a Senadora Maria do Carmo Alves, Relatora designada pela Comissão de Assuntos Econômicos, enfatiza:

A ausência de uma referência expressa aos consórcios públicos na Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, que disciplina os limites, garantias e condições de autorização para operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tem sido motivo para a Secretaria do Tesouro Nacional não acatar pedidos de operações de crédito envolvendo essas entidades. [...]

A alteração proposta à Resolução nº 43, de 2001, é, portanto, pertinente e meritória, possibilitando que aquelas associações, hoje restringidas em seu direito de acesso ao crédito, devido à referida lacuna legal, tenham, expressamente, delimitadas as responsabilidades das partes envolvidas nas associações e, conseqüentemente, demarcadas as condições sob as quais se processará a apuração da observância dos limites globais e demais exigências para a contratação das operações de crédito<sup>265</sup>.

Em seu Relatório, a Senadora apresentou também uma emenda substitutiva<sup>266</sup> ao PRS nº 31/2017, no intuito de “detalhar os procedimentos a serem observados por cada participante do consórcio no cumprimento das condições e limites de endividamento”<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> SENADO. **Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017**. Parecer – Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750154&ts=1533217417057&disposition=inline&ts=1533217417057>. Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>266</sup> Emenda 1-CAE (Substitutivo).

<sup>267</sup> SENADO. **Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017**. Parecer – Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750154&ts=1533217417057&disposition=inline&ts=1533217417057>. Acesso em: 17 out. 2018.

Em 26 de junho de 2018, foi apresentado Relatório Reformulado favorável ao projeto, conforme emenda substitutiva proposta.

Em 03 de julho de 2018, a Comissão de Assuntos Econômicos aprovou o Relatório, nos termos da Emenda 1-CAE (Substitutivo). Também foi aprovado o pedido de urgência, tendo a matéria seguido diretamente para promulgação. A publicação da Resolução do Senado Federal nº 15/2018 ocorreu, por fim, em 05 de julho de 2018.

Adentrando propriamente no teor da recente Resolução nº 15/2018, observa-se se tratar de um diploma conciso, composto por apenas dois artigos. O artigo 1º realiza alterações concretas no texto da Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Em síntese, acrescenta-se ao texto original da Resolução nº 43/2001 dispositivos que passam a regulamentar a contratação de operações de crédito também pelos consórcios públicos. As referidas alterações implementadas em 2018 incluem os consórcios públicos no rol de entidades aptas a contratar operações de crédito internas e externas, conforme regulamentação constante da Resolução do Senado nº 43/2001, além de estipular normas e requisitos específicos para a realização direta de tais operações pelos consórcios.

Entre as mudanças implementadas pela recente Resolução de 2018, tem-se como emblemática a previsão expressa de que o consórcio público passa a ser considerado ente legítimo para contratar operações de crédito. Assim, acrescenta-se ao artigo 2º da Resolução nº 43/2001 o § 2º, que preconiza:

§ 2º Compreendem-se no inciso I do caput os consórcios públicos dos quais os entes da Federação participem, observadas as seguintes vedações:

I - o consórcio público não deve ter como objetivo único a contratação de operações de crédito;

II - a União não deve figurar como consorciada.

Com a alteração implementada, portanto, a Resolução do Senado nº 43/2001 passa a abranger, além dos Estados, Distrito Federal, Municípios, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, os consórcios públicos. A norma não se estende, porém, aos casos em que a União figurar como ente consorciado.

Além disso, é expressa a vedação de que os consórcios sejam constituídos com a finalidade única e específica de contratar operações de crédito. Em termos práticos, a captação de recursos por este meio deve se voltar à concretização dos objetivos

institucionais do consórcio público, conforme constante em seu protocolo de intenções e respectivo instrumento contratual<sup>268</sup>.

A questão da constituição de consórcios públicos voltados unicamente à contratação de operações de crédito foi abordada, inclusive, no Parecer formulado pela Comissão de Assuntos Econômicos, durante o processo de tramitação do então Projeto de Resolução do Senado nº 31/2017<sup>269</sup>. No referido Parecer, ressaltou-se que a vedação à constituição de consórcios voltados unicamente à finalidade de captação de recursos ratifica e endossa as diretrizes e objetivos da própria Lei nº 11.107/2005, em homenagem à determinação constante do artigo 241 da Constituição<sup>270</sup>. Repise-se que a norma constitucional atribui aos consórcios públicos a finalidade máxima de gestão associada de serviços públicos. Nesse cenário, a obtenção de crédito, isoladamente considerada, não se amolda aos objetivos fundamentais dos consórcios.

A vedação a esse tipo de constituição de consórcio visa coibir tentativas de burlar os limites ao endividamento municipal<sup>271</sup>. Desta forma, pretende-se bloquear a possibilidade de que Municípios sem capacidade de endividamento venham a se reunir em consórcios com a finalidade específica de acessarem recursos provenientes de empréstimo<sup>272</sup>.

Sobre os limites e condições para a realização de operações de crédito a serem observados pelos consórcios públicos, a Resolução nº 15/2018 inseriu no texto da Resolução do Senado de 2001 o artigo 20-A, que estabeleceu, em seu *caput*, que tais condições deverão ser atendidas individualmente por cada ente consorciado. Nesse contexto, os entes deverão atender, de modo isolado, aos requisitos constantes do artigo

---

<sup>268</sup> A esse respeito, veja-se o artigo 4º, inciso I, da Lei nº 11.107/2005 e artigo 3º, § 1º, do Decreto nº 6.017/2007.

<sup>269</sup> Posteriormente convertido na Resolução do Senado Federal nº 15/2018.

<sup>270</sup> SENADO. **Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017**. Parecer – Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750154&ts=1533217417057&disposition=inline&ts=1533217417057>. Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>271</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limites ao endividamento público, a serem observados por todos os entes federativos, inclusive os Municípios. Nesse contexto, faz-se necessário observados os limites de gasto com pessoal (artigo 18 e seguintes da Lei Complementar nº 100/2000), estipulados com base na receita corrente líquida, e os limites para o endividamento público, estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República (artigo 30, inciso I, da Lei Complementar nº 100/2000).

<sup>272</sup> HENRICHES, Joanni Aparecida; JESUS, Thalyta Cedro Alves de. **Nota Técnica nº 22/2018**: consórcios públicos e finanças municipais. Brasília: Consórcios Públicos/CNM, 2018, p. 03. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_22\\_2018\\_Consorciios\\_operacoesdecredito.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_22_2018_Consorciios_operacoesdecredito.pdf). Acesso em 18 out. 2018.

32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece os limites e condições para contratação de operação de crédito a serem observadas pelos entes federativos. Assim, ainda que a contratação da operação seja realizada diretamente pelo consórcio público, valendo-se de sua autonomia jurídica, não se pretende ignorar a realidade financeira dos entes consorciados.

A Confederação Nacional de Municípios divulgou, em setembro de 2018, a Nota Técnica nº 22/2018<sup>273</sup> a fim de orientar os consórcios públicos intermunicipais no que diz respeito à contratação de operações de crédito, tendo em vista a recente publicação da Resolução do Senado Federal nº 15/2018. A Nota Técnica sintetiza as principais condições a serem observadas individualmente pelos entes consorciados, com fundamento no artigo 32 da LRF<sup>274</sup>.

A primeira ordem de condições diz respeito à autorização legislativa. Exige-se que cada ente consorciado possua lei específica autorizando a contratação da operação. Além disso, os recursos provenientes da operação devem ser incluídos em crédito orçamentário adicional, bem como no texto da Lei Orçamentária Anual.

Além da autorização legislativa, impõe-se aos entes consorciados observar os limites ao endividamento. Em se tratando dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, aplica-se o limite autorizado aos Municípios. Nesse caso, cada Município deve honrar o limite de 16% de sua receita corrente líquida<sup>275</sup>. Também se faz necessário respeitar o limite de comprometimento anual com o pagamento da dívida (11,5% da receita corrente líquida<sup>276</sup>) e o limite da dívida consolidada (120% da receita corrente líquida, no caso dos Municípios)<sup>277</sup>.

