

A CAPTAÇÃO AUTÔNOMA DE RECURSOS FINANCEIROS PELOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Mariana Gmach Philippi¹

Heline Sivini Ferreira²

Resumo: A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), calçada no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuiu aos Municípios o dever de elaborar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Considerando as limitações técnico-financeiras enfrentadas pelas municipalidades, a PNRS incentivou a adoção de soluções consorciadas, como os Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Entretanto, constata-se que os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos têm à disposição fontes limitadas de recursos financeiros. O artigo analisa a possibilidade jurídica de captação autônoma de recursos pelos consórcios públicos para a implementação dos Planos Intermunicipais, notadamente a contratação de operações de crédito. Utilizando o método de abordagem dedutivo, analisa-se o papel dos Municípios no âmbito da PNRS e o modo de constituição dos consórcios públicos. Avalia-se, ainda, a viabilidade jurídica de captação autônoma de recursos pelos consórcios. Conclui-se que a contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos é viável, o que pode contribuir

¹ Doutoranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre em Direito pela PUCPR. Bacharel em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada. Curitiba, Paraná, Brasil.

² Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora Adjunta do Curso de Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Curitiba, Paraná, Brasil.

para a implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos.

Palavras-Chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos; direito fundamental; Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos; consórcios intermunicipais; operações de crédito.

AUTONOMOUS FUNDRAISING BY INTER-MUNICIPAL SOLID WASTE CONSORTIA

Abstract: The Solid Waste National Policy (PNRS), based on the fundamental right to an ecologically balanced environment, has given Municipalities the duty to draw up Municipal Plans for Integrated Solid Waste Management. Considering the technical and financial limitations faced by municipalities, PNRS encouraged the adoption of consortium solutions, such as the Intermunicipal Solid Waste Plans. However, it appears that inter-municipal solid waste consortia have limited sources of financial resources at their disposal. The article analyzes the legal possibility of autonomous fundraising by public consortia for the implementation of the Intermunicipal Plans, notably the contracting of credit operations. Using the deductive approach method, it is analyzed the role of Municipalities within the scope of PNRS and the mode of constitution of public consortia. The legal feasibility of autonomous fundraising by consortia is also evaluated. It is concluded that the contracting of credit operations by public consortia is feasible, which may contribute to the implementation of the Intermunicipal Solid Waste Plans.

Keywords: National Solid Waste Policy; fundamental right; Intermunicipal Solid Waste Plans; intermunicipal consortia; credit operations.

Sumário: Introdução; 1 O papel dos municípios na Política

Nacional de Resíduos Sólidos: relevância e limitações; 2 Consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos; 3 A possibilidade de captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos; Conclusão; Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO



Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, tem por fundamento constitucional o artigo 225 da Constituição Brasileira, o qual institui o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No sentido de conferir efetividade a tal direito, a PNRS estabeleceu uma série de deveres aos entes federativos, à sociedade e à iniciativa privada, visando assegurar uma gestão integrada dos resíduos sólidos gerados no país. Especialmente aos Municípios foi reservado papel de destaque, enquanto ente mais familiarizado com as carências locais e espaço de convivência dos cidadãos.

Aos Municípios foi imposto o dever de elaboração e implementação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, os quais, por sua vez, devem abranger um rol mínimo de ações e programas que perpassam elementos de ordem ambiental, técnica, econômica, social e cultural. Tratam-se, portanto, de deveres complexos e multidimensionais, que demandam, inexoravelmente, recursos para sua efetiva implementação. O papel atribuído aos Municípios por força da Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como as limitações comuns por eles enfrentadas nesta missão, serão objeto de análise no Capítulo 1.

Em atenção às limitações técnicas e financeiras existentes em grande parte dos Municípios brasileiros, a Lei nº 12.305/2010 possibilitou a esses entes adotarem soluções

consorciadas para a gestão e manejo dos resíduos sólidos sob sua responsabilidade. Neste aspecto, é permitido aos Municípios apresentarem Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, unindo-se em consórcios intermunicipais para efetivarem os deveres a eles dirigidos pela PNRS.

Neste aspecto, o Capítulo 2 analisará o que são os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, e porque eles têm se mostrado uma alternativa viável para os Municípios com dificuldades análogas, no que tange à PNRS.

Em que pese a importância dos consórcios como meio de realização dos deveres impostos aos Municípios pela Lei nº 12.305/2010, há de se avaliar os aspectos práticos da questão. A este respeito, tem-se como crucial o acesso a meios financeiros que permitam aos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos realizar suas finalidades institucionais.

Diante disso, o Capítulo 3 se propõe a avaliar a possibilidade de captação autônoma de recursos pelos consórcios públicos, mais especificamente no que se refere à contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos. Para tanto, serão analisadas as normativas emanadas pelo Senado Federal a esse respeito, com destaque especial para a recente Resolução do Senado nº 15/2018.

