



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Tecnologia e Ciências

Faculdade de Engenharia

Vanda Azevedo Costa

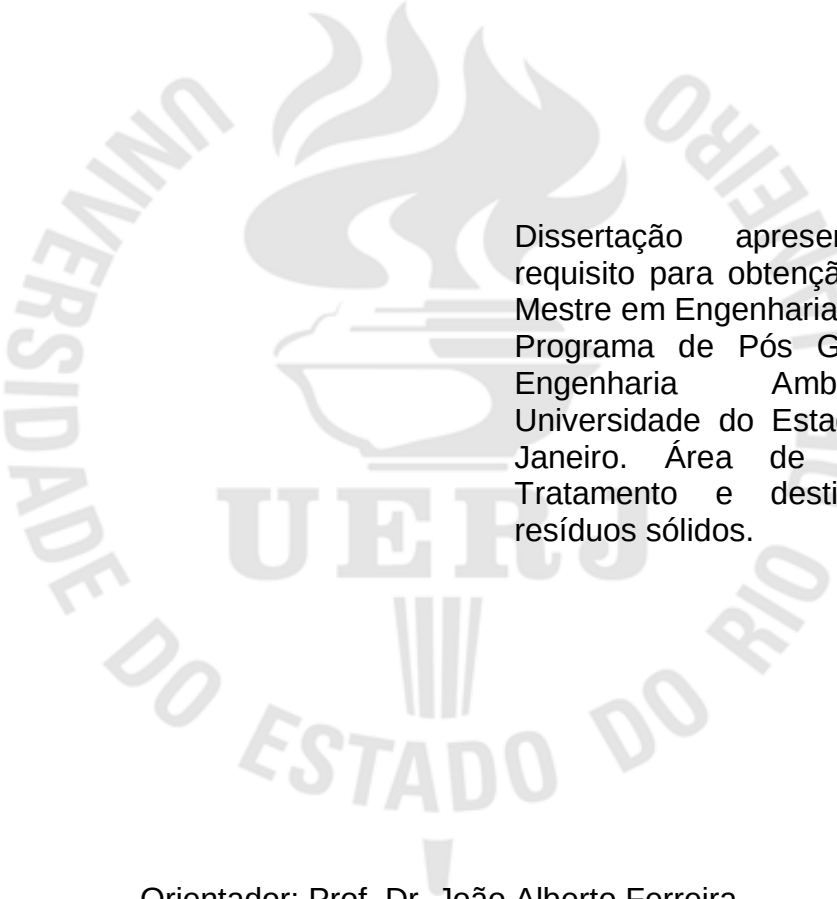
**Consórcios Públicos para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos:
análise do processo de estruturação e implantação no Estado do
Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2016

Vanda Azevedo Costa

**Consórcios Públicos para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos:
análise do processo de estruturação e implantação no Estado do Rio de
Janeiro**



Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia Ambiental em Programa de Pós Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Tratamento e destino final de resíduos sólidos.

Orientador: Prof. Dr. João Alberto Ferreira

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC/B

C837 Costa, Vanda Azevedo.
Consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos
urbanos: análise do processo de estruturação e implantação
no Estado do Rio de Janeiro / Vanda Azevedo Costa. – 2016.
141f.

Orientador: João Alberto Ferreira.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio
de Janeiro, Faculdade de Engenharia.

1. Engenharia Ambiental 2. Resíduos sólidos urbanos -
Gestão - Dissertações. 3. Consórcios - Dissertações. I.
Ferreira, João Alberto. II. Universidade do Estado do Rio de
Janeiro. III. Título.

CDU 628.4:340

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial
desta dissertação.

Assinatura

Data

Vanda Azevedo Costa

**Consórcios Públicos para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos:
análise do processo de estruturação e implantação no Estado do Rio de
Janeiro**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia Ambiental em Programa de Pós Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Tratamento e destino final de resíduos sólidos.

Aprovada em 13 de Abril de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Alberto Ferreira (Orientador)
Faculdade de Engenharia – UERJ

Prof^a. Dr^a. Camille Ferreira Mannarino
Escola Nacional de Saúde Pública – FIOCRUZ

Prof^a. Dr^a. Elisabeth Ritter
Faculdade de Engenharia – UERJ

Rio de Janeiro

2016
DEDICATÓRIA

Aos meus pais, pelo amor incondicional e por acreditarem em mim.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois nunca deixei de sentir Sua presença, me acompanhando em cada passo da minha caminhada.

Aos meus pais, Vandinel e Maria (*In memoriam*). Sem o amor e os exemplos de humildade, simplicidade e perseverança, a menina que cresceu no interior nunca teria ido tão longe. Estiveram sempre em meu coração.

Ao meu orientador, Prof. João Alberto Ferreira, modelo de profissional e orientador, que com paciência e sabedoria sempre me apoiou na árdua jornada de produzir um trabalho de qualidade. Obrigada pelo conhecimento transmitido.

À Prof^a. Márcia Marques Gomes, que me acolheu em sua equipe de trabalho e confiou em meu desempenho profissional. Se, como pesquisadora sua capacidade é indiscutível, como ser humano é ainda mais especial, e tenho o privilégio de considerar uma amiga.

Ao meu noivo, Guilherme Tavares, pelo amor, compreensão, paciência, companheirismo, por estar sempre ao meu lado compartilhando os bons e maus momentos, estou certa de que minha formação acadêmica e pessoal não estaria completa sem os seus diálogos e conselhos. Obrigada por toda sabedoria compartilhada, serei eternamente grata. Te amo.

À Coordenação e Docentes do PEAMB. As lições que aprendi em sala e no convívio estarão sempre comigo; e a todos da UERJ que, direta ou indiretamente, auxiliaram no desenvolvimento do meu trabalho. Em especial ao DEPESQ, a Faculdade de Engenharia e o LABGIS.

Aos colegas de turma; compartilhamos dúvidas, estudos, angústias e conquistas.

À equipe do LABIFI, um grupo e pessoas que sempre apoiaram: Maíra, Deivisson, Tadeu, André, Alexandre, Gabriele e Janaína, com seus conselhos valiosos, sugestões e experiências.

Aos que tiveram participação direta na obtenção de dados: Erika Soares (SEA/RJ), que teve paciência e boa vontade intermináveis, José Arnaldo (Secretário de Meio Ambiente de Japeri), Francilene (Secretária Executiva do Convale), Raquel, Lucas e Humberto (Secretaria de Meio Ambiente de Vassouras), Sr. Silvestre

Teixeira (Procurador Geral do Consórcio Noroeste Fluminense), Sr. Valter Conrado (Secretário Executivo do CIMVI).

À minha nova família, por me acolherem com todo carinho, Marilú e Helena Tavares. Obrigada pelo incentivo.

Por fim, aos meus amores peludos, Dexter e Janis, por seu amor incondicional, abraços e lambidas, que me reconfortavam após cada dia tenso.

RESUMO

COSTA, Vanda Azevedo. *Consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos: análise do processo de estruturação e implantação no Estado do Rio de Janeiro*. 2016. 141f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Faculdade de Engenharia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

O propósito deste estudo é analisar o processo de estruturação e implantação dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos no estado do Rio de Janeiro face ao novo cenário estabelecido tanto pela Lei 11.107/05 - Lei dos Consórcios Públicos, quanto pela Lei 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos. Para tal, foram escolhidos três consórcios para gestão de resíduos sólidos urbanos no Rio de Janeiro: CONVALE, Centro Sul Fluminense I e Noroeste Fluminense. Os principais objetivos deste trabalho foram analisar a legislação pertinente aos consórcios públicos, identificar os requisitos necessários a sua formação, evidenciar condicionantes, potencialidades e limitações do processo de gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos. Para o desenvolvimento deste estudo foi realizado um levantamento bibliográfico na literatura existente e como instrumento de pesquisa de campo foi elaborado um questionário, com perguntas semiestruturadas aplicado aos representantes dos consórcios selecionados. Após análise e identificação de um consórcio fora do estado do Rio de Janeiro operando adequadamente, o CIMVI (SC), foi realizado um estudo comparativo dos processos de implantação, identificando as dificuldades enfrentadas ao longo de todas as fases da implementação dos consórcios, com objetivo de subsidiar futuras experiências de consórcios públicos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos. Os resultados demonstraram que na formação dos consórcios públicos no Estado do Rio de Janeiro, foi adotado o modelo prospectivo, ou *top-down* com atuação conjunta vertical, ou seja, estado-município, e no consórcio CIMVI (SC) foi aplicado o modelo retrospectivo, ou *button-up*, onde a cooperação federativa ocorreu de forma horizontal, ou seja, somente entre municípios.

Palavras-chave: Resíduos sólidos; Consórcios públicos; Gestão; Federalismo.