---

<sup>273</sup> HENRICHS, Joanni Aparecida; JESUS, Thalyta Cedro Alves de. **Nota Técnica nº 22/2018**: consórcios públicos e finanças municipais. Brasília: Consórcios Públicos/CNM, 2018. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_22\\_2018\\_Consorciados\\_operacoesdecredito.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_22_2018_Consorciados_operacoesdecredito.pdf). Acesso em 18 out. 2018.

<sup>274</sup> Esclarece-se que, tendo em conta o recorte temático proposto para o presente estudo, não se pretende adentrar em conceitos de Direito Financeiro e Economia. Objetiva-se, tão somente, traçar um panorama do grau de complexidade relativo aos limites e condições a serem observados pelos entes federativos para a contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos intermunicipais.

<sup>275</sup> Resolução do Senado Federal nº 43/2001, artigo 7º, inciso I.

<sup>276</sup> Resolução do Senado Federal nº 43/2001, artigo 7º, inciso II.

<sup>277</sup> Após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Senado Federal editou a Resolução nº 40, de 2001, que fixou que as dívidas consolidadas líquidas não poderão ser superiores a 200% das receitas correntes líquidas dos Estados, ou a 120%, no caso dos Municípios (ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Dívidas e Dúvidas**: Análise dos Limites Globais de Endividamento de Estados e Municípios. Brasília: Senado Federal, 2007 (Texto para Discussão), p. 02. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td->

Note-se que a avaliação quanto ao atendimento dos requisitos individuais deverá ser realizada no momento da proposta de contratação de operação de crédito. Para tanto, o consórcio público deverá eleger uma das formas de apropriação do valor total da operação entre os consorciados, previstas no § 1º do artigo 20-A. A primeira possibilidade (inciso I) é adotar como parâmetro a quota-parte de cada ente federativo consorciado, ou seja, conforme as contribuições previstas em contrato de rateio vigente. A outra opção (inciso II) é observar a quota de investimentos decorrentes da operação de crédito que o consórcio público planejou para cada ente consorciado. Nessa segunda hipótese, admite-se, inclusive, que um ou mais entes consorciados não tenham quota a contribuir em determinada operação.

Explica-se que essa previsão específica procura dar conta dos casos em que o recurso captado se dirige à execução de um serviço público que não será aproveitado por todos os entes integrantes do consórcio. É o caso, por exemplo, de um consórcio multitemático<sup>278</sup>, no qual a contratação da operação de crédito se destina à ação específica de implementação de um aterro sanitário, que será utilizado por apenas uma parcela dos entes integrantes. Nesse caso, aqueles que não têm interesse em usufruir desse investimento não necessitarão contribuir com quota-parte na contratação da operação<sup>279</sup>.

A eleição da forma de apropriação do valor total da operação entre os consorciados importa também para a definição das garantias oferecidas à operação de crédito. Nos termos do § 2º do artigo 20-A, nos casos em que forem exigidas garantias e contragarantias para a contratação da operação, essas deverão ser proporcionais ao valor apropriado por cada ente.

A ideia de proporcionalidade que fundamenta a contratação das operações de crédito na Resolução nº 15/2018 foi reverenciada pela Comissão de Assuntos

---

34-dividas-e-duvidas-analise-dos-limites-globais-de-endividamento-de-estados-e-municipios. Acesso em 12 out. 2018.

<sup>278</sup> A possibilidade de instituição de consórcios multitemáticos foi abordada no capítulo 2 da presente dissertação. Para maiores informações, sugere-se consultar: CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 62.

<sup>279</sup> VILLELA, Lívia. **Orientações sobre a Resolução 15/2018 do Senado**. Roda de Conhecimento. Agência CNM de Notícias, set. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/possibilidade-de-contratacao-de-operacao-de-credito-pelos-consorcios-foi-tema-da-roda-de-conhecimento>. Acesso em 18 out. 2018.

Econômicos, no Relatório que aprovou o Projeto de Resolução do Senado que viria a ser promulgado. No Parecer expedido pela Relatora do PRS, lê-se:

De acordo com a referida lei [Lei nº 11.107/2005], os diversos recursos empregados por cada um dos partícipes dos consórcios públicos variam em função do montante de suas receitas, de sua população e dos bens e serviços disponíveis. Nada mais apropriado do que lhes assegurar a possibilidade de acesso aos empréstimos e financiamento, mantendo essa característica que os individualiza no âmbito da associação que venham a formar e que preserva a sua autonomia constitucional<sup>280</sup>.

A Resolução do Senado Federal nº 15/2018 ainda disciplina as hipóteses de retirada ou exclusão de um ou mais entes do consórcio público. Trata-se das responsabilidades financeiras a serem assumidas e mantidas pelos entes retirantes ou excluídos. Esses dispositivos foram acrescentados à Resolução de 2018 por iniciativa da Comissão de Assuntos Econômicos, conforme proposto na Emenda 1-CAE (Substitutivo)<sup>281</sup>.

Assim, o artigo 20-B, acrescentado à Resolução nº 43/2001, prevê que as alterações no contrato de consórcio público que impliquem exclusão de ente consorciado acarretarão a imediata execução das garantias e contragarantias daquele ente da Federação, com proporcional redução das obrigações do consórcio junto ao credor da operação de crédito<sup>282</sup>.

Ressalta-se que a hipótese de exclusão narrada é aquela prevista no artigo 8º, § 5º, da Lei nº 11.107/2005, ou seja, “em decorrência do não cumprimento de despesas assumidas por meio de contrato de rateio do empréstimo”<sup>283</sup>. A retirada de ente consorciado, por sua vez, não impedirá a manutenção das obrigações decorrentes da operação de crédito. Cabe ao ente retirante, nesse contexto, optar por manter os

---

<sup>280</sup> SENADO. **Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017**. Parecer – Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 2017. p. 04. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750154&ts=1533217417057&disposition=inline&ts=1533217417057>. Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>281</sup> SENADO. **Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017**. Parecer – Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 2017. p. 04. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750154&ts=1533217417057&disposition=inline&ts=1533217417057>. Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>282</sup> Artigo 20-B, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (redação dada pela Resolução do Senado Federal nº 15/2018).

<sup>283</sup> SENADO. **Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017**. Parecer – Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 2017, p. 05. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750154&ts=1533217417057&disposition=inline&ts=1533217417057>. Acesso em: 17 out. 2018.

respectivos pagamentos ao consórcio ou executar as garantias e contragarantias oferecidas, com proporcional redução das obrigações do consórcio junto ao credor<sup>284</sup>. Sublinha-se que, na primeira hipótese, “em caso de inadimplência desses pagamentos, será imediatamente procedida a execução das garantias e contragarantias concedidas”<sup>285</sup>.

Rememora-se que o contexto de retirada de um ente consorciado está previsto no artigo 11 da Lei nº 11.107/2005, ou seja, dependerá de ato formal de seu representante em assembleia geral, na forma previamente disciplinada na lei de consórcio. Ademais, o § 1º do artigo 20-B exige que a retirada ou a exclusão do ente seja comunicada ao ofertante das garantias e contragarantias e ao credor em até cinco dias úteis após o ato formal que oficialize a alteração do contrato de consórcio público. As comunicações poderão ser realizadas por qualquer um dos entes consorciados ou pelo próprio consórcio público.

O intento de se garantir segurança jurídica e honrar as obrigações assumidas diretamente pelo consórcio é ratificado pelo artigo 20-C, que estabelece taxativamente que a extinção do contrato de consórcio público não altera as responsabilidades financeiras, bem como os limites, garantias e contragarantias oferecidas em decorrência de operação de crédito contratada quando da vigência do contrato de consórcio público. Chancela-se, assim, a autonomia jurídica do consórcio público, enquanto entidade que detém personalidade jurídica autônoma, independente de eventuais alterações internas ou em sua composição.

Outrossim, o parágrafo único do referido artigo preconiza que, em caso de dúvidas quanto à responsabilidade individual de cada ente, todos eles responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, até que sobrevenha decisão que indique os responsáveis por cada obrigação. Garante-se, todavia, o direito de regresso em face daqueles que tenham se apropriado de investimentos superiores aos ônus assumidos até a extinção do contrato<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> Artigo 20-B, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (redação dada pela Resolução do Senado Federal nº 15/2018).