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 e o método de pesquisa dedutivo.

A importância do tema mostra-se incontestável, tendo em vista abordar alteração normativa recente, que impacta diretamente na implementação, pelos consórcios públicos, dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, repercutindo na efetividade da gestão integrada de resíduos sólidos em âmbito local.

1 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA NACIONAL

DE RESÍDUOS SÓLIDOS: RELEVÂNCIA E LIMITAÇÕES

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi instituída no Brasil em 2010, por meio da Lei nº 12.305/2010, tendo por fundamento constitucional o artigo 225 da Constituição Federal. Tal artigo confere status constitucional ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Com base em tal preceito constitucional, a PNRS foi publicada com a finalidade de consistir em marco regulatório específico para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, caminhando, também neste aspecto, em direção à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes a serem observados na gestão dos resíduos sólidos, em nível nacional, estadual, regional e local. Além disso, a Lei teve o condão de estabelecer obrigações e dividir a responsabilidade pelo gerenciamento de resíduos entre todos aqueles que participam da cadeia de geração, sejam atores públicos ou privados.

Em dezembro de 2010, publicou-se o Decreto nº 7.404/2010, que regulamentou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, além de criar o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa.

A Lei nº 12.305/2010 fixou uma hierarquia expressa às ações a serem adotadas no processo de gestão³, 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. Nota-se,

³ Lei nº 12.305/2010, art. 9º.

portanto, que a Lei é norteada pelo intento de 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 futuras⁴.

No que tange ao alcance da Lei, seus dispositivos se aplicam a pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, que possuam alguma responsabilidade, ainda que indireta, pela geração de resíduos sólidos⁵. Também se aplicam aos atores que atuam na gestão integrada ou no gerenciamento de resíduos. Em outros termos, seus dispositivos se impõem a todo aquele que exercer algum impacto na geração ou na cadeia de geração dos resíduos sólidos, independentemente de sua natureza jurídica. Trata-se, portanto, de diploma normativo bastante amplo.

Em termos gerais, a PNSR adota como norte de implementação a cooperação entre a sociedade, o setor empresarial e os governos federal, estadual e municipal, atribuindo-lhes responsabilidades recíprocas. Objetiva-se, assim, assegurar o gerenciamento integrado de resíduos nas diferentes etapas do processo.

Importa avaliar que a Lei nº 12.305/2010 reflete o espírito federalista que informa a ordem constitucional pátria. A Política Nacional de Resíduos Sólidos atribui competências específicas a cada ente federativo sem, no entanto, deixar de reconhecer a natureza cooperativa que permeia e entrelaça as atribuições desempenhadas por cada um deles.

A respeito do regime de competências expresso na PNRS, Consuelo Yoshida⁶ afirma que a Lei desempenha papel de relevância ímpar na implementação dos objetivos do

⁴ Lei nº 12.305/2010, art. 3º, inciso XIII.

⁵ Lei nº 12.305/2010, art. 1º, § 1º.

⁶ 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.

federalismo cooperativo vigente na ordem constitucional pátria. Isso porquê a Lei nº 12.305/2010 traça diretrizes gerais a serem seguidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, permitindo a estes entes, contudo, que suplementem tais normativas, adequando-as às diversidades e interesses locais.

Exemplo concreto do intento cooperativista que permeia a PNRS são os Planos de Resíduos Sólidos. Tratam-se de instrumentos de consecução da Lei nº 12.305/2010, previstos em seu artigo 8º. Os instrumentos podem ser entendidos como ferramentas através das quais os objetivos traçados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos poderão ser viabilizados e alcançados. Importa destacar que os instrumentos previstos na Lei nº 12.305/2010 foram estruturados de modo multisetorial e abrangente, de modo a conferir concretude às finalidades técnicas, ambientais, sociais e econômicas da Lei.

Os Planos de Resíduos Sólidos 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.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos⁷ deve estabelecer uma moldura geral acerca do contexto nacional de geração de resíduos, fixando relações com outros planos de igual abrangência, como o de desenvolvimento industrial, florestal, de saneamento básico, entre outros⁸. Em termos amplos, ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos incumbe traçar critérios e linhas diretivas para que todos os agentes alcançados pela PNRS norteiem-

⁷ Atualmente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos encontra-se ainda pendente de aprovação. A versão preliminar do Plano foi divulgada para consulta em 28 de junho de 2011 e elaborada sob a coordenação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos. 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.

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23 ed., rev., ampl., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 667.

se pelas mesmas normas, metas e padrões de atuação⁹.