ABSTRACT

COSTA, Vanda Azevedo. *Public consortia for solid waste management: structring process analysis and implementation in the State of Rio de Janeiro*. 2016. 141f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Faculdade de Engenharia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

The purpose of this study is to analyze the process of structuring and implementation of public consortia for solid waste management in the state of Rio de Janeiro towards the new scenario established both by Law 11.107 / 05 - Public Consortia Law, and by Law 12.305 / 10 - National Policy on Solid Waste. To this end, were selected three consortia for management of municipal solid waste in Rio de Janeiro: Convale, Centro Sul Fluminense I and Noroeste Fluminense. The main objectives of this study were to analyze the pertinent legislation to public consortia, identify the requirements necessary for their training, highlighting constraints, potential and limitations of the consortiated management process of urban solid waste. To develop this study was performed a bibliographical review of existing literature and as field research instrument was developed a questionnaire with semi-structured questions applied to the representatives of the selected consortia. After analysis and identification of a consortium outside the state of Rio de Janeiro operating properly, CIMVI (SC), it was conducted a comparative study of the implantation process, identifying the difficulties faced throughout all stages of implementation of the consortia in order to support future experiences of urban solid waste management public consortia. The results showed that in the formation of public consortia in the state of Rio de Janeiro, was adopted prospective model, or top-down with vertical joint action, i.e. state-municipality, and in CIMVI Consortium (SC) was applied retrospective model, or button-up, where the federative cooperation occurred horizontally, i.e. only between municipalities.

Keywords: Solid waste; Public consortia; Management; Federalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Processo de constituição e implantação de consórcio público.....	28
Figura 2	Prestação e contratação dos serviços públicos de saneamento.....	37
Figura 3	Consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos identificados por região.....	40
Figura 4	Mapa do Estado do Rio de Janeiro apresentando os Núcleos de Tutela Coletivo Do Ministério Público.....	52
Figura 5	Primeiro cenário proposto para implantação dos consórcios públicos no Estado do Rio de Janeiro.....	56
Figura 6	Cenário atual dos arranjos regionais para a disposição final de resíduos sólidos urbanos no Rio de Janeiro.....	58
Figura 7	Municípios que integram o CONVALE.....	67
Figura 8	Mapa dos municípios integrantes do Consórcio Centro Sul Fluminense I – RJ.....	70
Figura 9	Municípios integrantes do atual Consórcio Noroeste – RJ.....	72
Figura 10	Mapa dos municípios pertencentes ao CIMVI.....	75
Figura 11	Estrutura do CIMVI – SC.....	76
Figura 12	Quantidade de resíduos dispostos gerados no CIMVI.....	77
Figura 13	Cronograma da gestão de resíduos.....	92

LISTA DE QUADROS

Quadro I	Variáveis na análise da Performance do Sistema de Gerenciamento de Resíduos.....	18
Quadro II	Panorama sucinto categorial sobre os questionamentos e respostas obtidas durante as entrevistas.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIMVI	Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí
CONVALE	Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Vale do Café
GRSU	Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LCP	Lei dos Consórcios Públicos
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Medida provisória
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SEA – RJ	Secretaria de Estado do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO E RELEVÂNCIA.....	13
OBJETIVOS.....	15
Objetivo geral.....	15
Objetivos específicos.....	15
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
1.1. Políticas Públicas no Brasil.....	16
1.1.1. Lei dos Consórcios Públicos.....	20
1.1.2. Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.....	21
1.1.3. Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	22
1.2. Consórcios Públicos.....	25
1.2.1. Definição.....	25
1.2.2. Etapas de formação dos consórcios públicos.....	27
1.2.3. A Gestão Integrada de Resíduos Sólidos sob a ótica das Leis Federais nº11.107/2005,11.445/2007,12.305/2010.....	35
1.2.4. Situação geral dos consórcios públicos constituídos no Brasil.....	38
1.3. Atuação do Ministério Público na gestão de resíduos sólidos.....	45
1.3.1. Inquérito Civil.....	48
1.3.2. Ação Civil Pública.....	49
1.3.3. Termo de Ajustamento de Conduta.....	50
1.3.4. Atuação do Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro.....	51
1.3.5. Atuação do Ministério Público no Estado de Santa Catarina.....	53
1.4. Histórico da participação do Estado no Processo de Implantação dos Consórcios Públicos no Rio de Janeiro.....	54
1.5. Histórico do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí - CIMVI - Santa Catarina.....	59
2. MATERIAL E MÉTODOS.....	61
2.1. Coleta de Dados.....	61
3. RESULTADOS.....	66
3.1. Formação dos consórcios.....	66
3.2. Constituição dos consórcios.....	79

3.3.	Caracterização dos consórcios.....	84
4.	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	98
5.	CONCLUSÃO.....	112
	REFERÊNCIAS.....	115
	APÊNDICES.....	123

INTRODUÇÃO E RELEVÂNCIA

Consortar-se é associar, articular, integrar, conjugar, é pensar grande, acima dos problemas do cotidiano, das pequenas políticas e da má gestão. Atualmente, o maior desafio é compreender o que faz estas experiências surgirem, como elas surgem, o que faz se consolidarem, se perpetuarem e também disseminarem (LIMA, 2003).

O presente estudo surge da necessidade de melhor compreender os processos de formação dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos no país. Com isso, pretende-se contribuir para ampliar os conhecimentos sobre os mecanismos de formação dos mesmos, suas limitações, condicionantes e potencialidades relacionadas ao processo de formação diante do novo cenário estabelecido pelas Lei nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2005), Lei nº 11.445/2007 – Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (BRASIL, 2007) e Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010).

Apesar dos avanços significativos, nos últimos anos, em relação a destinação final de resíduos sólidos, existe ainda um longo caminho para encerramento dos lixões existentes no Estado do Rio de Janeiro. Os lixões ainda em funcionamento estão localizados nos municípios de pequeno porte, devido à falta de recursos para se adequarem às exigências ambientais, principalmente à Política Nacional de Resíduos Sólidos que previa o encerramento dos mesmos até 2014. Considerando que Instituto Estadual do Ambiente – INEA (RJ) não emite licença para operação de aterros controlados, os municípios que utilizam tal forma de disposição final deverão readequar seus procedimentos, encerrando os lixões ativos, remediando as áreas contaminadas e propondo novas alternativas de disposição final.

Os consórcios públicos para destinação de resíduos sólidos surgem como uma alternativa viável, para uma nova visão sob a ótica da gestão pública, servindo como instrumento de apoio na busca por soluções de problemas enfrentados entre entes federados tendo como solução a implantação de aterros para a gestão consorciada dos resíduos sólidos gerados (CALDERAM, 2013). Segundo informações da Secretaria de Estado do Ambiente – SEA, existem oito consórcios

públicos formalizados no Estado do Rio de Janeiro, englobando quarenta e oito municípios. Todos os consórcios contam com a participação do Estado e até o presente (janeiro de 2016) nenhum iniciou efetivamente a operação, num processo que se prolonga por cerca de nove anos.

O presente estudo se propõe analisar o processo de estruturação dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos no Estado do Rio de Janeiro tentando entender as dificuldades para sua implantação. Para tal foram analisados os processos de formação de três consórcios no Estado: Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Vale do Café - CONVALE, Centro Sul Fluminense I e Noroeste Fluminense. Buscou-se identificar um consórcio operando adequadamente em relação a destinação de resíduos sólidos, que pudesse servir de parâmetro para comparação na análise dos processos de implantação nos consórcios do Rio de Janeiro, identificando as dificuldades enfrentadas ao longo de todas as fases, com objetivo de subsidiar futuras experiências de consórcios públicos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos. O consórcio identificado foi o Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí - CIMVI localizado em Santa Catarina.

Este trabalho está estruturado em 5 capítulos, esta introdução que além da relevância do estudo apresenta os objetivos. O capítulo 1 contempla o referencial com cinco sub-itens: **Políticas públicas no Brasil**, que aborda os principais marcos legais da Política Pública Nacional, na área de resíduos sólidos urbanos ; **Consórcios públicos**, com a definição, etapas de formação e a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos sob a ótica das Leis Federais nº 11.107/2005, 11.445/2007, 12.305/2010; **Atuação do Ministério Público na gestão de resíduos sólidos** que apresenta as ferramentas de tutela ambiental utilizada (Inquérito Civil, Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta) , **Histórico da participação do Estado no Processo de Implantação dos Consórcios Públicos no Rio de Janeiro e Histórico do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí - CIMVI - Santa Catarina**. No capítulo 2 apresenta-se a **Metodologia da Pesquisa** aplicada para elaboração do trabalho, no capítulo 3 são apresentados os **Resultados** obtidos, no 4º capítulo estão as **Discussões dos Resultados e análise comparativa dos mesmos** e por fim o quinto capítulo apresenta a **Conclusão e Recomendações**.

OBJETIVOS

Analisar o processo de estruturação e implantação de consórcios públicos para gestão associada de resíduos sólidos urbanos no Estado do Rio de Janeiro.

Objetivos específicos:

- 1- Identificar os requisitos necessários à formação dos consórcios;
- 2- Evidenciar condicionantes, potencialidades e limitações do processo de gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos;
- 3- Identificar e analisar as dificuldades encontradas para a implantação dos consórcios nos arranjos selecionados.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Políticas Públicas no Brasil

Segundo Teixeira (2002), políticas públicas são o conjunto de normas e princípios que norteiam a ação do poder público e dispõem regulamentos e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, sendo o meio de intervenção entre sociedade e Estado. Evidentemente, são políticas estruturadas e formuladas em documentos tais como leis, programas, linhas de financiamento que sugerem ações que envolvem aplicações de recursos públicos. Ocasionalmente pode ocorrer incompatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas.