<sup>285</sup> SENADO. **Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017**. Parecer – Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 2017, p. 05. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750154&ts=1533217417057&disposition=inline&ts=1533217417057>. Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>286</sup> HENRICHES, Joanni Aparecida; JESUS, Thalyta Cedro Alves de. **Nota Técnica nº 22/2018**: consórcios públicos e finanças municipais. Brasília: Consórcios Públicos/CNM, 2018. p. 09. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_22\\_2018\\_Consorcios\\_operacoesdecredito.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_22_2018_Consorcios_operacoesdecredito.pdf). Acesso em 18 out. 2018.

Os dispositivos destinados a garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelos consórcios quando da contratação da operação de crédito, em caso de extinção integral ou mesmo de retirada de um ou mais entes consorciados, têm por objetivo afastar da operação os eventuais riscos advindos da própria natureza do consórcio público. Por se tratar, em última análise, da união voluntária de entes autônomos, nada impediria, em tese, que um cenário de mudanças políticas ou mesmo eventual alteração nas prioridades eleitas pelos entes consorciados viesse a afetar a constituição do consórcio em si.

Nesse contexto, merecem referência as previsões constantes da Resolução nº 15/2018, uma vez que conferem aos consórcios públicos – e aos seus credores – a segurança necessária para contratar empréstimos e honrar as obrigações assumidas, independentemente de eventuais alterações no cenário político ou na constituição do consórcio em si.

Para além dos dispositivos especialmente dirigidos à contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos, impende observar, ainda, as vedações à contratação de tais operações. As hipóteses de proibição são aquelas previstas nos artigos 34 a 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>287</sup>, analisadas de modo pormenorizado no item 3.2.1 deste estudo. Tais vedações devem ser igualmente observadas pelos consórcios públicos quando da avaliação das possíveis operações de créditos a serem por eles contratadas<sup>288</sup>.

Nesse sentido, a proibição, prevista no artigo 35 da LRF, de que um ente da Federação realize operações de crédito com outro ente, estende-se aos consórcios públicos. Veda-se, portanto, que um consórcio público realize operações de crédito com outro ente federativo, ainda que este se faça representar por fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente.

O mesmo se diga da vedação à realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pelo próprio ente contratante, prevista no artigo 36 da LRF. Transpondo esse dispositivo à realidade dos consórcios públicos, tem-se que um consórcio não poderá contratar operação de crédito com instituição financeira controlada

---

<sup>287</sup> Artigos 34 a 37 da Lei Complementar nº 101/2000.

<sup>288</sup> HENRICHS, Joanni Aparecida; JESUS, Thalyta Cedro Alves de. **Nota Técnica nº 22/2018**: consórcios públicos e finanças municipais. Brasília: Consórcios Públicos/CNM, 2018. p. 06. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_22\\_2018\\_Consorciios\\_operacoesdecredito.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_22_2018_Consorciios_operacoesdecredito.pdf). Acesso em 18 out. 2018.

por um ou mais de seus entes consorciados, o que poderia implicar em tentativa de burla ao comando legal.

Rememora-se, a esse respeito, que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê algumas exceções a tais vedações. Tratam-se de situações específicas, em que a contratação de operações com instituições financeiras que pertençam a outro ente será admitida. Para tanto, os recursos captados não poderão ser utilizados para o pagamento de despesas correntes ou para o refinanciamento de dívidas, com exceção daquelas contraídas com a própria instituição financeira. Os consórcios públicos necessitam observar, ainda, as transações equiparadas às operações de crédito, para fins de vedação à sua realização. Tratam-se daquelas previstas nos incisos I a IV do artigo 37 da LRF<sup>289</sup>, igualmente vedadas aos consórcios públicos.

Nota-se, portanto, que a Resolução do Senado Federal nº 15/2018, combinada aos demais dispositivos da Resolução nº 43/2001 aplicáveis aos consórcios públicos, apresenta uma série de especificidades e exigências que deverão ser observadas pelos consórcios para a efetiva contratação de operações de crédito, de modo autônomo.

Entende-se que a instituição de tais requisitos se faz necessária para que a tomada de empréstimos onerosos pelos consórcios públicos possa ser realizada com o devido respaldo jurídico-financeiro. Não se pode deixar de considerar que os consórcios públicos consistem em instrumento ímpar de gestão intergovernamental, pautados na cooperação interfederativa e dotados de personalidade jurídica própria<sup>290</sup>, o que repercute, inclusive, em sua autonomia administrativa, jurídica e financeira. Assim, as especificidades próprias dos consórcios públicos demandam, por consequência, normas próprias, também no que se refere à captação de recursos financeiros para a consecução de suas finalidades.

Tendo em conta os objetivos traçados para o presente estudo, importa averiguar em que medida a possibilidade de captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios públicos – notadamente a contratação de operações de crédito, regulamentada pela Resolução do Senado Federal nº 15/2018 – repercute na

---

<sup>289</sup> Tais operações foram discriminadas no item 3.2.1 deste estudo, ao se analisar as vedações à contratação de operações de créditos, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>290</sup> ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira**. Dissertação. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. 2013. p. 149-150.

implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos pelos consórcios intermunicipais.

### 3.3 CAPTAÇÃO AUTÔNOMA DE RECURSOS FINANCEIROS PELOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Conforme delineado nos capítulos anteriores, ao mesmo tempo em que os consórcios públicos consistem em uma ferramenta importante para a consecução da Política Nacional de Resíduos Sólidos pelos Municípios, a captação de recursos financeiros por eles realizada limita-se, usualmente, aos valores repassados pelos entes consorciados através dos contratos de rateio. A depender dos serviços públicos prestados, é possível que sejam acrescidas a esses valores eventuais taxas cobradas da população atendida. Ainda assim, as fontes de recursos, necessários ao financiamento do complexo rol de atribuições impostas aos Municípios por força da PNRS, mostravam-se bastante limitadas.

Nesse contexto, a depender do serviço, atividade ou obra a ser desenvolvido pelos consórcios, os recursos repassados pelos entes consorciados através dos contratos de rateio não bastam para suprir as necessidades da população a ser atendida. Em informativo especial elaborada a pedido da Confederação Nacional de Municípios, Joanni Henrichs aborda as contribuições financeiras advindas dos contratos de rateio, constatando que “muitas vezes isso não é suficiente na implementação de alguma medida, como resíduos sólidos e saneamento”<sup>291</sup>. Essas políticas, especialmente, apresentam alto custo de implementação, motivo pelo qual a jurista constata que, em muitos casos, o contrato de rateio não é suficiente.

Diante desse cenário, quando em face da insuficiência de recursos para elaboração e implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, restava aos consórcios públicos recorrer à União. Esse vínculo financeiro, na visão de Wladimir Antonio Ribeiro<sup>292</sup>, acabava por desnaturar a autonomia jurídica assegurada aos

---

<sup>291</sup> VILLELA, Livia. **Orientações sobre a Resolução 15/2018 do Senado**. Roda de Conhecimento. Agência CNM de Notícias, set. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/possibilidade-de-contratacao-de-operacao-de-credito-pelos-consorcios-foi-tema-da-roda-de-conhecimento>. Acesso em 18 out. 2018.

<sup>292</sup> RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília: CNM, 2007. p. 09.

consórcios públicos pela Lei nº 11.107/2005, uma vez que se sobrepunha a tal autonomia formal a dependência financeira em relação aos repasses advindos da União.

A Resolução do Senado Federal nº 15/2018 tem o condão de aumentar o leque de possibilidades disponíveis aos consórcios públicos no que se refere à captação de recursos financeiros. Em se tratando dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, essa inovação pode contribuir para que o financiamento das ações e programas que compõem os Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos seja facilitado.

A Resolução apresenta, ainda, o louvável efeito de referendar a viabilidade jurídica de captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios públicos, especialmente através da contratação de operações de crédito nacionais e internacionais. Sabe-se que a Lei de Consórcios Públicos já assegura a autonomia jurídica dos consórcios constituídos sob seus ditames, prevendo<sup>293</sup> a possibilidade de que ele, em nome próprio, celebre acordos de qualquer natureza, bem como receba contribuições econômicas para a concretização de suas finalidades institucionais. Entretanto, diante da ausência de uma regulamentação específica que estipulasse a forma de captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios públicos, a autonomia a eles assegurada revelava-se limitada.