A Lei nº 12.305/2010 estipula que também os Estados apresentem seus próprios Planos de Resíduos Sólidos. 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 relacionados à gestão de resíduos sólidos. O mesmo vale para benefícios ou financiamentos oriundos de entidades federais de crédito ou fomento.

Compete aos Estados, por meio de seus planos, apresentar 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 aspectos¹⁰. 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.

Os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, por sua vez, estão disciplinados no artigo 18 e seguintes da PNRS, bem como no artigo 50 e seguintes do Decreto nº 7.404/2010. Perceba-se que o termo “gestão integrada” na denominação atribuída ao Plano Municipal não está presente nos Planos Nacional e Estaduais. A esse respeito, Paulo Affonso Leme Machado¹¹ adverte que a diferenciação não se deve ao acaso:

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

⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. p. 667.

¹⁰ Lei nº 12.305/2010, art. 17.

¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. p. 668-669.

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.

Ao disciplinar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, a Lei nº 12.305/2010 colocou em evidência o papel destinado aos Municípios no que tange à implementação da gestão integrada. Isso mostra-se evidente ao se analisar o complexo rol do conteúdo mínimo que deve ser englobado pelos planos municipais, que envolve questões de ordem ambiental, técnica, cultural e social, visando, de fato, a consecução da gestão ampla e integrada dos resíduos sólidos em âmbito municipal.

Adentrando propriamente nos deveres impostos aos Municípios por força da PNRS, tem-se que o plano municipal deve prever, assim como ocorre no contexto federal e estadual, 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 utilizadas¹². A identificação de áreas favoráveis para a disposição final dos rejeitos deverá observar o disposto no plano diretor e no zoneamento ambiental do Município¹³.

O plano municipal deve abordar também questões de ordem sociocultural¹⁴, como a elaboração de programas e ações de capacitação técnica voltados à 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.

Aspectos econômicos também necessitam ser gerenciados pelos Municípios através dos planos municipais de resíduos

¹² Lei 12.305/2010, art. 19, inciso I.

¹³ Lei 12.305/2010, art. 19, inciso II.

¹⁴ Lei 12.305/2010, art. 19, incisos IX a XI.

sólidos. A título de exemplo, cita-se a estruturação de mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, através da valorização dos resíduos sólidos; e a criação de 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 serviços¹⁵.

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.

Os deveres impostos aos Municípios pela PNRS não param por aí. Os Planos Municípios deverão, ainda, prever a implementação de programas voltados à conscientização da população e educação ambiental referentes à gestão de resíduos sólidos. Cabe ao Município, também, 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 reversa¹⁶.

Em face do complexo e diversificado rol de atribuições que se relacionam, direta ou indiretamente, à elaboração e implementação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos pelos Municípios, constata-se que a PNRS atribuiu papel de destaque a esses entes federativos no que se refere à gestão e manejo dos resíduos sólidos. A eleição do Município como ente de especial relevância para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos mostra-se, em grande medida, justificável.

De fato, o direcionamento de atribuições e competências aos Municípios é essencial para que a preservação e defesa do meio ambiente disponham de mecanismos concretos de

¹⁵ Lei 12.305/2010, art. 19, incisos XII e XIII.

¹⁶ Lei 12.305/2010, art. 19, inciso IV.

efetivação. O Município desempenha papel de importância ímpar na preservação ambiental, haja vista se tratar do espaço por excelência de convívio direto dos cidadãos.

É em âmbito municipal que se desenvolvem as relações sociais, políticas e cívicas entre os indivíduos, fomentadas, especialmente, pela proximidade territorial e afetiva que existe entre eles e as singularidades e necessidades locais.¹⁷

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 local¹⁸. 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.

De outra ponta, para que o Município desempenhe de maneira responsável e eficiente seu papel no esforço conjunto de proteger o meio, é vital que tenha à sua disposição meios normativos e instrumentos jurídicos que confirmam sustentação a este atuar, resguardados, logicamente, os limites previstos na disciplina constitucional e infraconstitucional¹⁹. Tal lógica estende-se à gestão dos resíduos sólidos.

Infere-se, portanto, que a Lei nº 12.305/2010 privilegia o papel dos Municípios enquanto ente sensível às carências locais no que tange ao manejo dos resíduos sólidos. A PNRS direciona a esses entes um amplo leque de atribuições, no intuito de

¹⁷ FREITAS, Gilberto Passos de; MILKIEWICZ, Larissa. 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.

¹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 112-113.

¹⁹ FREITAS, Gilberto Passos de; MILKIEWICZ, Larissa. 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*. p. 119-132.

viabilizar a efetivação da gestão integrada de resíduos sólidos em âmbito local – o que, por consequência, repercute nas esferas estadual e nacional.