Outro fator importante e que deve ser considerado são as “não-ações” e as omissões, consequência de manifestações políticas, as quais representam alternativas e orientações dos que ocupam cargos. A elaboração de políticas públicas estabelece-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

O processo de elaboração, implantação e principalmente resultados das políticas públicas são formas de exercício do poder político, que envolvem a distribuição de poder, mas o poder é uma relação social que envolve diversos atores, cada um com projetos e interesses diferenciados e até mesmo contraditórios, o que requer a necessidade de mediações sociais e institucionais, para obter um consenso e resultar na legitimidade e eficácia das políticas públicas (TEIXEIRA, 2002). As políticas públicas atentam-se para a internalização das externalidades ambientais negativas cujo intuito é mitigar os impactos causados na saúde humana e também ao meio ambiente. Esta atuação pode ser feita por meio da aplicação dos instrumentos de políticas públicas na gestão de resíduos sólidos urbanos (SILVA, 2015).

Fundamentalmente, duas perspectivas são consideradas ao se planejar a implementação de políticas públicas. A primeira, denominada desenho prospectivo ou *top-down* (ELMORE, 1996), considera que a implementação das políticas públicas segue uma lógica sequencial quando, após as etapas da formulação,

chega-se até a efetiva implementação. Tal modelo evidencia claramente a dicotomia entre decisão e operacionalização, criando uma relação direta e sequencial de causalidade. Os possíveis problemas operacionais, administrativos ou de gestão são consequências diretas das falhas conceituais na formulação das políticas.

Na segunda perspectiva, chamada de desenho retrospectivo ou *bottom-up* (ELMORE, 1996), existe a compreensão de que os formuladores de políticas não são, realmente, os responsáveis pelo sucesso ou não do que foi planejado. Os elementos que atuam diretamente na operacionalização e administração detêm as condições para influenciar nos resultados. Considerando-se que, uma vez posta em prática, a política passa a sofrer as influências e ações de fatores externos, ocasionando uma imprevisibilidade (PRESSMAN, 1984) os responsáveis pela operacionalização não apenas colocam em prática o que lhes foi determinado, eles atuam de acordo com as condições reais e podem mesmo chegar a efetuar ajustes e alterações baseadas nos conhecimentos técnicos e práticos, afetando diretamente os resultados almejados.

Ademais, as formas de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil nem sempre são objeto dos estudos técnicos necessários ao seu bom funcionamento, tampouco são planejadas de acordo com modelos ambiental e socialmente adequados. A ausência deste norte atrelado à sinergia do crescimento do consumo e das cidades, consequentemente, fez com que a produção e a destinação dos resíduos sólidos se tornassem um grande problema para os gestores públicos, desde a esfera nacional até a municipal (CERELI, 2012).

O gerenciamento de resíduos sólidos é normalmente considerado dever e responsabilidade das autoridades municipais (GUERRERO, MAAS & HOGLAND 2013). Contudo, não é possível desconsiderar a importância de inúmeras variáveis na análise da Performance do Sistema de Gerenciamento de Resíduos, conforme explicitado no Quadro I.

Quadro I: Variáveis na análise da Performance do Sistema de Gerenciamento de Resíduos

Soluções baseadas localmente Disponibilidade local de capacidade técnica Infraestrutura, estradas e veículos ruins Tecnologias e dados confiáveis Disponibilidade de infraestrutura e equipamentos adequados Presença de tecnologias de baixo custo	Técnicos	Performance do Sistema de Gerenciamento de Resíduos
Sistemas de controle ambiental Associação a entidades ambientais Avaliação de impactos ambientais	Ambientais	
Instrumentos econômicos Participação do setor privado e ausência de recursos Falta de vontade de pagar (pelo serviço)	Financeiros /Econômicos	
Apatia social para participação Coordenação e cooperação entre usuários e provedores do serviço Campanhas de educação e conscientização Cidadãos desejando participar das soluções Cidadão participando da tomada de decisões	Sócio-culturais	
“Conhecimento” pelos	Institucionais /	

administradores de resíduos dos municípios Existência de Plano Estratégico Gerenciamento inadequado Suporte das autoridades municipais Baixa prioridade dos políticos para as questões de resíduos sólidos Liderança dos políticos Coordenação entre agências Motivação pelos trabalhadores municipais Pessoal capacitado, cooperação entre os setores público e privado Mudanças de políticos municipais Suporte do Governo Central Conhecimento em tecnologias e boas práticas Líderes interessados em questões ambientais e de resíduos Eficiência do gerenciamento municipal Conhecimento dos líderes sobre a situação do gerenciamento de resíduos nas cidades	Organizacionais	
Políticas adequadas	Políticos/Legais	

“Regulações fortes” Legislação adequada		
--	--	--

Fonte: Traduzido de Guerrero, Mass & Hogland (2013)

O reconhecimento das variáveis que influenciam diretamente na gestão dos resíduos é condição básica para a busca de soluções, caso contrário os discursos se repetirão indefinidamente, e o conformismo com a premissa de inviabilidade do modelo se perpetuará.

Sendo assim, há instrumentos que sustentam e orientam, essencialmente, as políticas nacionais no que se refere aos resíduos sólidos urbanos (RSU), servindo, de fato, como os marcos legais do setor: A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a Política Nacional de Saneamento e a lei de Consórcios Públicos. Este conjunto de leis pode ser considerado a base do sistema jurídico–ambiental brasileiro, no âmbito federal, direcionando a regulamentação da gestão de RSU (GRS/UFPE, 2014).

1.1.1. Lei Federal dos Consórcios Públicos – 11.107/2005

Tendo em vista que o escopo do presente trabalho é analisar o processo de estruturação e implementação de consórcios públicos para gestão associada de resíduos sólidos, faz-se necessário apresentar introdutoriamente conceituação acerca do tema Consórcios Públicos, considerando-se as Leis, Emenda e Decreto que norteiam os procedimentos relativos ao estabelecimento de um consórcio público de acordo com os marcos legais vigentes.

É fundamental compreender que o conceito de cooperação, intrínseco ao Federalismo, e que objetiva unificar esforços e recursos visando alcançar benefícios comuns aos entes federados, era um princípio básico da Constituição de 1988, ou como definiu Jordão (2011), um princípio constitucional positivo. Portanto, os consórcios públicos no Brasil surgiram como um desenvolvimento lógico do modelo Federativo. O Art.241 da Constituição Federal, já em sua redação final, definida com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como emenda da reforma administrativa, determinou a necessidade de criação de lei que disciplinasse os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados (BRASIL,1988).

A publicação da Lei nº 11.107/05, que dispõe sobre a normas gerais para a realização de consórcios públicos, ocorreu sete anos após a Emenda Constitucional nº 19/98, porém somente com o Decreto nº 6.017/07 foi regulamentada a figura jurídica dos consórcios públicos. Pires e Nogueira (2008) analisaram sobejamente todo o processo, e puderam afirmar que interesses políticos, institucionais e setoriais foram determinantes, haja vista que se por um lado a intenção do governo, por intermédio do Projeto de Lei nº 3.884/2004 (BRASIL, 2004), era o desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano, notadamente as ações voltadas ao saneamento ambiental tramitava concomitantemente no Congresso o Projeto de Lei nº 1.071/1999 Brasil (1999), de autoria do Deputado Rafael Guerra, Coordenador da Frente Parlamentar da Saúde, que apresentava demandas específicas, oriundas do setor da saúde.

Das diferenças existentes entre os dois projetos de lei resultou a Lei 11.107/2005. Se o do Projeto de Lei nº 3.884/2004 previa apenas a criação da personalidade jurídica de direito público para os consórcios públicos, o Projeto de Lei nº 1.071/1999 adicionou a personalidade jurídica de direito privado à Lei.

1.1.2. Diretrizes Nacionais Para o Saneamento Básico - Lei 11.445/2007

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), saneamento básico é o gerenciamento ou controle dos fatores físicos que podem exercer efeitos nocivos à população, interferindo negativamente na saúde física, mental e social. Na atualidade, um dos graves problemas enfrentados pelo Brasil é a falta de saneamento básico, principalmente nas periferias das grandes cidades e a consequente situação precária da sua população.

Na forma da Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, Brasil (2007) e do Decreto 7217/2010, Brasil(2010), saneamento básico é definido como o "conjunto de serviços, infra - estruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas".

Ambas definições afirmam que o saneamento básico está intimamente relacionado às condições de saúde da população e objetivam mais do que simplesmente garantir acesso aos serviços, instalações ou estruturas que citam a lei,

envolvem, também, medidas de educação e proteção da saúde da população em geral e conservação ambiental.

Perante as inegáveis dificuldades enfrentadas pelos serviços públicos no tocante à gestão de resíduos sólidos, desde a coleta até a destinação final, perpassando a questão da limpeza urbana, evidenciou-se a necessidade de buscar alternativas para superar os entraves identificados, tais como: escassez de recursos humanos, ausência de programas continuados de capacitação técnica, dissociação das atividades referentes aos resíduos sólidos o que dificulta o controle da gestão, ausência de planejamento e controle de programas, projetos e ações, baixo potencial de captação de recursos financeiros e falta de políticas públicas (GRS/UFPE, 2014).

1.1.3. Política Nacional de Resíduos Sólidos

A aprovação da Lei nº 12.305/2010, que institui a PNRS marcou o início de uma articulação institucional envolvendo os três entes federados – União, Estados e Municípios - o setor produtivo e a sociedade civil na busca de soluções para os graves problemas causados pelos resíduos, que vêm comprometendo a saúde e a qualidade de vida dos brasileiros (CELERI, 2012) .Um passo importante com o intuito de oferecer à sociedade brasileira um instrumento capaz de promover uma condizente gestão dos resíduos sólidos no país.