Nesse contexto, a publicação da Resolução do Senado nº 15/2018 confere concretude e amplia a autonomia financeira dos consórcios públicos, uma vez que coloca à disposição dos consórcios novas formas de captação de recursos financeiros. Em outros termos, a regulamentação da possibilidade de captação de recursos financeiros de forma direta pelos consórcios públicos, concretizada pela Resolução do Senado de 2018, amplia a capacidade operacional dos consórcios, uma vez que passam a dispor de outras fontes de financiamento para implementação de suas finalidades, qual seja, a contratação de operações de crédito.

A partir das possibilidades instituídas pela Resolução do Senado nº 15/2018, interessa avaliar em que medida a normativa em questão pode ser útil à implementação, pelos consórcios públicos, dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Pondera-se se tratar de Resolução recentemente publicada, razão pela qual seus efeitos concretos ainda são desconhecidos.

---

<sup>293</sup> Artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei nº 11.107/2005.

Rememora-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos concebe a gestão integrada de resíduos sólidos como o conjunto de ações voltadas à busca de soluções para esses resíduos, englobando, necessariamente, as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social. Nesse aspecto, a gestão integrada dos resíduos sólidos pressupõe, além da preocupação com as diferentes etapas do processo – desde a geração até a destinação e disposição final –, a viabilização da participação e cooperação de todos os setores sociais envolvidos, passando pelo Estado, iniciativa privada e sociedade civil<sup>294</sup>.

A esse respeito, Ana Paula Maciel Costa Kalil e José Querino Tavares Neto<sup>295</sup> ressaltam que o termo gestão envolve “decisões, ações e procedimentos adotados em nível estratégico na busca de modelos de administração dos resíduos, levando em consideração todas as variantes e dimensões envolvidas no caso concreto”. Nesse passo, os autores afirmam que a viabilização da gestão integrada depende de condições políticas, institucionais, legais, sociais, ambientais e até mesmo financeiras<sup>296</sup>.

Em outros termos, a gestão integrada de resíduos sólidos, enquanto objetivo norteador da PNRS, abrange múltiplas ações e aspectos<sup>297</sup>, demandando, portanto, a implementação de soluções integrais e abrangentes que perpassam critérios ambientais, sociais, culturais, técnicos e, inclusive e inexoravelmente, financeiros. A possibilidade de captação autônoma de recursos pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos é, portanto, questão de importância prática ímpar ao se pretender a efetiva gestão integrada desses resíduos em âmbito municipal e intermunicipal, daí porque a preocupação com sua operacionalização.

Conforme delineado no capítulo segundo, os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos constituem arranjo institucional importante para a gestão associada desses resíduos pelos Municípios, tendo em vista a elaboração e implementação dos

---

<sup>294</sup> CASTILHOS JUNIOR, Armando Borges de. **PROSAB: Resíduos sólidos urbanos:** aterro sustentável para município de pequeno porte. Programa de Pesquisa em Saneamento Básico, Florianópolis-SC, 2003.

<sup>295</sup> KALIL, Ana Paula Maciel Costa; TAVARES NETO, José Querino. A Cooperação como Alicerce da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BIRNFELD, Carlos André Hüning; ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso (Org.). **Direito e Sustentabilidade**. 1 ed., v. 1 Florianópolis: CONPEDI/UFSC, 2014.p. 343-363.

<sup>296</sup> KALIL, Ana Paula Maciel Costa; TAVARES NETO, José Querino. A Cooperação como Alicerce da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BIRNFELD, Carlos André Hüning; ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso (Org.). **Direito e Sustentabilidade**. 1 ed., v. 1 Florianópolis: CONPEDI/UFSC, 2014.p. 343-363.

<sup>297</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 653.

planos intermunicipais, sua complexidade e alcance<sup>298</sup>. Salienta-se que a gestão associada de resíduos sólidos, realizada por meio dos consórcios intermunicipais, é incentivada em diversos dispositivos da Lei nº 12.305/2010<sup>299</sup>.

Nesse contexto, o acesso a novas fontes de recursos, representado pela possibilidade de contratação autônoma de operações de crédito pelos consórcios públicos, pode incentivar a formação de consórcios intermunicipais voltados a gerir e executar os serviços públicos relativos ao manejo de resíduos sólidos. Isso porque a constituição de consórcios voltados a essa finalidade é alternativa interessante, principalmente aos Municípios de menor porte, que apresentam as maiores dificuldades em realizar e concretizar os planos de resíduos sólidos, seja por questões financeiras, técnicas ou administrativas.

Especialmente para os Municípios com população inferior a cem mil habitantes, a inovação implementada pela Resolução do Senado Federal nº 15/2018 pode representar um novo fôlego para o enfrentamento da gestão dos resíduos sólidos. Isso porque esses Municípios, quando considerados isoladamente, estão impedidos de contratar operações de crédito externo. É o que se infere da Resolução COFIEX nº 02/2017, mais precisamente em seu artigo 1º, inciso I<sup>300</sup>. Entretanto, se organizados em consórcios intermunicipais, nada impede que, nos termos da Resolução de 2018, os Municípios de menor porte possam ter acesso a recursos provenientes de tais operações, destinadas, por exemplo, à execução da PNRS.

Trata-se de aspecto de crucial relevância atinente à operacionalização da Resolução do Senado Federal nº 15/2018, abordada, inclusive, no Parecer emitido pela Comissão de Assuntos Econômicos:

A relevância do projeto se manifesta ainda em sua importância para que se viabilize, aos municípios com população inferior a noventa<sup>301</sup> mil habitantes, o acesso a operações de crédito externo. Como se sabe, esses municípios, hoje, estão, na prática, impedidos de pleitear operações de crédito externo, pois a

---

<sup>298</sup> NASCIMENTO NETO, Paulo. **Resíduos sólidos urbanos**: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013. p. 18.

<sup>299</sup> A esse respeito, veja o item 2.3.

<sup>300</sup> Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Comissão de Financiamentos Externos. Resolução COFIEX nº 02/2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/legislacao/resolucao-n-02-de-5-setembro-de-2017cofiex.pdf>. Acesso em 22 out. 2018.

<sup>301</sup> Ainda que o Parecer fale em Municípios com população inferior a noventa mil habitantes, a Resolução COFIEX nº 02/2017 estabelece a restrição no acesso a operação de crédito para Municípios com população inferior a cem mil habitantes.

Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) somente analisa e credencia pleitos, com garantia da União, de municípios com populações superiores a esse número, conforme a sua Resolução nº 294<sup>302</sup>, de 18 de setembro de 2006. Obviamente, a não concessão de garantia da União praticamente inviabiliza que esses entes tenham acesso ao crédito externo. Também nesse contexto, entendemos meritório e oportuno o Projeto de Resolução nº 31, de 2017<sup>303</sup>.

Sob esse viés, portanto, a Resolução do Senado Federal nº 15/2018 pode gerar importantes impactos no que se refere à implementação da PNRS pelos pequenos Municípios brasileiros. Não se desconsidera, entretanto, a importância crucial da Resolução de 2018 aos Municípios de maior porte, também suscetíveis a limitações de ordem técnica, administrativa e financeira.

Em se tratando da implementação da Resolução nº 15/2018 no contexto dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, alguns pontos específicos da normativa merecem especial atenção. No que se refere às formas de apropriação do valor total da operação pelos entes consorciados, previstas no § 1º do artigo 20-A da Resolução, há de se atentar para os efeitos práticos de cada opção. A possibilidade prevista no inciso II do referido artigo autoriza que se leve em conta a quota de investimentos decorrentes da operação de crédito que o consórcio público planejou para cada ente consorciado, admitindo-se que um ou mais entes não tenham quota a contribuir em determinada operação. Trata-se da hipótese mencionada no item 3.2.3 do presente capítulo, em que o recurso captado se dirige à execução de um serviço público que não será aproveitado por todos os entes integrantes do consórcio.