Não se pode negar, contudo, os aspectos práticos desta questão. Para desempenhar de maneira efetiva e responsável o papel a ele dirigido pela PNRS, o Município demanda recursos de ordem técnica e financeira.

Ocorre que muitos Municípios brasileiros enfrentam dificuldades na implementação de uma gestão integrada e adequada dos resíduos sólidos, dificuldades essas que perpassam questões de ordem técnica, administrativa e financeira.

Conforme informações divulgadas pelo Ministério do Meio Ambiente²⁰, o contexto municipal atual, no que se refere à gestão de resíduos sólidos, revela-se preocupante. Isso porque grande parte das Prefeituras Municipais não possuem recursos técnicos e financeiros para implementar medidas efetivas de gestão de resíduos sólidos, o que compromete a execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

As dificuldades técnicas e financeiras revelam-se ainda mais contundentes nos Municípios de menor porte, que constituem a grande maioria dos municípios brasileiros. Conforme dados do Censo 2010, realizado pelo IBGE, quase 90% dos Municípios brasileiros possuem menos de 50 mil habitantes. Destes, 70% possuem população com até 20 mil habitantes. Constatase, portanto, que o Brasil é majoritariamente um país de pequenos Municípios. Essa característica implica em dificuldades de operacionalização análogas 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.

Conforme dados divulgados na pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros”, realizada em 2017 pelo Instituto Brasileiro

²⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Gestão Adequada dos Resíduos*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/gest%C3%A3o-adequada-dos-res%C3%ADduos>. Acesso em 02 abr. 2019.

de Geografia e Estatística (IBGE), 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 também se sustenta. 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%.

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 Sólidos²¹, especialmente em se tratando de Municípios menores.

As elevadas despesas com a gestão dos resíduos sólidos relevam-se, neste passo, incompatíveis com a realidade financeira de grande parte dos Municípios brasileiros. Em face da carência de recursos e dificuldades técnicas, muitos deles se mantêm em desacordo com os objetivos da Lei nº 12.305/2010²². A consecução dessas diretrizes pelos Municípios perpassa questões de ordem prática, com destaque para os recursos financeiros indispensáveis a sua realização. A realidade se impõe.

²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados – Rádio Câmara. Reportagem Especial. *Política Nacional de Resíduos Sólidos: situação dos municípios*: Bloco 4. 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: 02 abr. 2019.

²²ANTONELLO, 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: 02 abr. 2019.

2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Antes de se adentrar na temática da constituição de consórcios públicos para a consecução dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, importa analisar, ainda que sucintamente, de que maneira a formação de consórcios públicos pelos Municípios é regulamentada em âmbito constitucional e infraconstitucional.

A formação de soluções consorciadas de cooperação entre os entes federativos encontra previsão constitucional no artigo 241 da Constituição Federal²³, instituído por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. A nova redação do artigo 241 da Constituição Federal 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* constitucionais²⁴, consistindo, assim, em instrumento de cooperação federativa. Em outros termos, a norma constitucional teve o condão de fomentar o consensualismo²⁵ e consolidar a gestão associada entre os entes federados para a consecução de fins comuns²⁶.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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. 64.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 532.

No sentido de conferir concretude ao artigo 241 da Constituição Federal, publicou-se, em 06 de abril de 2005, a Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos. Após 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 acerca do regime jurídico aplicável a esse instrumento.

Interessa destacar que, antes do advento da Lei nº 11.107/2005, já existiam consórcios públicos no Brasil. Entretanto, a partir da publicação do diploma normativo, os consórcios passaram a ter reconhecida a personalidade jurídica própria, conforme se depreende da redação expressa do artigo 1º, §1º, da Lei dos Consórcios Públicos.

Até a instituição da referida Lei, portanto, “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”²⁷. Os instrumentos de cooperação até então existentes tinham por base a assunção de direitos e obrigações por um ou mais dos entes associados. Em outros termos, embora fosse viável o estabelecimento de relações de cooperação internas entre os entes federativos, essas não chegavam a produzir efeitos externos, perante terceiros, no que se refere à responsabilização direta da figura consorcial.

Assim, a aquisição de personalidade jurídica própria pelos consórcios públicos, instituída a partir da Lei nº 11.107/2005, permitiu que eles passassem a contrair direito e deveres em nome próprio. A Lei nº 11.107/2005, portanto, representou uma enorme evolução, na medida em que reconheceu a autonomia jurídico-administrativa dos consórcios públicos.

A Lei nº 11.107/2005 tratou de disciplinar também a

²⁷ 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.

estruturação financeira dos consórcios públicos. Destaca-se, a este respeito, a figura do contrato de rateio, instrumento através do qual os entes consorciados repassam recursos financeiros ao consórcio. O Decreto nº 6.017/2007 define contrato de rateio como o instrumento por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público. Em outras palavras, trata-se de obrigações econômico-financeira referentes aos objetivos institucionais do consórcio²⁸.