A PNRS dispõe sobre os princípios, objetivos e instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vista à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, à atribuição de responsabilidades aos geradores e ao poder público e à determinação dos instrumentos aplicáveis.

A partir da entrada em vigor da PNRS, foi regulamentada a destinação final dos resíduos gerados. Em nome do comprometimento com o meio ambiente e com a saúde da população, a Lei Federal estabelece prioridades importantes, tais como: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Outra questão importante é o incentivo a formação de consórcios intermunicipais ao enfatizar em seu artigo 45 que: “os consórcios públicos

constituídos, nos termos da Lei n.11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, tem prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal” (BRASIL, 2005).

Os estados que formarem microrregiões e os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos, terão prioridade dos recursos federais e financiamentos e assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos nos incisos I a XIX do art. 18, da Lei Federal 12.303/ 2010, os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais poderão ser dispensados da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

A PNRS completou cinco anos. Neste quinquênio os gestores passaram a dar mais atenção aos resíduos gerados. Desde sua promulgação obteve avanços, principalmente nos municípios de grande porte, embora se reconheça que a lei que levou mais de vinte anos para ser lavrada, contém dificuldades para sua implementação pois a mesma impõe uma série de novos comportamentos. Mesmo diante de poucos avanços nos municípios de pequeno e médio porte, o fato de o país mobilizar-se para a questão do gerenciamento dos resíduos considera-se um marco importante.

Apesar da expectativa de consolidação do papel determinante da Política Nacional de Resíduos Sólidos para exigir a adequação dos estados e municípios do país, a sua existência ainda não foi suficiente para conseguir influenciar de forma efetiva, em curto prazo, uma mudança na realidade de grande parte dos municípios brasileiros. Merecem destaque os números relacionados à destinação final dos resíduos coletados, cuja pesquisa revelou que 58,4 % dos resíduos sólidos tiveram destinação adequada e seguiram para aterros sanitários em 2014, valor praticamente sem alteração do cenário registrado desde 2011 segundo a mesma fonte (ABRELPE, 2011). Nesse sentido, é importante ressaltar que os 41,6% restantes correspondem a 81 mil toneladas diárias, que são encaminhadas para lixões ou aterros controlados, os quais pouco se diferenciam dos lixões, uma vez que ambos não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e degradações (ABRELPE, 2014).

A destinação final dos resíduos sólidos de forma inadequada não é o único problema na aplicação da PNRS. Outros dispositivos da lei, como a elaboração de planos de gerenciamento de resíduos sólidos pelos municípios e eficácia na adoção de mecanismos de logística reversa, também não são realidade em todo o Brasil. O art. 55 da Lei 12.305 de 2010 dispõe: a partir de 2 de agosto de 2012, os estados e municípios que não tiverem seus planos elaborados não poderão ter acesso a recursos da União, ou por ela controlados, para serem utilizados em empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

Dessa forma, assim que os estados/municípios elaborarem seus planos estarão aptos a pleitear recursos disponíveis no Governo Federal para ações destinadas à gestão de resíduos sólidos.

Como forma de resolver a questão dos prazos previstos na PNRS e não atendidos na maioria dos municípios do país, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.289 / 2015 já aprovado pelo Senado Federal e em discussão na Câmara de Deputados (até janeiro de 2016 não havia sido votado) que prorroga os prazos para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, encerramento dos lixões e elaboração dos planos de gestão pelos Estados e Municípios.

O Projeto de Lei nº 2.289 de 2015 (BRASIL, 2015), estabelece novos prazos, de forma escalonada, alterando os artigos 54 e 55 da Lei 12.305 de 2010, da seguinte forma:

- a) as capitais de Estados e os Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) terão até 31 de julho de 2018 para cumprir a obrigação;*
- b) os Municípios com população superior a 100 mil habitantes no Censo de 2010 e Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 quilômetros da fronteira com outros países limítrofes terão até 31 de julho de 2019 para cumprir a obrigação;*
- c) os Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes no Censo de 2010 terão até 31 de julho de 2020 para cumprir a obrigação; d) os Municípios com população inferior a 50 mil habitantes terão até 31 de julho de 2021 para cumprir a obrigação.*

A nova proposta acrescenta parágrafo único ao art. 54 da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, determinando que a União crie normas

complementares para definição de critérios de priorização de acesso a recursos federais e para implementação de ações vinculadas diante dos novos prazos máximos estabelecidos (BRASIL, 2015).

Outra modificação ocorre nos arts. 16 e 18 da Lei nº 12.305, de 2010, nos prazos que condicionam o acesso por Estados, Distrito Federal e Municípios a recursos da União, ou por ela controlados, quando destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, à elaboração dos respectivos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, passando a vigorar novas datas:

a) 31 de julho de 2017 – nos Estados e nos Municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes no censo de 2010;

b) 31 de julho de 2018 – nos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes no Censo de 2010. Por fim, acrescenta parágrafo único ao art. 55, determinando que os Estados apoiem os Municípios nos estudos de regionalização, na formação de consórcios públicos e no licenciamento ambiental.

Em suma, permanece em vigor a Lei 12.305/2010, cujos prazos já foram ultrapassados, o que torna premente a aprovação do Projeto de Lei (PL) 2.289/2015, sem o que a maioria dos municípios permanecerão inadimplentes e sujeitos a ações do Ministério Público.

1.2. Consórcios Públicos

1.2.1. Definição

De acordo com Decreto Federal nº 6.017/07 (BRASIL, 2007) consórcio público é definido como:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Segundo Ribeiro (2007), consórcio público é uma modalidade de associação entre entes federados, que compõem a administração indireta dos entes consorciados, com vistas ao planejamento, à regulação e à execução de atividades

de um modo geral ou de serviços públicos de interesse comum de alguns ou de todos os consorciados.

Ambas definições, são claras no que diz respeito às razões fundamentais da existência dos consórcios: entes federados unidos para realizar atividades e/ou prestar serviços objetivando o bem comum.

Os consórcios públicos assumem personalidade jurídica própria, portanto podem receber a titularidade dos serviços públicos, no que se diferenciam dos Convênios de Cooperação, onde há apenas a transferência parcial de competências de um ente da federação para outro (BRASIL, 2005).

Segundo Schneider et al.(2013), a gestão associada de serviços públicos envolve tanto o planejamento conjunto de determinadas políticas, sem criar uma instância própria de execução de serviços, quanto compreende a delegação de funções de fiscalização e regulamentação de atividades realizadas pelos entes federativos consorciados.

As estruturas dos consórcios, cujas ações podem ser de médio ou longo prazo, podem ser estabelecidas de forma horizontal, quando se tratarem da mesma esfera de governo, ou vertical, quando abrangerem entes federativos de diferentes esferas. A área de abrangência do consórcio será restrita a soma dos territórios dos entes consorciados (BRASIL, 2005).

O instrumento dos consórcios públicos é utilizado na gestão associada de serviços públicos ou de interesse público, tanto na área de resíduos sólidos como em diversas outras áreas, como saúde e educação, por exemplo.

Conceitualmente, a formação de consórcios públicos é baseada na premissa da união de forças para a realização de objetivos comuns, no caso das políticas públicas, evidencia-se que é a opção mais racional (SILVA, 2015). O Governo Federal incentiva a cooperação, vertical e/ou horizontal, de modo a implementar ações amplas e políticas públicas, em benefício da população.

Os consórcios não precisam ser restritos a apenas uma finalidade. Existem os consórcios multifinalitários, que são aqueles que se propõem executar duas ou mais competências no seu território (CHERUBINE & TREVAS, 2013). Sendo assim podem prestar, concomitantemente, diferentes serviços que sejam de interesse dos municípios consorciados, em outras áreas de políticas públicas tais como: educação, saúde, segurança, etc (SILVA, 2015). Tal estrutura possibilita a existência de

assembleia única, em detrimento de uma assembleia por atividade, o que otimiza a agenda dos chefes do Poder Executivo dos entes federados associados.