Em se tratando dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos voltados à elaboração e à implementação dos planos intermunicipais de resíduos, note-se que existe um amplo leque de ações a serem desempenhadas pelo consórcio público. O conteúdo mínimo dos planos está previsto no artigo 19 da Lei nº 12.305/2010 e, conforme elucida Paulo Affonso Leme Machado<sup>304</sup>, não se trata de um documento com finalidade puramente formal ou burocrática, mas sim de verdadeiro instrumento de gestão integrada,

---

<sup>302</sup> Atualmente, a Resolução COFIEEX nº 294/2006 foi revogada pela Resolução COFIEEX nº 02/2017. Entretanto, no que tange ao acesso a recursos externos por Municípios de até cem mil habitantes, as restrições impostas pela Resolução anterior foram mantidas.

<sup>303</sup> SENADO. **Projeto de Resolução do Senado nº 31, de 2017**. Parecer – Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília, 2017, p. 03. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750154&ts=1533217417057&disposition=inline&ts=1533217417057>. Acesso em: 22 out. 2018.

<sup>304</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 668-669.

que “haverá de buscar soluções para os resíduos sólidos, com o envolvimento de todos os setores e de qualquer pessoa, independentemente de sua posição no ciclo de vida do produto”<sup>305</sup>.

Nesse contexto, o conteúdo mínimo dos planos intermunicipais de resíduos sólidos contém, entre outras questões, a realização de diagnóstico da situação dos resíduos nos Municípios consorciados; a definição de procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição e destinação final ambientalmente adequadas dos rejeitos; programas e ações de capacitação técnica, educação ambiental e participação dos grupos interessados; implementação de mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; entre diversos outros aspectos que devem ser enfrentados pelos consórcios intermunicipais na elaboração e posterior implementação dos planos em questão.

Observa-se, portanto, que os recursos captados pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos poderão ser destinados a diversas ações relacionadas à prestação do serviço público de gestão de resíduos sólidos. Sendo assim, é possível que alguns recursos venham a ser aproveitados pela integralidade dos entes consorciados, enquanto outros destinem-se a serviços que interessam a apenas parcela desses entes.

A forma de apropriação do valor total da operação pelos entes consorciados, conforme previsto no artigo 20-A, § 1º, da Resolução do Senado Federal, pode se mostrar muito mais complexa do que aparenta ser à primeira vista, principalmente em se tratando da opção prevista no inciso II do referido artigo, isto é, nas hipóteses em que os recursos captados se dirijam à execução de um serviço público que será aproveitado por apenas alguns dos entes integrantes do consórcio. Nesse passo, é de extrema importância que cada solicitação de operação de crédito seja planejada e avaliada de modo aprofundado, especificando ao máximo qual ação relativa à gestão de resíduos sólidos pretende-se executar e quais entes consorciados serão efetivamente beneficiados pela operação.

Há de se fixar de modo claro e objetivo, portanto, qual o escopo dos projetos destinados à gestão de resíduos sólidos a serem desenvolvidos pelos consórcios públicos. Desse modo, é possível definir se os projetos a serem implementados atenderão à

---

<sup>305</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 668-669.

integralidade dos entes consorciados ou não, qual o montante de recursos necessário à sua implementação, e como será elaborada a solicitação de contratação de operação de crédito.

Além disso, para além dos limites e condições fixados pela Resolução do Senado Federal nº 15/2018 para a contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos, há de se atentar para as orientações a serem emanadas pela Secretaria do Tesouro Nacional quanto à operacionalização das mudanças.

Conforme pontuado na Nota Técnica divulgada pela Convenção Nacional de Municípios a respeito da Resolução de 2018, existem fluxos já consolidados pelo Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional na tratativa da contratação de operações de crédito por entes federativos<sup>306</sup>. Estes fluxos eram observados pelos Municípios antes da entrada em vigor da nova Resolução do Senado, que possibilitou a contratação direta de tais obrigações pelos consórcios públicos, e referiam-se tanto às operações internas quanto às externas. Sendo assim, há de se definir se os procedimentos até então existentes para a contratação de operações de créditos pelos entes federativos serão seguidos, sem alterações, pelos consórcios públicos, ou se será necessária a formulação de fluxos específicos.

Em consulta formulada pela CNM à Secretaria do Tesouro Nacional quanto à operacionalização da Resolução do Senado nº 15/2018, a Confederação recebeu a seguinte resposta:

[...] a Confederação Nacional de Municípios (CNM) foi informada que a Secretaria está revisando e aprimorando os procedimentos para poder englobar, no Sadipem<sup>307</sup>, o envio de operações de crédito pleiteadas por consórcios públicos. Também a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) integrará o grupo de trabalho em relação a esses procedimentos no intuito de esclarecer dúvidas jurídicas, além de ajudar na elaboração e na revisão de futura Portaria Normativa a ser assinada pelo ministro da Fazenda ou pelo secretário do Tesouro Nacional, que visa a disciplinar os entendimentos e os procedimentos relativos aos pleitos de consórcios<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> HENRICHES, Joanni Aparecida; JESUS, Thalyta Cedro Alves de. **Nota Técnica nº 22/2018**: consórcios públicos e finanças municipais. Brasília: Consórcios Públicos/CNM, 2018. p. 09. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_22\\_2018\\_Consorciios\\_operacoesdecredito.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_22_2018_Consorciios_operacoesdecredito.pdf). Acesso em 18 out. 2018.

<sup>307</sup> Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios – SADIPEM. Trata-se de sistema da Secretaria do Tesouro Nacional para envio e análise dos pleitos de operações de crédito dos entes federativos. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/sadipem>. Acesso em 25 out. 2018.

<sup>308</sup> HENRICHES, Joanni Aparecida; JESUS, Thalyta Cedro Alves de. **Nota Técnica nº 22/2018**: consórcios públicos e finanças municipais. Brasília: Consórcios Públicos/CNM, 2018. p. 09. Disponível em:

Diante do posicionamento emanado pela Secretaria do Tesouro Nacional, constata-se que, em que pese a publicação da Resolução do Senado nº 15/2018 ter ocorrido em julho de 2018, na prática, ainda faltam algumas definições para que os consórcios públicos possam realizar, de modo autônomo, a captação de recursos financeiros por meio da contratação de operações de crédito. Conforme informado pela Secretaria do Tesouro Nacional, tais definições, relativas à implementação da Resolução nº 15/2018 nos consórcios intermunicipais, deverão ser disciplinadas em Portaria Normativa específica, dirigida aos procedimentos a serem seguidos pelos consórcios públicos.

Compreende-se que as normas constantes da Resolução do Senado nº 15/2018 demandam um sistema jurídico e até mesmo técnico que dê conta das inovações implementadas pela norma em questão. Na realidade, por se tratar de operação inédita no contexto brasileiro, inevitável que exista um período de adaptação dos agentes envolvidos, tanto dos consórcios públicos, que terão que internalizar e avaliar essa nova possibilidade de captação de recursos, quanto dos entes consorciados, que necessitarão compreender a fundo os aspectos normativos e práticos da Resolução nº 15/2018, principalmente para atender às exigências a eles dirigidas para concretização da contratação da operação de crédito.

O mesmo se diga das agências envolvidas na regulamentação do acesso às operações de crédito pelos entes federativos, que necessitarão se adaptar às mudanças para incluir nos regulamentos, fluxos e processos os consórcios públicos. Também se incluem nesse contexto as agências de crédito, que precisarão se familiarizar com as mudanças implementadas pelo Senado Federal e até mesmo com a figura dos consórcios públicos, com quem, até então, não tinham contato direto.

Adverte-se, entretanto, que eventual demora na definição das normativas e procedimentos internos a serem adotados para a contratação de operações de crédito pelos consórcios intermunicipais pode acabar por transformar em letra morta as alterações implementadas pela Resolução de 2018. Na prática, ainda que tenham sido ampliadas as fontes de recursos de que podem se valer os consórcios intermunicipais, nota-se que ainda

se fazem necessárias maiores definições normativas para que a fruição de tais possibilidades se torne viável e exequível.