Cada contrato de rateio especifica as responsabilidades econômico-financeiras do respectivo ente consorciado²⁹. Assim, existirão tantos contratos de rateio quantos forem os entes consorciados. Trata-se, portanto, de instrumento autônomo, referente a cada um dos entes integrantes do consórcio.

Assevera-se 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 consorcial³⁰. A finalidade máxima do contrato de rateio é garantir estabilidade financeira e continuidade às atividades do consórcio, fixando o pagamento das contribuições devidas pelos entes consorciados, independentemente de eventuais alternâncias políticas eleitorais³².

²⁸ 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. Acesso em 02 abr. 2019.

²⁹ 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.

³⁰ Lei nº 11.107/2005, artigo 8º e artigo 4º, § 3º.

³¹ 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.

³² FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In:

No que se refere aos objetivos institucionais a serem perseguidos pelos consórcios públicos, o Decreto nº 6.017/2007 determina, em seu artigo 3º, que caberá aos entes consorciados determinar quais serão os objetivos do consórcio, observados os limites institucionais e legais.

Entre os objetivos possíveis elencados no artigo 3º do Decreto, destaca-se, para fins do presente estudo, a gestão associada de serviços públicos; a produção de informações ou de estudos técnicos; a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente; e as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional. Ademais, o rol de objetivos elencados no artigo 3º do Decreto nº 6.017/2007 é meramente exemplificativo³³. Nesse passo, 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.

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 Neto³⁴, 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.

Ao tratar do escopo mínimo dos planos de gerenciamento

Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro. CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 38.

³³ 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 02 abr. 2019.

³⁴ NASCIMENTO NETO, Paulo. *Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 21.

de resíduos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos abre a possibilidade de que os Municípios optem por soluções consorciadas, através da elaboração e implementação de Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Esses Planos deverão observar o conteúdo mínimo previsto para os Planos Municipais³⁵ e dispensam os Municípios de elaborarem Planos específicos e autônomos³⁶.

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. Evidencia-se, a esse respeito, o artigo 18, § 1º, inciso I, da Lei nº 12.305/2010, que incentiva a gestão consorciada de resíduos sólidos³⁷. O dispositivo em questão prioriza os Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais no acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana, manejo e gestão de resíduos sólidos.

Compreende-se, portanto, que os consórcios públicos intermunicipais podem ser constituídos em prol de finalidades ambientais, incluindo-se, neste aspecto, a gestão e execução de serviços públicos relativos ao manejo de resíduos sólidos. A Lei nº 12.305/2010 incentiva a formação de soluções consorciadas para a implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos.

Importa avaliar se os consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos dispõem dos meios necessários à consecução de suas finalidades, o que perpassa, indubitavelmente, o aspecto financeiro.

³⁵ Conforme esmiuçado no Capítulo 1 deste artigo, o conteúdo mínimo dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos está previsto no artigo 19 da Lei nº 12.305/2010

³⁶ Lei nº 12.305/2010, artigo 19, § 9º.

³⁷ 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 02 abr. 2019.

3 A POSSIBILIDADE DE CAPTAÇÃO AUTÔNOMA DE RECURSOS FINANCEIROS PELOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Muito embora os consórcios públicos consistam em ferramenta importante para a consecução da Política Nacional de Resíduos Sólidos pelos Municípios, a captação de recursos financeiros por eles está adstrita aos valores repassados pelos entes consorciados, por meio dos contratos de rateio³⁸. Tem-se, portanto, que as fontes de recursos, necessários ao financiamento do complexo rol de atribuições impostas aos Municípios por força da PNRS, mostram-se bastante limitadas.

Em muitos casos, a depender do serviço ou obra a ser desenvolvido pelos consórcios, os recursos colocados à sua disposição por meio dos contratos de rateio podem não ser suficientes para atender aos objetivos propostos. Em informativo especial elaborada a pedido da Confederação Nacional de Municípios, Joanni Henrichs³⁹ 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”. Os serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, em específico, costumam demandar alto custo de implementação, motivo pelo qual a jurista constata que, em muitos casos, o contrato de rateio não é suficiente.

Na hipótese de insuficiência de recursos para elaboração e implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, os consórcios públicos poderiam recorrer à União, tendo em

³⁸ Pontua-se, a título de esclarecimento, que, a depender dos serviços públicos prestados pelos consórcios, é possível que sejam acrescidas aos valores proveniente dos contratos de rateio eventuais taxas cobradas da população atendida.