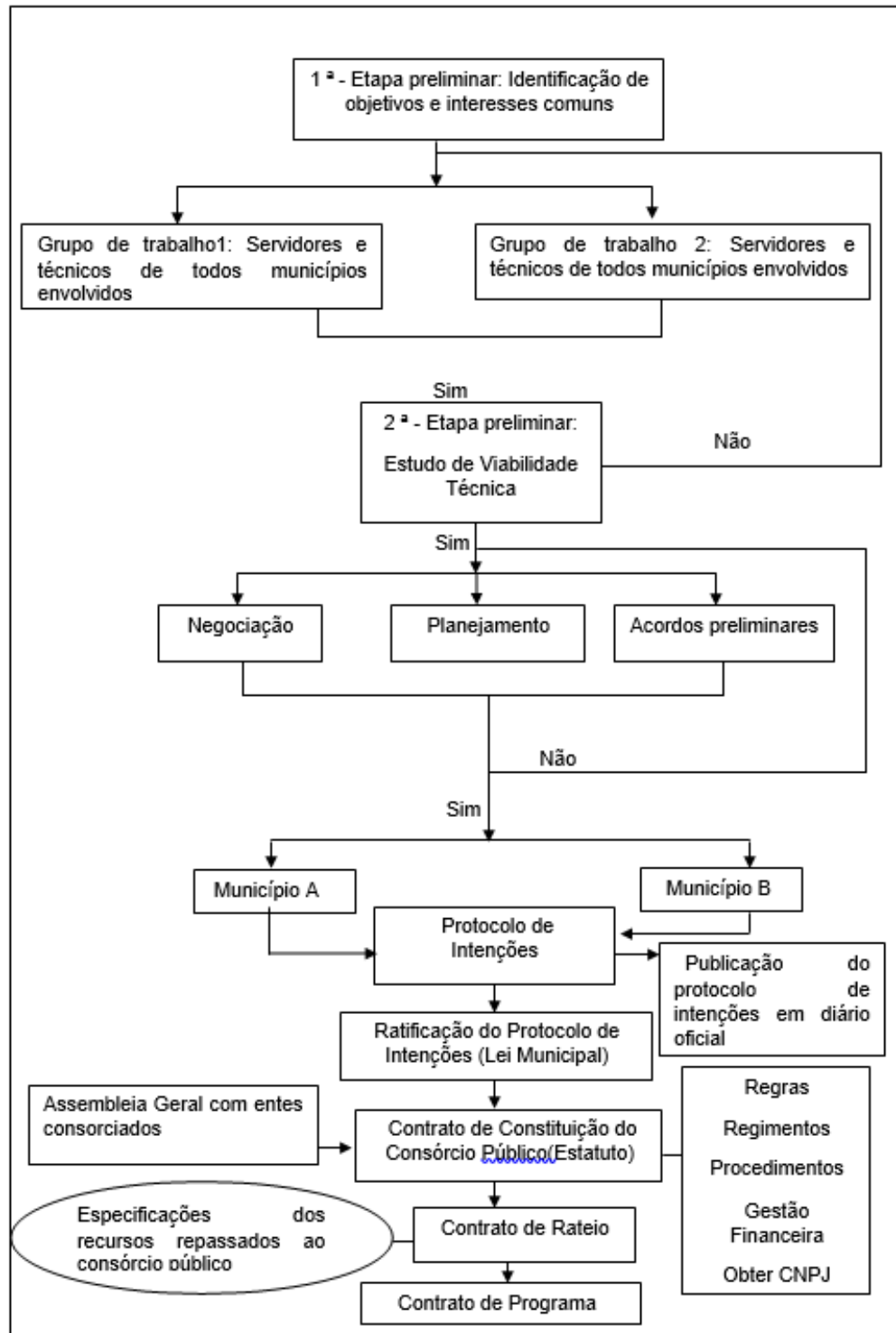
1.2.2. Etapas de formação dos consórcios público

Um requisito essencial para a formação de consórcios públicos é a vontade política dos parceiros envolvidos. A formação de um consórcio deve ser estabelecida mediante a necessidade e clareza de interesse e possuir uma articulação política entre os poderes executivos de todos os entes consorciados e, fundamentalmente, tais acordos de cooperação devem necessariamente ser aprovados pelas instituições legislativas de todos os participantes. As etapas de constituição de um consórcio público devem ser delimitadas para que o mesmo alcance segurança jurídica e funcione de forma articulada entre todos os participantes.

Para que haja efetivamente a instituição e o funcionamento dos consórcios públicos é necessário seguir rigorosamente algumas etapas que disciplinam e organizam a constituição do consórcio, tais como: protocolo de intenções, ratificação legal do protocolo; aquisição de personalidade jurídica e posteriormente, se necessário, a alteração e extinção do consórcio (BRASIL, 2005). Contudo, o primeiro passo deste processo é a formação da equipe ou grupo de trabalho que será responsável pelas atividades executivas e práticas de constituição do consórcio (CALDERAN, 2013).

A figura 1 apresenta um fluxograma do processo de formação de consórcios públicos (CP).

Figura 1- Processo de constituição e implantação de consórcio público.



Fonte: A partir de BATISTA et al., 2011

Sendo o consórcio público um instrumento de cooperação federativa no qual entes federativos contratam de forma voluntária obrigações entre si para atuação conjunta ou integrada para alcançar objetivos de interesse comum, sua constituição tem como principal ponto de partida a manifestação soberana de cada ente

federativo. Desta forma, a Lei Federal nº 11.107/2005, em seu artigo 3º, determina que “o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções” (BRASIL, 2005). Esta subscrição é realizada pelos chefes do Poder Executivo, representantes legais de cada um dos entes federativos consorciados (PEIXOTO, 2008).

Para que seja efetivamente constituído, um consórcio público deve superar algumas etapas preliminares, que se aplicam independentemente do número de partícipes do consórcio.

Na primeira etapa preliminar são consolidados os objetivos e interesses comuns, identificados a partir das discussões ocorridas previamente no âmbito dos fóruns dos prefeitos e demais associações de dirigentes municipais da política pública de saúde, saneamento básico, habitação etc.

Após organização dos assuntos tratados durante o debate, formam-se dois grupos de trabalho para levantamento dos dados de interesse em comum.

O primeiro grupo realiza o levantamento dos pontos fracos existentes na região da quantificação dos problemas, tais como: levantamento da natureza dos problemas, indicar em quais áreas das políticas públicas estão situadas, identificar em quantos e em quais municípios se reproduzem, entre outros problemas que poderão ser solucionados por meio do consorciamento. Para realizar tais atividades, é recomendável que os prefeitos organizem um grupo de trabalho integrado por servidores e técnicos de todas as prefeituras envolvidas durante as reuniões para debater a organização do consórcio público, cujo objetivo é a consolidação e sistematização dos dados, com a finalidade de apresentar solução para as questões levantadas (BATISTA et al., 2011).

Batista et al. (2011) ainda definem o segundo grupo como responsável pela realização de levantamento dos valores (culturais, políticos, sociológicos entre outros) que irão colaborar na construção de um pensamento e estratégias em torno da busca de soluções para os problemas evidenciados e que afligem aquela comunidade. O resultado preliminar da primeira etapa é a construção de um documento que terá informações sobre o problema a ser enfrentado e todas as suas dimensões, porém este documento não é estático ou de versão única (BATISTA et al. 2011).

A segunda etapa preliminar é formada pela elaboração de estudos de viabilidade técnica. É de extrema importância o conteúdo deste documento uma vez

que o mesmo representa a construção de um instrumento de apoio pelo qual os entes federados esclarecerão suas dúvidas sobre a viabilidade e constituição do consórcio público (CALDERAN, 2013). É nesta etapa que ocorrem negociações, planejamento e acordos preliminares.

Para melhor entendimento durante os trabalhos preparatórios à celebração do protocolo de intenções, haverá a necessidade de um planejamento e coordenação das atividades a serem desenvolvidas. Tais trabalhos devem ser conduzidos de forma que haja um consenso de ideias, o que será o ponto de partida para a primeira etapa denominada protocolo de intenções (CALDERAN, 2013).

É evidente que para a implantação, estruturação e constituição de um consórcio público as etapas preliminares citadas e o produto do grupo de trabalho são as bases para a elaboração do protocolo de intenções.

- **Protocolo de intenções**

O projeto de lei n.º 3.884/04 que institui normas gerais para a constituição de consórcios públicos, bem como contratos de programas para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada, define protocolo de intenções como “contrato preliminar que, ratificado mediante lei pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (BRASIL, 2004).

As disposições relativas às condições indispensáveis para que ocorra a formalização do consórcio público constam na lei 11.107/2005 (Brasil, 2005), porém é no artigo 4º que o legislador expressou claramente as cláusulas mínimas necessárias para celebração do contrato de consórcio público e desta forma dispõe:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

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

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

VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

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

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

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

Diante das cláusulas mínimas necessárias para a estruturação do protocolo de intenções, observa-se sua complexidade e necessidade de um estudo aprofundado antes da ratificação do mesmo, uma vez que, por se tratar da etapa inicial de constituição do consórcio público, deve-se redobrar a atenção porque a entidade criada fica limitada ao que foi acordado no protocolo de intenções (CALDERAN, 2013).

Após subscrição pelos chefes do poder executivo de cada ente consorciado, o protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial, para conhecimento público e posteriormente à ratificação por meio de projeto de lei do

Executivo para a ratificação dos respectivos Legislativos, o que resultará na transformação de contrato de consórcio público (BATISTA et al., 2011).

- **Elaboração do Estatuto**

A efetivação de uma instituição de direito público ou de direito privado, ocorre por meio de seu Estatuto. O art. 7º, da Lei Federal 11.107/05 (Brasil, 2005), e o art. 8º do Decreto nº. 6.017/07, dispõem sobre a organização do consórcio público que deverá ser organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo (Brasil, 2007). O Estatuto disporá sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público, devendo ser aprovado pela Assembleia Geral. O Estatuto do consórcio público, sob a forma de Associação Pública deverá ser publicado na imprensa oficial, de forma resumida, desde que indique o local e o sítio da rede mundial de computadores – Internet - em que se poderá obter o texto integral (BRASIL, 2007).

Deve-se convocar a assembleia geral do consórcio público após finalizar as etapas 1ª (Protocolo de Intenções) e 2ª (ratificação) que verificará a ratificação do protocolo por parte de cada consorciado, proclamando o consórcio como constituído e se decidirá sobre o estatuto, geralmente, nesta ocasião, se efetuará a eleição da primeira diretoria do consórcio. Os estatutos deverão obedecer ao contrato de consórcio público, definindo as responsabilidades de cada consorciado além de detalhar as atividades atribuídas nas etapas de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços. É pela assembleia geral que são tomadas ou anunciadas as decisões ou aprovações de alteração, inclusão ou retirada de entes consorciados (SCHNEIDER et al., 2013).