Especialmente em se tratando dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, a necessidade de acesso a fontes diversificadas de recursos financeiros para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos nos territórios municipais apresenta relevância ímpar. A opção adotada para a estruturação da PNRS foi a concentração de diversas atribuições em nível local, que permitisse contemplar as variadas realidades geográficas, econômicas e sociais que compõem o contexto brasileiro, refletidas nas singularidades de cada Município.

Sob essa ótica, os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos são percebidos como células, “organizando-se conforme suas necessidades e realidade, de maneira que o sucesso individual de todos implique no sucesso da implementação da PNRS no âmbito nacional”<sup>309</sup>. Assim, o sucesso da própria Política Nacional de Resíduos Sólidos perpassa, inexoravelmente, o êxito dos Municípios em implantar seus planos, o que pode ser amplamente facilitado através da união de esforços e capacidades, viabilizada pela formação de consórcios intermunicipais.

Para que essa potencialidade se cumpra, entretanto, é essencial que os consórcios públicos constituídos para tal fim tenham a sua disposição meios de conferir concretude à gestão integrada de resíduos sólidos, o que demanda recursos técnicos, mão de obra especializada, capacidade administrativa e sustentabilidade financeira.

Juarez Freitas<sup>310</sup> coloca em evidência a interdependência das dimensões ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica, afirmando que tais vertentes “se entrelaçam e se constituem mutuamente, numa dialética da sustentabilidade”. Nesses termos, a dimensão financeira é tão importante ao sucesso dos planos intermunicipais de resíduos sólidos quanto a própria dimensão ambiental que deve guiar e informar a elaboração de tais planos. Não se trata de eleger um ou outro campo a se priorizar, mas sim de se compreender, verdadeiramente, que mudanças reais na realidade social não podem ser concretizadas sem o enfrentamento sistêmico e comprometido da questão.

---

<sup>309</sup> CHAVES, Gisele de Lorena Diniz; MARINO, Arthur Lima; SANTOS JUNIOR, Jorge Luiz dos. **Capacidades administrativas na gestão dos resíduos sólidos urbanos nos municípios brasileiros**. Curitiba: CRV, 2016, p. 117.

<sup>310</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 62

A publicação da Resolução do Senado Federal nº 15/2018 representa um importante passo para a ampliação da autonomia dos consórcios públicos intermunicipais e, no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos, pode contribuir para que a gestão integrada de resíduos seja alcançada através da implementação dos Planos Intermunicipais.

Entretanto, para que essa potencialidade se converta em realidade, é essencial que não se descuide dos aspectos operacionais da questão, para que a captação de recursos de modo autônomo pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, essencial ao cumprimento das finalidades a eles destinadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, se torne, finalmente, uma realidade.

## CONCLUSÕES

O aumento da capacidade produtiva, combinado às alterações no padrão de consumo, desencadeou uma complexa dinâmica de produção e descarte que repercutiu diretamente na geração de resíduos sólidos. Nacionalmente, a publicação da Lei nº 12.305/2010, instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos, se propôs a responder aos desafios de manejo e gestão de resíduos, em consonância com as novas dinâmicas sociais e com os padrões contemporâneos de produção e consumo.

Em face deste cenário, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu o dever de implementação da gestão integrada de resíduos, partindo, para tanto, da cooperação entre a sociedade, o setor empresarial e os governos federal, estadual e municipal, atribuindo-lhes responsabilidades recíprocas.

Particularmente no que tange aos Municípios, o percurso teórico realizado no presente estudo colocou em evidência o complexo rol de atribuições dirigidas aos Municípios por força da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010. A Política Nacional de Resíduos Sólidos atribuiu aos Municípios, entre outras obrigações, o dever de elaborar e implementar os chamados Planos Municipais de Resíduos Sólidos, os quais demandam o enfrentamento de questões de ordem ambiental, social, cultural e econômica, em atenção ao conteúdo mínimo dos Planos, previsto no artigo 19 da PNRS.

Verificou-se, nesse passo, o papel de destaque atribuído aos Municípios brasileiros no que se refere à implementação e efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Muito mais do que simplesmente substituir os lixões a céu aberto por aterros sanitários, impõe-se aos Municípios obrigações multidimensionais, as quais requerem conhecimento aprofundado da realidade local, equipe técnica capacitada, acesso a recursos financeiros, e outros elementos que, infelizmente, nem sempre estão à disposição dos entes municipais.

Não se pode olvidar que a elaboração dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é condição de acesso, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relativos à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos. No mesmo sentido, é condição para que os Municípios

possam vir a ser beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento, dirigidos ao manejo de resíduos.

A própria PNRS reconhece as limitações municipais, conferindo aos Municípios a possibilidade de optarem por soluções consorciadas para a elaboração de seus Planos de Gestão de Resíduos. É viável aos entes municipais, portanto, que, organizados em consórcios públicos, optem por elaborar e implementar Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Além de viabilizar a formação de consórcios intermunicipais para o enfrentamento da questão, a PNRS incentiva tal formação, uma vez que confere prioridade aos Municípios integrantes de consórcios públicos para o acesso a recursos federais destinados ao manejo de resíduos sólidos.

No que tange aos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, o estudo desenvolvido partiu da análise da Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, fundamento legal para a formação de consórcios públicos em âmbito nacional, estadual, regional e local.

Conforme pontuado no segundo capítulo, as primeiras experiências consorciais no contexto brasileiro remetem à década de 1970. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988, pautada no fortalecimento da concepção de federalismo e da autonomia dos entes federativos, teve papel importante na disseminação de consórcios públicos. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, ainda, mecanismos de gestão associada entre os entes federados para consecução de fins comuns, apresentando viés cooperativista que acabou por estimular a criação de soluções consorciadas para o enfrentamento de interesses convergentes entre os entes federativos.

Destaca-se, nesse cenário, a nova redação do artigo 241 da Constituição Federal de 1988, que possibilitou expressamente a gestão associada de serviços públicos entre os entes federativos, por meio da formação de consórcios públicos. A Lei nº 11.107/2005 dirige-se, pois, a dispor sobre normas gerais de contratação dos consórcios públicos, atendendo, inclusive, a uma reivindicação antiga dos Municípios que já adotavam tal modelo.

Dentre as inovações instituídas pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007, destaca-se o reconhecimento de personalidade jurídica própria aos consórcios públicos criados sob seus ditames. Em outras palavras, o consórcio público passa a ser considerado um ente autônomo personificado, que, por intermédio da livre

associação entre seus membros consorciados, persegue os interesses comuns pré-determinados por seus entes.

No que se refere aos instrumentos dos consórcios públicos, revelou-se especialmente relevante para a compreensão do tema em estudo os contratos de rateio, instrumento autônomo a ser celebrado com cada um dos entes integrantes do consórcio. Trata-se de instrumento destinado a prever as responsabilidades econômico-financeiras do respectivo ente. Outrossim, o contrato de rateio mostra-se o único meio através do qual os entes consorciados poderão repassar recursos financeiros ao consórcio.

Reconheceu-se, diante de tais premissas, que os consórcios públicos intermunicipais são instrumentos importantes para a consecução da gestão integrada de resíduos sólidos pelos Municípios, uma vez que permitem a combinação de esforços e recursos, facilitando a elaboração e implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Reconheceu-se, ademais, que, em que pese a importância das soluções consorciais, sua efetividade depende, inegavelmente, do acesso a recursos financeiros para a prestação dos serviços públicos de resíduos sólidos a serem ofertados.

O acesso a recursos financeiros pelos consórcios públicos se dava, basicamente, por duas formas: o repasse direto realizado pelos entes consorciados, através dos contratos de rateio; e, a depender do serviço prestado, a cobrança de taxas da população atendida por tais serviços. Nesse passo, as fontes de acesso a recursos financeiros pelos consórcios públicos mostravam-se limitadas. Ratificou-se, assim, a importância em se avaliar a possibilidade de captação autônoma de recursos pelos consórcios públicos.

Conforme evidenciou-se no terceiro capítulo, a Lei nº 11.107/2005 permite aos consórcios públicos firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza, bem como receber auxílios, contribuições e subvenções econômicas para a consecução de suas finalidades. Ademais, a interpretação da Lei de Consórcios Públicos e de seu Decreto regulamentador permitiu concluir que a possibilidade de contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos não é vedada, mas depende de regulamentação expressa do Senado Federal. Nota-se que as normas em análise não falam da possibilidade de toda e qualquer forma de captação autônoma de recursos, em sentido amplo, mas apenas da contratação de operações de crédito, especificamente considerada.