³⁹ 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 04 abr. 2019.

vista a preferência assegurada aos consórcios nos repasses federais destinados à gestão e ao manejo de resíduos sólidos⁴⁰. Entretanto, tal vinculação financeira acabava por desnaturar a autonomia jurídica assegurada aos consórcios públicos pela Lei nº 11.107/2005, conforme constata Wladimir Antonio Ribeiro⁴¹. Isso porquê se sobrepunha à autonomia formal a dependência financeira no que se refere aos repasses advindos da União.

Além disso, conforme constatam Philippi e Silveira⁴², tal dependência financeira em relação ao governo federal constitui um dos principais obstáculos ao processo de descentralização e inovação municipal, somada ao contexto de aumento das responsabilidades impostas aos Municípios.

No âmbito 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 aos Municípios, a extensa e complexa gama de atribuições dirigidas a eles depende, necessariamente, do 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.

No que se refere às possibilidades de captação autônoma de recursos pelos consórcios públicos, importa esclarecer, como primeira medida, 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

⁴⁰ Tal preferência está prevista no artigo 18, § 1º, inciso I, da Lei nº 12.305/2010 e é abordada de modo pormenorizado no capítulo 2 do presente artigo.

⁴¹ RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: CNM, 2007. p. 09.

⁴² 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.

sua autonomia jurídica.

Neste sentido, destaca-se que a Lei nº 11.107/2005 dispõe, em seu artigo 2º, § 1º, a possibilidade de recebimento de auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas pelos consórcios. A princípio, portanto, não haveria vedação expressa à captação autônoma de recursos pelos consórcios para aplicação em suas finalidades institucionais. Entretanto, a Lei de Consórcios Públicos não regulamenta de modo expresso e pormenorizado como esta captação seria realizada.

Em que pese tal lacuna, alguns dispositivos da Lei merecem especial atenção, notadamente aqueles que se relacionam à possibilidade de contratação de operações de crédito. Veja-se, neste aspecto, o artigo 9º, *caput*, da Lei nº 11.107/2005, que estabelece que “a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas”⁴³. 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.

Constata-se, portanto, ser do Senado Federal a competência para regulamentar a captação direta de recursos financeiros pelos consórcios públicos, por meio da contratação de operações de crédito.

O conceito de operações de crédito encontra-se definido no artigo 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Considerando o conceito legal, 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

⁴³ O artigo 11 do Decreto nº 6.017/2007 repete a dicção do artigo 9º, *caput*, da Lei nº 11.107/2005.

desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras e serviços públicos, mediante contratos ou a emissão de títulos da dívida pública”⁴⁴.

Em se tratando dos consórcios públicos, nota-se, portanto, que seus objetivos institucionais se coadunam de modo mais direto à segunda espécie, especialmente no que se refere ao financiamento de serviços públicos. No caso específico de consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, portanto, as operações de crédito podem ser úteis ao financiamento de ações e programas relacionados à implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos, que demandam um horizonte de aplicação de médio a longo prazo.

Mas não se pode olvidar que a possibilidade de contratação de operações de créditos pelos consórcios públicos sujeita-se aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal⁴⁵. Analisando as normas emanadas pelo Senado Federal no que se refere à regulamentação do tema, tem-se como emblemática a Resolução do Senado nº 43/2001.

Tal Resolução 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 conteúdo da Resolução em questão, José Maurício Conti⁴⁶ 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.

Note-se que a Resolução nº 43/2001 silencia, portanto, quanto à possibilidade de contratação de tais operações por

⁴⁴ ABRAHAM, Marcus. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 2 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 201.

⁴⁵ Decreto nº 6.017/2007, artigo 10.

⁴⁶ 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.

outras entidades, a exemplo dos consórcios públicos, e se essas também seriam alcançadas pelos dispositivos constantes da Resolução.

Em informativo lançado em 2018 pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) a respeito dos consórcios públicos de resíduos sólidos, Henrichs e Lins⁴⁷ 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 Federal⁴⁸. 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 específica emanada pelo Senado Federal, que contemplasse, de modo expresse, a realização de contratações pelos consórcios públicos⁴⁹.

⁴⁷ HENRICHS, 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%20P%C3%BAblico%20de%20Res%20S%C3%B3lidos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20\(2017\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%20P%C3%BAblico%20de%20Res%20S%C3%B3lidos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20(2017).pdf). Acesso em 15 mar. 2019.

⁴⁸ HENRICHS, Joanni; LINS, Cláudia. *Consórcio público de resíduos sólidos: principais aspectos técnicos e financeiros*. p. 03.

⁴⁹ Veja-se, a esse respeito, o artigo. 17, *caput*, da Portaria nº 274/2016, da Secretaria

Em termos práticos, tal lacuna obstava a captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios públicos, especialmente no que se refere à contratação de operações de crédito.