Para consórcio público com personalidade jurídica de Direito Privado, o Estatuto deverá ser registrado no cartório de títulos e documentos, conforme disciplina o art. 45 do Código Civil de 2002, averbando-se no registro todas as alterações posteriores (BATISTA et al., 2011).

- **Contrato de rateio**

Na forma da Lei nº. 11.107/ 2005, em seu art. 8º o contrato de rateio é mencionado, porém a definição encontra-se no art. 2º, inciso VII do Decreto nº.

6.017/2007 que diz: “Contrato de rateio é o meio pela qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público”.

O contrato de rateio refere-se às receitas para a constituição de um fundo, que possibilitará o consórcio cumprir sua missão e os entes participantes do consórcio poderão contribuir com parcela de suas receitas correntes (oriundas do contrato de rateio), bem como arrecadar receitas a partir dos serviços prestados, e destinar as receitas provenientes de convênios com entes não consorciados como da União (Fundo Nacional de Saúde, Educação, etc.) (PRATES, 2010).

Tais recursos devem estar previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ente consorciado, sendo assim o Decreto nº 6.017/2007 determina em seu art. 13:

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Independentemente da prestação de serviços, o contrato de rateio é uma forma obrigatória de transferência de recursos do orçamento de cada ente consorciado ao consórcio para a manutenção da infraestrutura do mesmo. Os recursos não podem ser usados para despesas genéricas. O consórcio público deverá prestar contas de como os recursos foram aplicados para que as informações constem no orçamento de cada ente consorciado (SILVA, 2015).

- **Contrato de programa**

A Lei de Consórcios Públicos veio adaptar a legislação à mudança produzida na Constituição Federal com a alteração do seu art. 241, fixando normas gerais para três novos tipos de contratos administrativos entre entes federativos: o contrato de constituição de consórcio público; o contrato de rateio das despesas de consórcio público; e o contrato de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada (BRASIL, 2005).

A referida Lei estabelece, no seu artigo 13 a necessidade do contrato de programa:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público

O Decreto 6.017/2007, que regulamentou a Lei dos Consórcios, no art. 2º, inciso XVI, define contrato de programa como um 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 (BRASIL, 2007). Trata-se então, de um instrumento que deverá ser utilizado para estabelecer obrigações contratuais existentes entre o ente consorciado e o consórcio ou entre os entes consorciados na implementação de uma política de gestão associada de serviços públicos (CALDERAN, 2013).

1.2.3. A Gestão Integrada de Resíduos Sólidos sob a ótica das Leis Federais nº 11.107/2005, 11.445/2007 e 12.305/2010

Para abordar, especificamente, a problemática da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, torna-se necessário compreender que a opção pela formação dos

consórcios é um desdobramento lógico, considerando-se as Leis Federais nº 11.107/2005, 11.445/2007 e 12.305/2010.

As políticas públicas relacionadas ao gerenciamento de resíduos sólidos devem considerar os preceitos estabelecidos pelas referidas leis, especialmente no que diz respeito às questões de uso racional de recursos, sejam eles materiais, financeiros, técnicos ou de recursos humanos.

Atualmente, descentralização e estabelecimento de parcerias e cooperações são fundamentais para a implantação de políticas públicas, tendo em vista que a redefinição da esfera pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uniorganizacional centralizado (FARAH, 2001). Tais arranjos, estabelecidos a partir da premissa de que a gestão pública pode ser compartilhada para a obtenção de melhores resultados, apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil (FARAH, 2001).

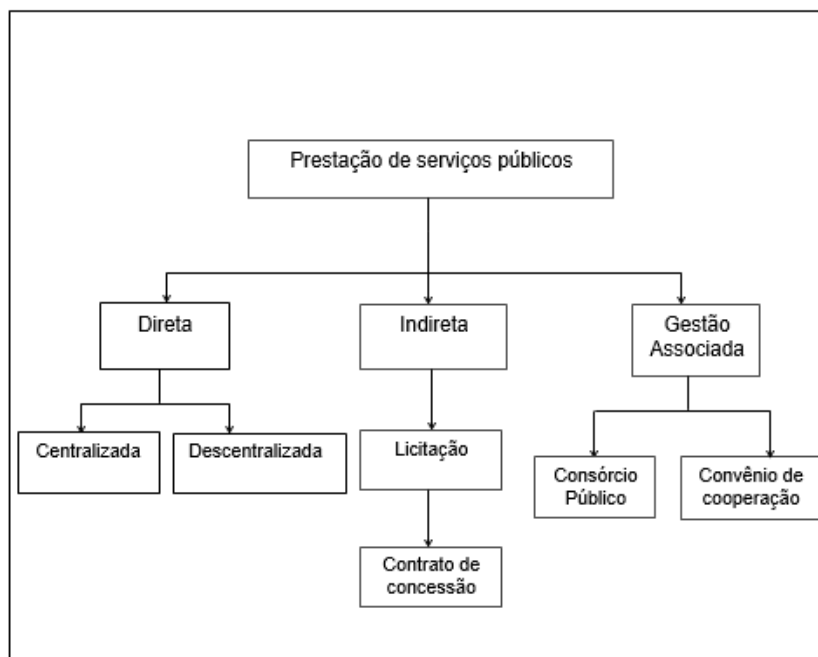
No que tange ao tema específico da gestão dos serviços de limpeza e do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, os arranjos institucionais devem ser estabelecidos considerando o atendimento das demandas características, na sua forma mais adequada para a aplicabilidade e sustentabilidade das tecnologias (GRS/UFPE, 2014). De fato, sendo os arranjos institucionais formados de maneira adequada, a partir de estudos que definam e delimitem a atuação de cada participante, pode-se inferir que se caracterizam como condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas (FIANI, 2013).

Consequentemente, os serviços públicos prestados a partir do estabelecimento dos arranjos institucionais podem envolver gestão pública e a iniciativa privada. Tais relações podem ser realizadas de diversas formas:

- *diretamente, de forma centralizada ou descentralizada; ou indiretamente, por concessão, por meio de processo de licitação, e por gestão associada, que compreende o Consórcio Público ou a Cooperação Técnica, via contrato de programa (Lei 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/07). (GRS/UFPE, 2014)*

A figura 2 apresenta um fluxograma da estrutura para prestação e contratação dos serviços públicos.

Figura 2 - Prestação e contratação dos serviços públicos



Fonte: Adaptada de Peixoto (2008)

Segundo Ppiaf (2011) gestão de resíduos sólidos, sob a ótica do Poder Público, pode ser realizada pela Administração Pública (Gestão Pública própria), com administração direta ou administração indireta, (via uma autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista), de forma consorciada com outros entes públicos, via consórcio público ou convênio associativo (Gestão Pública Consorciada) e mediante o modelo de gestão delegada à iniciativa privada, a qual pode ser efetivada por meio de contrato de prestação de serviços, nas suas modalidades: concessão comum, concessão patrocinada, concessão administrativa e concessão urbanística, permissão e autorização, sujeita à regulação setorial, caso não se relacione a serviço público.

Ao analisar a PNRS e as legislações análogas percebe-se que há uma ação de integração dos entes federativos, cujo objetivo é formar uma política que avance nas diversas instâncias de governo, incentivando os arranjos institucionais.

O Art.14, incisos I, II e III da Lei de Saneamento dispõe sobre a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, ou seja, se um único prestador atende mais de um titular em determinado território, deve haver uniformidade de regulação, fiscalização, remuneração e compatibilidade com o planejamento determinado pelo prestador (BRASIL, 2007). Sendo assim, reforça a

necessidade de um importante instrumento que é o plano de saneamento, o qual deve ser considerado em sua integralidade, principalmente nos aspectos referentes aos resíduos sólidos, definidos em forma de diagnóstico, prognósticos e propostas (GRS/UFPE, 2014).

A lei de Saneamento preenche uma lacuna em um cenário de insatisfação com relação aos serviços de saneamento, devido às dificuldades com relação a porte e recursos públicos, somado à falta de planejamento dos serviços prestados, algo muito comum nos municípios de forma geral. Havia um afastamento da iniciativa privada na prestação do serviço tendo em vista a inexistência de um marco regulatório, que estabelecesse a necessária segurança jurídica.

1.2.4. Situação geral dos consórcios públicos constituídos no Brasil

A ideia de formação de consórcios engloba a intenção de unir forças para a realização de objetivos, que cada ente isoladamente teria dificuldades de executar, devido à escassez de recursos financeiros e/ou humanos. Não significa necessariamente que os municípios são incapacitados para realizarem tais objetivos, porém é uma tentativa de se criar escalas físicas e financeiras a fim de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante do consórcio. Segundo o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2010 a 2014 houve uma sensível melhora na destinação dos resíduos sólidos urbanos no País. Enquanto em 2010, existiam 535 aterros sanitários recebendo cerca de 20 milhões de tonelada de resíduos por ano (BRASIL, 2010), em 2014 já se contabilizavam 707 aterros sanitários recebendo cerca de 40 milhões de toneladas de resíduos (100% a mais). Destaque para as regiões Sul e Sudeste que concentram 83% do total de aterros sanitários em 2014.

Quanto à participação dos consórcios públicos intermunicipais as informações disponíveis no SNIS (2014) e no Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2015) apresentam diferenças. Segundo o SNIS, menos de 1% das 3.737 unidades de processamento de resíduos sólidos cadastrados no sistema estão relacionados a consórcios (BRASIL, 2014). Já os dados do IBGE (2015) mostram uma situação significativamente melhor, onde 35,2% (1.299) dos municípios estão envolvidos em consórcios (predominantemente intermunicipais) de manejo de resíduos sólidos.