Até meados de 2018, porém, a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, que disciplinava as operações de crédito interno e externo realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, silenciava a respeito dos consórcios públicos. A lacuna acabava por dificultar o acesso a tais operações de modo autônomo pelos consórcios, uma vez que não havia menção expressa a eles – muito embora a Lei de Consórcios Públicos já afirmasse a autonomia financeira dos consórcios públicos.

Em 05 de julho de 2018, entretanto, ocorreu a publicação da Resolução do Senado Federal nº 15/2018, que acrescentou ao texto original da Resolução nº 43/2001 dispositivos que passam a regulamentar a contratação de operações de crédito também pelos consórcios públicos. Em outros termos, as referidas alterações incluíram os consórcios públicos no rol de entidades aptas a contratar operações de crédito internas e externas, além de estipular normas e requisitos específicos para a realização autônoma de tais operações pelos consórcios.

Nesses termos, verificou-se que a Resolução do Senado nº 15/2018 estabeleceu as normativas que chancelam a viabilidade jurídica de captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios públicos, através da contratação de operações de crédito. A Lei de Consórcios Públicos não impede outras vias de captação de recursos. Entretanto, apenas a contratação de operações de crédito encontra-se atualmente regulamentada. Assim, até o momento, essa seria a única forma efetiva de captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios públicos.

No que tange aos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, a Resolução do Senado Federal nº 15/2018 tem o condão de aumentar o leque de possibilidades disponíveis para a captação de recursos financeiros, o que pode facilitar o financiamento das ações e programas que compõem os Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Rememora-se que, não raras vezes, os recursos financeiros repassados aos consórcios públicos pelos contratos de rateio não são suficientes à execução de projetos, especialmente em se tratando do manejo de resíduos sólidos, cuja implementação apresenta alto custo.

A possibilidade de acesso direto a fontes de recursos reafirma a autonomia jurídica dos consórcios públicos, uma vez que tal autonomia perpassa, inexoravelmente, pelo aspecto financeiro. Ademais, apresenta-se aos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos uma via de captação de recursos independente dos repasses da União, o

que amplia as possibilidades de autonomia financeira e operacional na implementação da PNRS a nível local.

Em se tratando dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, o estudo permitiu concluir que a viabilidade jurídica de captação autônoma de recursos destinados à implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos foi expressamente estabelecida, por meio da contratação de operações de crédito destinadas a esse fim.

Conforme delineado no terceiro capítulo, porém, ainda resta avaliar como se dará a efetiva contratação de operações de crédito pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos. Isso porque, para acesso a tais recursos, é primordial que os consórcios públicos indiquem, de modo claro e objetivo, qual o escopo dos projetos a serem desenvolvidos, quais entes consorciados serão atendidos por tais recursos, e como será elaborada a solicitação de contratação das operações. Será necessário, portanto, um processo de adaptação às novas exigências implementadas pela Resolução nº 15/2018.

De outra ponta, constatou-se que ainda está pendente de elaboração de portaria normativa específica, a ser emanada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Tal normativa deverá fixar os procedimentos e fluxos relativos aos pleitos formulados pelos consórcios para a realização de operações de créditos. Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional ainda precisa normatizar como será conduzido o procedimento de análise das solicitações realizadas pelos consórcios.

Nesses termos, em que pese ser de grande valia a normatização da possibilidade de contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos, não se pode negar que a efetiva captação de recursos por essa via ainda depende de ajustes e regulamentações. Outrossim, como qualquer norma recente que implique em mudanças de métodos e processos, bem como na adaptação dos agentes impactados, faz-se necessário um período de maturação para que ela logre gerar seu máximo efeito.

De toda forma, a Resolução do Senado Federal nº 15/2018 representa um passo considerável em direção à ampliação das fontes de recursos disponíveis aos consórcios públicos e, ainda que regulamente apenas uma forma de captação autônoma de recursos – qual seja, a contratação de operações de crédito –, pode consistir em elemento facilitador da gestão integrada de resíduos sólidos pelos consórcios intermunicipais.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; CARVALHO, Andre Bonifácio de; SANTOS, Lenir; TERABE, Sandro. Consórcio Público e o Sistema Único de Saúde: uma abordagem jurídico-administrativa e situacional. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; PONTE, Marcelo Dias. Entre o federalismo legal e o federalismo real: o federalismo cooperativo como mecanismo para a redução de desigualdades e promoção da justiça. In: MORAES FILHO, José Filomeno de; ROBL FILHO, Ilton Norberto; SANTIN, Janaína Rigo (coord.). **Teoria do Estado e da Constituição**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios Públicos, Nova Sistemática e Controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, maio/junho/julho de 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alice-gonzalez-borges/consorcios-publicos-nova-sistemática-e-controle>. Acesso em: 06 set. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação**: Projeto de Lei 203/1991. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.884/2004**. 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259562>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.997/2012**. 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=546757>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2007.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm). Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2010.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm). Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 1981. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm). Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **EM nº 58/MMA/2007**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/ExPMOTIV/MMA/2007/58.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/ExPMOTIV/MMA/2007/58.htm). Acesso em: 12 jul 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Linha do Tempo**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo>. Acesso em: 17/07/2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos: versão preliminar para consulta pública**. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/253/\\_publicacao/253\\_publicacao02022012041757.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_publicacao/253_publicacao02022012041757.pdf). Acesso em: 31 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 31 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Planos de gestão de resíduos sólidos: Manual de Orientação**. 2012. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/manual\\_de\\_residuos\\_solidos3003\\_182.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/manual_de_residuos_solidos3003_182.pdf) Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Agenda 21 brasileira: ações prioritárias. 2 ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Levantamento. **TC 023.678/2015-1**, Ata nº 37/2016, Rel. Min. André Luís de Carvalho, julgado em 28/09/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=23678&p2=2015&p3=1>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CAMPOS, Lilian Maria Salvador Guimarães. **Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira**: em busca de uma Administração Pública Consensual. 2006. 173f. Dissertação em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha. Serviço Público no âmbito dos consórcios públicos. In: **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAPPELA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

CARVALHO, Délton Winter. A formação sistêmica do sentido jurídico de meio ambiente. **Lusíada Direito e Ambiente**, Lisboa, n. 1, p. 55-70, 2008. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lda/article/viewFile/2107/2227>. Acesso em: 19 ago. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CHAVES, Gisele de Lorena Diniz; MARINO, Arthur Lima; SANTOS JUNIOR, Jorge Luiz dos. **Capacidades administrativas na gestão dos resíduos sólidos urbanos nos municípios brasileiros**. Curitiba: CRV, 2016.

CHAVES, Iara Regina; GODECKE, Marcos Vinicius; NAIME, Roberto Harb. Gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil: o caso de Canoas, RS. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**. v. 7, n. 7, p. 1430-1439. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/download/5376/3607>. Acesso em: 17 jul. 2018.

CORTEZ, Ana Tereza; ORTIGOZA, Silvia Aparecida. (orgs). **Da produção ao consumo**: impactos socioambientais no espaço urbano. São Paulo: Editora UNESP e Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em:

<https://static.scielo.org/scielobooks/n9brm/pdf/ortigoza-9788579830075.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. In: **Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, 2006, Salvador. Resumo dos Trabalhos do 30º Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos**: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

EFING, Antônio Carlos; GEROMINI, Flávio Pentead. Crise ecológica e sociedade de consumo. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. v. 6, n. 2, 2016, p. 225-238. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3859/2616>. Acesso em: 12 jul. 2018.

FACHIN, Patricia. Política brasileira está na contramão do antropoceno. Entrevista especial com Liz-Rejane Issberner e Philippe Léna. **Instituto Humanitas Unisinos**. 04/06/2009. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/566782-politica-brasileira-esta-na-contramao-do-antropoceno-entrevista-especial-com-liz-rejane-issbern-e-philippe-lena>. Acesso em: 17 jul. 2018.