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”⁵⁰.

Os Municípios e consórcios públicos intermunicipais 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 data⁵¹.

No intuito de transpor tais dificuldades, editou-se, em 04 de julho de 2018, a Resolução do Senado Federal nº 15/2018. Em síntese, a recente Resolução acrescenta ao texto original da Resolução nº 43/2001 dispositivos que passam a regulamentar a contratação de operações de crédito também pelos consórcios públicos. As alterações implementadas em 2018 incluem

do Tesouro Nacional.

⁵⁰ 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: 05 abr. 2019.

⁵¹ 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%ABlicos>. Acesso em: 17 mar. 2019.

expressamente 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.

Acrescenta-se ao artigo 2º da Resolução nº 43/2001 o § 2º, que estabelece:

§ 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 Confederação Nacional de Municípios divulgou, em setembro de 2018, a Nota Técnica nº 22/2018⁵² 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 Lei de Responsabilidade Fiscal⁵³.

Destaca-se, como primeira condição, a necessidade de autorização legislativa. Cada ente consorciado deve apresentar lei específica autorizando a contratação da operação pretendida.

⁵² 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. Acesso em 18 mar. 2019.

⁵³ 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.

Os recursos provenientes da operação necessitam, ainda, ser incluídos em crédito orçamentário adicional, bem como no texto da Lei Orçamentária Anual.

Impõe-se também aos entes consorciados observar os limites ao endividamento. Em se tratando dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, aplica-se o limite previsto para os Municípios no artigo 7º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

A Resolução nº 15/2018 admite também a possibilidade de que a contratação da operação de crédito não seja direcionada a todos os entes consorciados⁵⁴. Esta previsão 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 intermunicipal de resíduos sólidos que desempenha diversos serviços de gestão e manejo e cuja contratação de operação de crédito específica se destina à implementação de um aterro sanitário. Imaginando que este aterro será utilizado por apenas uma parcela dos entes integrantes, aqueles que não têm interesse em usufruir desse investimento não necessitarão contribuir com quota-parte na contratação da operação⁵⁵. Assim, a Resolução nº 15/2018 admite que um ou mais entes consorciados não tenham quota a contribuir em determinada operação.

A Resolução do Senado Federal nº 15/2018⁵⁶ 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.

⁵⁴ Resolução do Senado Federal nº 15/2018, artigo 20-A, § 1º.

⁵⁵ 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 mar. 2019.

⁵⁶ Resolução do Senado Federal nº 15/2018, artigo 20-B

O artigo 20-C da Resolução de 2018 estabelece taxativamente que a extinção do contrato de consórcio público não altera as responsabilidades financeiras assumidas. Tal previsão reafirma o intento de se garantir segurança jurídica e honrar as obrigações assumidas diretamente pelo consórcio, chancelando, assim, a autonomia jurídica do consórcio público, enquanto entidade que detém personalidade jurídica autônoma, independente de eventuais alterações internas ou em sua composição.

Em termos gerais, é possível constatar que 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. Rememora-se que a Lei de Consórcios Públicos estabelece expressamente a autonomia jurídica dos consórcios constituídos sob seus ditames, prevendo⁵⁷ 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.

Apesar de tal previsão, em face 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 dessas

⁵⁷ Lei nº 11.107/2005, artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I.

entidades novos meios de captação de recursos financeiros.

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 intermunicipais de resíduos sólidos, uma vez que passam a dispor de variadas fontes de financiamento para implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos.

Tal mudança pode ser vista com bons olhos, uma vez que permite aos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos dispor de outras vias de financiamento de suas finalidades institucionais, não mais dependendo exclusivamente dos repasses financeiros disponibilizados pelo governo federal.

Adverte-se, porém, se tratar de normativa recém-publicada, impondo-se, necessariamente, certo período de amadurecimento e maturação. Uma vez transcorrido este período, será possível realizar avaliações mais concretas quanto aos reais efeitos da Resolução sobre os consórcios públicos, em especial no que se refere a eventuais impactos em relação à gestão integrada de resíduos sólidos em âmbito consorcial.

CONCLUSÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída por meio da Lei nº 12.305/2010, estabeleceu múltiplos deveres à sociedade, ao setor empresarial e aos governos federal, estadual e municipal, atribuindo-lhes responsabilidades recíprocas.

Particularmente no que tange aos Municípios, o presente estudo colocou em evidência, em seu item 1, o complexo rol de atribuições dirigidas a eles por força da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entre outras obrigações, coube aos Municípios o dever de elaborar e implementar os chamados Planos Municipais de Gestão Integrada 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.

Em síntese, foram atribuídas aos Municípios obrigações de caráter multidimensional, 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.