Destaca-se que na pesquisa do IBGE, a comprovação da existência dos consórcios é feita através da apresentação do CNPJ.

É possível que esta discrepância esteja relacionada ao fato de nem sempre os consórcios formados estarem operando, o que talvez justifique os dados do SNIS. Também deve-se levar em conta que os levantamentos têm metodologias diferentes podendo estabelecer algum tipo de viés nos resultados.

Segundo Cherubine e Trevas (2013) em relação aos desafios para a formação de consórcios públicos de saneamento fica evidente que as dificuldades estão relacionadas tanto para a gestão de serviços de saneamento, quanto para a elaboração de planos, a regulação, fiscalização, para o controle social e, principalmente, para a prestação desses serviços. Ressalta-se ainda as dificuldades de entendimentos políticos para a consecução da gestão nos consórcios públicos, seja com ou sem a participação do Estado, configurando um dos maiores obstáculos, pois tais dificuldades estão associadas à baixa qualificação dos gestores para a experimentação desse “novo” modelo de gestão.

O Ministério do Meio Ambiente avaliou, recentemente, que o custo para elaborar planos de gestão de resíduos sólidos para os mais de cinco mil municípios brasileiros estaria na ordem de 1 bilhão de reais, enquanto bastaria elaborar cerca de 340 planos intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos, abrangendo a totalidade de municípios, com custo aproximado de 200 milhões de reais (CHERUBINE & TREVAS, 2013).

Segundo Silva (2015), os consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos (GRSU) apresentam-se como único e/ou principal componente, mas também podem ser multifinalitários, ou seja a GRSU pode ser um dos componentes e objetivos. Silva (2015) constatou em pesquisa em órgãos municipais e estaduais a existência de setenta e nove consórcios públicos para gestão de resíduos implementados no Brasil: quarenta instalados na região do Nordeste, onze no Sul, vinte e cinco no Sudeste, um no Norte e dois no Centro-Oeste. A figura 3 apresenta a lista de consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos identificados em cada estado.

Figura 3 - Consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos identificados por região. (Continua)

Região	Nome dos consórcios	UF
Nordeste	Consórcio Regional de resíduos sólidos do Agreste Alagoano - CONAGRESTE	AL
	Consórcio Regional de Resíduos Sólidos da Zona da Mata Alagoana – CORSZAM	AL
	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte do Estado de Alagoas – CONORTE	AL
	Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas - CONISUL	AL
	Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos - CIGRES	AL
	Consórcio Regional de Resíduos Sólidos do Sertão de Alagoas - CRERSSAL	AL
	Consórcio Regional Metropolitano de Resíduos Sólidos de Alagoas	AL
	Consórcio de Desenvolvimento do Sertão Central Sul - CODESSUL	AL
	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos –COMARES- Unidade Cascavel UCV	CE
	Consórcio de Desenvolvimento do Sertão Central Sul - CODESSUL	CE
	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - COMARES UL - Unidade Limoeiro do Norte	CE
	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - COMARES - Unidade Baturité	CE
	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos Sobral - COMDERES	CE
	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - COMARES UCA- Unidade Camocim	CE
	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - COMARES- Unidade Pacatuba	CE
	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos Crato - COMARES - Unidade Crato	CE
	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - COMARES USB - Unidade São Benedito	CE

Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - COMARES UJ - Unidade Jaguaribara	CE
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - COMARES- Unidade Tauá	CE
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos Paracuru	CE
Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos Viçosa do Ceará	CE
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Agreste Paraibano Ocidental – CIDRAPO	PB
Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental Integrada da Microbacia Hidrográfica do Rio do Peixe – CIMARES	PB
Consórcio Metropolitano de Resíduos Sólidos – COMETRO	PE
Consórcio dos municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional - COMANAS	PE
Consórcio dos municípios da Mata Sul Pernambucana – COMSUL	PE
Consórcio dos municípios do Agreste e da Mata Sul do estado de Pernambuco – COMAGSUL	PE
Consórcio Público para o desenvolvimento da região Agreste Meridional de Pernambuco – CODEAM	PE
Consórcio de Integração dos municípios do Pajeú – CIMPAJEU	PE
Consórcio Intermunicipal do sertão do Araripe Pernambucano – CISAPE	PE
Consórcio Intermunicipal da Mata Sul	PE
Consórcio de Integração e desenvolvimento Municipal - CIDEM	PE
Consórcio Intermunicipal de desenvolvimento Sustentável do submédio São Francisco – CINDESF	PE
Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Vale do Moxotó/Ipanema – CODEMI	PE
Consórcio de Articulação e Desenvolvimento Municipal - CADEMA	PE
Consórcio Público regional de resíduos sólidos do Seridó	RN
Consórcio Público regional de resíduos sólidos do Agreste	RN
Consórcio Público Intermunicipal do Rio Grande do Norte - COPIRN	RN
Consórcio Público de Saneamento Básico da Grande Aracaju	SE
Consórcio Público em resíduos Sólidos do Agreste Central	SE

Figura 3: Consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos identificados por região (Continua)

CENTRO-OESTE	Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP	DF/GO
	Consórcio Intermunicipal de Meio Ambiente – CIMA	GO
NORTE	CIMCERO - Consórcio Público Intermunicipal da região centro Leste do Estado de Rondônia	RO
SUDESTE	Consórcio Público para tratamento e destinação final de resíduos sólidos da Região Norte – CONORTE	ES
	Consórcio Público para destinação Final adequada dos resíduos sólidos urbanos da região do Vale do Rio Doce Oeste – CONDOESTE	ES
	Consórcio Público para Tratamento e Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Sul Serrana do Espírito Santo - CONSUL	ES
	Consórcio Intermunicipal de reciclagem e compostagem	MG
	Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário – CIMASAS	MG
	Consórcio Público Regional de Tratamento de resíduos Sólidos Abaeté, Martinho e Pompéu	MG
	Consórcio Médio Paraopebano de resíduos sólidos urbanos COMPARESOLURB	MG
	Consórcio Intermunicipal dos municípios da Microrregião de Frutal para aterro sanitário – CIMFAS	MG
	Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos – ECOTRES	MG
	Consórcio Intermunicipal do Alto e Médio Carangola para Gestão e Manejo dos Resíduos Sólidos	MG
	Consórcio Público de Gestão de resíduos Sólidos - CPGRS	MG
	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos da Baixada Fluminense	RJ
	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos Lagos I	RJ

	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos Centro Sul Fluminense I	RJ
	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos Sul Fluminense II	RJ
	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos Vale do Café	RJ
	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos Noroeste	RJ
	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos Serrana I	RJ
	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos Serrana II	RJ
	Consórcio Intermunicipal para o Aterro Sanitário	SP
	Consórcio Intermunicipal para Tratamento e Disposição Final do Lixo – Cotralix	SP
	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos	SP
	Consórcio Intermunicipal do Aterro Sanitário – Cipas	SP
	Consórcio Intermunicipal de Manejo de resíduos sólidos da região metropolitana de Campinas – Consimares	SP
	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da região do Circuito das Aguas – Cisbra	SP

Figura 3: Consórcios Públicos para Gestão de Resíduos Sólidos identificados em cada Estado. (Conclusão)

SUL	Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental - CICA	PR
	Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário - CIAS	PR
	Consórcio Intermunicipal de Reciclagem e Compostagem de Lixo – CONLIXO	RS
	Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – Conitresu	RS
	Consórcio Intermunicipal Esmeralda/Pinhal da Serra - Aterro Sanitário	RS
	Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos – CIGRES	RS
	Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos – COMANDAI	RS

	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Sul – CIRSURES	SC
	Consórcio Intermunicipal do Contestado - COINCO	SC
	Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí CIMVI	SC
	Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental Iberí	SC

Fonte: Adaptado Silva (2015)

Ressalte-se que o autor incluiu na lista os oito consórcios do estado do Rio de Janeiro, que conforme já dito, não se encontravam em operação até janeiro de 2016. Provavelmente, tal inclusão, na lista de consórcios públicos identificados no Estado do Rio de Janeiro, deve-se ao fato que, a questão jurídica dos mesmos já esteja legalmente resolvida, o que não significa que os mesmos estejam em operação, no caso específico do Estado do Rio de Janeiro. De certo modo, a referida lista deve ser olhada com cuidado, pois tal condição pode estar repetida em outros consórcios nos demais estados.

Se os governos esclarecessem aos gestores municipais a respeito do consorciamento, estimulando sua criação, as municipalidades em cooperação poderiam solucionar seus problemas na prestação de serviços públicos, podendo inclusive auxiliar na implantação de serviços como coleta seletiva associada à educação ambiental, entre outros. Sendo assim a Lei dos consórcios públicos oferece a solução jurídica necessária para que haja união de esforços entre governos, independente da participação da iniciativa privada ou não, tornando - se uma eficiente ferramenta no gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos, no que diz respeito a prestação de serviços essenciais à população e na preservação ambiental (CALDERAN, 2013).

Por outro lado, a união de esforços dos entes federativos também funciona como elemento facilitador da implementação de políticas de médio e longo prazo, gerando maior estabilidade na formalização de ações relacionadas à prestação de serviços públicos associados a políticas econômicas que promovem o aprimoramento da forma de vida em sociedade. Inclusive, a cooperação pode funcionar como fator de garantia de persecução de objetivos socialmente relevantes diante do engajamento recíproco que dela decorre (RIBEIRO & RAZUK, 2014).