FERRAZ, Luciano. Consórcios Públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005. In: **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERREIRA, Heline Sivini. A dimensão ambiental da teoria da sociedade de risco. In: FERREIRA, Heline Sivini; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra (orgs.). **Direito Socioambiental e sustentabilidade**: Estados, Sociedades e Meio Ambiente. Curitiba: Letra da Lei, 2016.

FERREIRA, Heline Sivini. **A sociedade de risco e o princípio da precaução no direito ambiental brasileiro**. 2003. 165 f. Dissertação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes; LEITE, Jose Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FRASÃO, Lucas; VIALLI, Andrea. Política Nacional de Resíduos tramita no Congresso há 18 anos. **O Estado de São Paulo**. 04/06/2009. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,politica-nacional-de-residuos-tramita-no-congresso-ha-18-anos,382411>. Acesso em: 17 jul. 2018.

FREITAS, Gilberto Passos de; MILKIEWICZ, Larissa; PHILIPPI, Mariana Gmach. Competência Legislativa Ambiental pelos Municípios e a visão do Supremo Tribunal Federal, p. 119-132. In: FREITAS, Vladimir Passos de; MILKIEWICZ, Larissa. (Org.). **Direito Ambiental: Tecnologia & Impactos Econômicos**. Curitiba: Juruá, 2018.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3 ed. atual. ampl. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GALLI, Alessandra. A Educação Ambiental, seu Papel Transformador e a Nova Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BECHARA, Erika (org.). **Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Lei nº 12.305/2010**. São Paulo: Atlas, 2013.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; OLIVEIRA, Thaís Brito de. Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. In: DOURADO, Juscelino; SAIANI, Carlos César Sandejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Resíduos Sólidos no Brasil: Oportunidades e Desafios da Lei Federal nº 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)**. Barueri, SP: Minha Editora, 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011.

HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HENRICHES, Joanni Aparecida; JESUS, Thalyta Cedro Alves de. **Nota Técnica nº 22/2018: consórcios públicos e finanças municipais**. Brasília: Consórcios Públicos/CNM, 2018. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_22\\_2018\\_Consorcios\\_operacoesdecredito.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_22_2018_Consorcios_operacoesdecredito.pdf). Acesso em: 18 out. 2018.

HENRICHES, Joanni; LINS, Cláudia. **Consórcio público de resíduos sólidos: principais aspectos técnicos e financeiros**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2018. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%ABlico%20de%20Res%C3%ADuos%20S%C3%B3lidos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20\(2017\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%ABlico%20de%20Res%C3%ADuos%20S%C3%B3lidos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20(2017).pdf). Acesso em: 15 out. 2018.

HORTA, Raul Machado. O federalismo no Direito Constitucional contemporâneo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 4 ed. 2001. Ano XIX. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf> . Acesso: em 06 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>. Acesso em: 12 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

KALIL, Ana Paula Maciel Costa; TAVARES NETO, José Querino. A Cooperação como Alicerce da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: BIRNFELD, Carlos André Hüning; ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso (Org.). **Direito e Sustentabilidade**. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI/UFSC, 2014, v. 1.

KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Funções Administrativas do Estado. In: **Tratado de Direito Administrativo**. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Tratado de Direito Administrativo. vol. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LÉNA, Philippe. Os limites do crescimento econômico e a busca pela sustentabilidade: uma introdução ao debate. In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. (Org.). **Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, José Dantas de. **Consórcios de desenvolvimento intermunicipal: instrumento de integração regional**. Rio de Janeiro: ABES, 2003.

LOSADA, Paula Revanelli. **Consórcio Público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. 119f. Dissertação em Direito. Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

LOSADA, Paula Ravanelli; RIBEIRO, Wladimir António. Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos? In: **Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativo**: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico. São Paulo, Atlas, 2012.

MALISKA, Marcos Augusto. **Os desafios do Estado Moderno**: federalismo e integração regional. Curitiba, 2003, 460 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer. Projeto de Lei nº 3.884/04. 2004. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/pareceres.htm>. Acesso em: 06 set. 2018.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Os Consórcios Públicos. **Revista de Direito do Estado**, v. 2, p. 289-340, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MATOS, Frederico Nunes de. Consórcios públicos e convênios de cooperação enquanto instrumentos cooperativos de efetivação da política nacional de resíduos sólidos. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, vol. 03, n. 04, p. 515-547, 2017. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/rjlb-2017-04> . Acesso em: 13 set. 2018.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELO JUNIOR, Dirceu Rodolfo de. O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro. **Revista do Tribunal de Contas da União**. n. 115, p. 34-53, maio/ago 2009. Disponível em: [revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTC/article/download/315/360](http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTC/article/download/315/360). Acesso em: 13 set. 2018.

MORAIS, Karine Tavares. **Conflitos Socioambientais no Contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos**: implementação da Logística Reversa do Plástico. 2015. 137 f. Dissertação em Direito. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2015.

MOREIRA, Tomás Antonio; NASCIMENTO NETO, Paulo. Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: reflexões teórico-conceituais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, p. 239-282, 2012.

MOREIRA, Vital. Administração Autônoma e Associações Públicas. reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NASCIMENTO NETO, Paulo. **Resíduos sólidos urbanos**: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013.

NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra; PIRES, Maria Coeli Simões. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira**. 2013. 193f. Dissertação em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS. **Agenda 21 Brasileira**. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=337>. Acesso em: 17/07/2018.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=29>. Acesso em: 17 jul. 2018.

SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, n. 1, p.115-131, ago./dez. 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista Crítica do Direito**, São Paulo, vol. 66, n. 5, ago/dez. 2015.

PHILIPPI, Luiz Sérgio; SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola da. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 205-224, jan./abr. 2008.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; AGUIAR, Alexandre de Oliveira. Resíduos Sólidos: Características e Gerenciamento. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. (org.). **Saneamento**,

**Saúde e Ambiente:** fundamentos para um desenvolvimento sustentável. São Paulo: Manole, 2005.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, p. 125-154, ago. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71650/69324>. Acesso em: 13 set. 2018.

PONTE, Marcelo Dias. As origens históricas do federalismo cooperativo e a necessidade de sua efetivação no Brasil em prol do desenvolvimento equilibrado e bem-estar social. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; ROBERTO, Giordano Bruno Soares; SIQUEIRA, Gustavo Silveira (coord.). **História do Direito**. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005.

REINA, Eduardo. Projeto de lei de resíduo sólidos tramita desde 1991. **O Estado de São Paulo**. 29/07/2009. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-de-lei-de-residuo-solido-tramita-desde-1991,407571>. Acesso em: 17 jul. 2018.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília: CNM, 2007.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Dívidas e Dúvidas: Análise dos Limites Globais de Endividamento de Estados e Municípios**. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-34-dividas-e-duvidas-analise-dos-limites-globais-de-endividamento-de-estados-e-municipios>. Acesso em: 12 out. 2018.

SANTOS, Adrielly Pinho dos. **O papel da educação para o consumo consciente na promoção dos direitos socioambientais**. 2018. 113f. Dissertação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental: à luz do federalismo cooperativo ecológico consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.18, n.71, p. 55-116, jul./set. 2013.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 15/2018. **Diário Oficial**, 2018. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=27422992&id=27423030&idBinario=27423068&mime=application/rtf>. Acesso em: 17 out. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a Lei**. 3 ed. atual. rev. São Paulo: Trevisan, 2015.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. In: **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. BARBOSA, Maria Elisa Braz; PIRES, Maria Coeli Simões (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2008.

VILLELA, Livia. **Orientações sobre a Resolução nº 15/2018 do Senado**. Roda de Conhecimento. Agência CNM de Notícias, set. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/possibilidade-de-contratacao-de-operacao-de-credito-pelos-consorcios-foi-tema-da-roda-de-conhecimento>. Acesso em: 18 out. 2018.

YOSHIDA, Consuelo. Competências e Diretrizes da PNRS: Conflitos e Critérios de Harmonização Entre as Demais Legislações e Normas. In: JUNIOR PHILIPPI, Arlindo (org.). **Política Nacional, Gestão Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri, SP: Manole, 2012.