Reconhecendo as limitações municipais, a PNRS possibilitou aos Municípios optarem por soluções consorciadas para a elaboração de seus Planos de Gestão de Resíduos. Neste sentido, passou a ser viável aos Municípios, organizados em consórcios públicos, optem por elaborar e implementar Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos. Além disso, a PNRS incentiva a implementação de soluções consorciadas, uma vez que confere prioridade aos Municípios integrantes de consórcios públicos no acesso a recursos federais destinados à gestão e manejo de resíduos sólidos.

No item 2, foram analisados os principais pontos referentes à Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos. Destacou-se, em especial, a autonomia jurídica conferida aos consórcios a partir do advento da lei e, no que tange ao aspecto financeiro, a figura dos contratos de rateio. Pontuou-se ser este o único instrumento através do qual os entes consorciados podem repassar recursos financeiros aos consórcios públicos.

Em síntese, portanto, dispõem os consórcios públicos de duas fontes básicas de financiamento: os contratos de rateio e, a depender do serviço público por eles desempenhado, eventuais taxas cobradas da população atendida. Entretanto, não raras vezes, tais recursos não são suficientes para viabilizar as finalidades institucionais dos consórcios públicos. Em se tratando especificamente dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, os serviços de gestão e manejo de resíduos costumam demandar altos investimentos.

Diante deste cenário, analisou-se, no item 3, a

possibilidade de captação autônoma de recursos financeiros pelos consórcios intermunicipais, em particular a contratação de operações de crédito. Concluiu-se que a recém-publicada Resolução do Senado Federal nº 15/2018 passou a viabilizar e regulamentar de modo expresse a contratação de operações de crédito pelos consórcios públicos, estabelecendo regras específicas a eles aplicáveis.

A Resolução em questão tem o mérito de ampliar as fontes de recursos das quais os consórcios públicos dispõem para a consecução de suas finalidades institucionais. Em se tratando dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, a possibilidade de contratação de operações de créditos por esses consórcios pode representar um elemento facilitador à implementação dos Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos por essas entidades, repercutindo positivamente na gestão integrada de resíduos em âmbito local e regional.

Adverte-se, no entanto, se tratar de norma recém-publicada, razão pela qual seus efeitos concretos ainda são desconhecidos, tanto pela comunidade científica, quanto pelos gestores públicos.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- 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: 15 mar. 2019.
- 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. Acesso em: 15 mar. 2019.
- 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. Acesso em: 01 abr. 2019.
- 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. Acesso em: 05 abr. 2019.
- 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. Acesso em: 02 abr. 2019.
- 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.
- 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.
- 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: 02 abr. 2019.
- 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.
- EFING, Antônio Carlos; GEROMINI, Flávio Penteadó. Crise ecológica e sociedade de consumo. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*. v. 6, n. 2, 2016, p. 225-238. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3859/2616>. Acesso em: 02 abr. 2019.
- 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.
- 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.
- FREITAS, Gilberto Passos de; MILKIEWICZ, Larissa. 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.
- 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.
- 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_Consorciios_operacoesdecredito.pdf. Acesso em: 02 abr. 2019.
- 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/biblio-
teca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%BA-
blico%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3li-
dos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cni-
cos%20e%20financeiros%20\(2017\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%BA-blico%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3li-dos%20-%20Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20(2017).pdf). Acesso em: 15
mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍS-
TICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais.
Perfil dos municípios brasileiros: 2013. Rio de Janeiro:
IBGE, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍS-
TICA. *Perfil dos municípios brasileiros*: 2015. Rio de
Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍS-
TICA. *Perfil dos municípios brasileiros: 2017*. Rio de
Janeiro: IBGE, 2017.

LIMA, José Dantas de. *Consórcios de desenvolvimento intermu-
nicipal*: instrumento de integração regional. Rio de Ja-
neiro: ABES, 2003.

LOSADA, Paula Ravanelli; RIBEIRO, Wladimir António. Con-
sórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos? In: *Con-
sórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro*.
CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente
(orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo,
2013.

MOREIRA, Tomás Antonio; NASCIMENTO NETO, Paulo.
Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de
resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: re-
flexões teórico-conceituais. *Revista Brasileira de Gestão
e Desenvolvimento Regional*, v. 8, p. 239-282, 2012.

MOREIRA, Vital. *Administração Autônoma e Associações Pú-
blicas*. reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

NASCIMENTO NETO, Paulo. *Resíduos sólidos urbanos*: pers-
pectivas de gestão intermunicipal em regiões

- metropolitanas. São Paulo: Atlas, 2013.
- 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 mar. 2019.
- RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: CNM, 2007.
- 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.
- VILLELA, Lívia. *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 mar. 2019.
- 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.