1.3. Atuação do Ministério Público na gestão de resíduos sólidos

Os recursos naturais são de importância vital para a humanidade, é do interesse de todos que se garanta a manutenção da qualidade e quantidade destes para que a saúde e o bem-estar humano, bem como o equilíbrio ecológico, não seja afetado pela deterioração do meio ambiente.

A instituição da Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), objetivou controlar o descarte no meio ambiente de poluentes nocivos ou perigosos para os seres humanos e outras formas de vida, estabelecendo critérios e padrões de qualidade ambiental e normas relativas ao uso e manejo dos recursos ambientais, de modo que o meio ambiente possa assimilar a carga impactante sem que seus mecanismos homeostáticos alterem sua configuração.

Também a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, onde as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (BRASIL, 1988). O artigo 225 da Constituição, reflete a preocupação dos legisladores com o meio ambiente ao incluírem na lei máxima, questões relativas à proteção ambiental, bem como a sua importância quanto ao cumprimento por todos.

As disposições relativas às sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente estão descritas na lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 que versa como crime ambiental a não observância no disposto em seus artigos (BRASIL, 1998), porém é no artigo 54 que o legislador expressou claramente a responsabilidade de todos, seja pessoa física ou jurídica, setor privado ou estatal e desta forma dispõe:

Art. 54 – Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.

Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população;

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

IV - dificultar ou impedir o uso público das praias;

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998

Com as penalidades da Lei dos Crimes Ambientais, a questão da responsabilidade ambiental passou a ser vista como um fator econômico, e, com alguns exemplos, ficou evidente que financeiramente, a consequência de um dano ao meio ambiente pode ser muito grande.

O Decreto N^o 6.514 de 22 de julho de 2008 (BRASIL, 2008), dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, onde determina:

Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. As multas e demais penalidades de que trata o caput serão aplicadas após laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental competente,

identificando a dimensão do dano decorrente da infração e em conformidade com a gradação do impacto.

Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem:

...

V - lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos;

VI - deixar, aquele que tem obrigação, de dar destinação ambientalmente adequada a produtos, subprodutos, embalagens, resíduos ou substâncias quando assim determinar a lei ou ato normativo;

VII - deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução ou contenção em caso de risco ou de dano ambiental grave ou irreversível; e

VIII - provocar pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais o perecimento de espécimes da biodiversidade.

Parágrafo único. As multas de que trata este artigo e demais penalidades serão aplicadas após laudo de constatação.

Decreto N^o 6.514 de 22 de julho de 2008

Todos, inclusive poder público e coletividade, devem defender e preservar o meio ambiente para a presente e futuras gerações, pois todos têm o direito de usufruí-lo (SAROLDI, 2003). O art. 127 da Constituição Federal de 1988 atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e em seu art. 129, inciso III, estabelece ao Ministério Público a competência para promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

Segundo Milaré (2001), os problemas operacionais do Estado continuaram impossibilitando sua eficiência na fiscalização ambiental, transferindo para a esfera judicial a parte mais relevante da tarefa de firmar na consciência da sociedade o poder coercitivo das normas ambientais, sendo assim, o Ministério Público passou a desempenhar um papel decisivo. Diante da estrutura institucional vigente no país, a Administração Municipal pode ser acionada legalmente, via Ministério Público ou pelos órgãos estaduais de meio ambiente, para que execute a limpeza urbana de forma ambientalmente adequada (HENRIQUES, 2004).

Segundo Henriques (2004), diversos fatores contribuíram para a melhoria da situação da disposição final do lixo no Brasil nos últimos anos, são eles: consciência

da população em relação a limpeza urbana, forte atuação do Ministério Público induzindo à assinatura, pelas prefeituras, dos Termos de Ajuste de Conduta para recuperação dos lixões e na fiscalização do seu cumprimento e subsídios do governo federal para o setor, através do Fundo Nacional de Meio Ambiente.

Para atuar no controle e fiscalização dos sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos, o Ministério Público dispõe dos instrumentos de Inquérito Civil e da Ação Civil Pública, além dos Termos de Ajustamento de Conduta, descritos de forma sumária a seguir.

1.3.1. Inquérito Civil

Inquérito civil é de fundamental relevância, meio pelo qual ocorre uma investigação administrativa prévia, que compete ao Ministério Público, com a finalidade de colher provas, desta forma, consolidando a convicção do próprio órgão ministerial, para a propositura de uma ação civil pública (FAGUNDES & MARTINS, 2013).

O Inquérito Civil é um instrumento que possibilita a triagem de informações propostas exclusivamente ao Ministério Público. Sua principal finalidade é evitar que o órgão ministerial ingresse com uma demanda judicial, ou até mesmo uma medida extrajudicial que não tenha relevância jurídica. Através desta medida administrativa investigatória, elimina-se a possibilidade de uma ação ou denúncia sem elementos suficientes para comprovar a devida acusação (SAROLDI, 2003).

Dois institutos, o inquérito civil e a Ação Civil Pública, não possuem natureza jurídica de ação constitucional, porém constam no artigo 129 da Constituição Federal onde o mesmo artigo estabelece que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a Ação Civil Pública para a defesa do meio ambiente e outros direitos difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

Primeira característica do inquérito civil é o caráter exclusivo do Ministério Público, ou seja, o inquérito civil só pode ser feito por membros do MP, ele possui natureza jurídica inquisitorial, ou seja, é um procedimento investigativo (SAROLDI, 2003). Por ser um processo investigativo, não há necessidade de contraditório e ampla defesa, porém, neste mesmo processo de investigação, os membros do ministério público possuem todos os poderes instrutórios típicos do exercício de autoridade policial investigativa (SOARES, 2005)

São poderes instrutórios dos membros do MP: Notificação, requisição, inspeção e vistoria, então se há possibilidade de ação coativa, ou até uma notificação do MP para depoimento no que se refere a um processo de inquérito, há também a possibilidade de controle jurisdicional, caso algum ato ou algum membro do MP estejam em desacordo com a legalidade (SOARES, 2005).

A criação do inquérito civil partiu da correta constatação de que, para o correto exercício das diversas funções ministeriais, criminais ou não, o Ministério Público (M P) precisa dispor de meios diretos de investigação, para apurar fatos que possam embasar sua iniciativa nas diversas áreas de sua atuação, havendo a constatação de atos danosos e levando tal informação ao MP torna-se suficiente para a abertura do inquérito pois somente o MP tem autorização para tal procedimento (MAZZILLI, 2000).

Vale destacar que o inquérito civil, o procedimento administrativo e as peças de informações são alguns dos instrumentos de natureza investigativa e preparatória, na esfera administrativa, utilizados pelo MP na defesa extrajudicial do meio ambiente, que podem servir de base para a propositura de Ações Civis Públicas, Termos de Ajustamento de Conduta ou Recomendações (SILVA, 2014).

1.3.2. Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública, instituída pela Lei 7.347 de 24.07.1985, foi criada exclusivamente para a tutela ambiental, e dentro de seus objetivos a obrigação de reparar a lesão causada (BRASIL, 1985). Segundo o artigo 129, da Constituição de 1988, tal ação tem como objetivo principal defender o meio ambiente, o consumidor, os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico. Como definiu a Constituição Federal, interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

Segundo Fagundes e Martins (2013), a Ação Civil Pública é denominada civil, porque seu processo tramita na esfera civil e não criminal, tendo por finalidade o cumprimento de uma obrigação e é pública porque atende os interesses de todos.

Para Calderan (2013), o princípio democrático e da participação atribui ao cidadão o direito à informação e participação, mediante audiências públicas, ação popular, ação civil pública, órgãos colegiados, participação na elaboração de políticas públicas de preservação ambiental, assegurando aos mesmos o acesso aos meios judiciais, legislativos e administrativos que tutelam o meio ambiente.

É evidente que somente com o envolvimento e comprometimento do Estado, do Ministério Público e da sociedade exercendo a democracia, torna-se possível vislumbrar um estado socioambiental duradouro, rumo ao desenvolvimento sustentável fazendo valer os direitos garantidos na Constituição Federal, sendo assim a ação Civil Pública é o principal meio processual para a defesa ambiental (SAROLDI, 2003).

Para Fagundes e Martins (2013), a ação civil pública é um instrumento extremamente eficaz para os operadores do Direito protegerem o meio ambiente pois para pleitear em juízo a defesa de direito difuso e coletivo, a Lei Federal nº 7.347/85 é o meio mais eficaz de responsabilizar o causador do dano, desta forma, observa-se que a Lei da ação civil pública é unicamente de caráter processual pois cuida de normas instrumentais do processo, para proteger bens ou direitos que foram violados, por um membro da sociedade, seja pessoa física, pessoa jurídica, ou até mesmo um órgão estatal.

1.3.3. Termo de Ajustamento de Conduta – TAC

Segundo Oliveira (2013), termo de ajuste de conduta é uma negociação realizada pelos órgãos legitimados para propor a Ação Civil Pública constituindo -se em um mecanismo de tutela dos direitos coletivos, que serve como título executivo extrajudicial entre as partes.

Para Farias (2016) o termo de ajustamento de conduta (TAC), conhecido por compromisso de ajustamento de conduta, destaca-se como instrumento de resolução de conflitos envolvendo direitos difusos e direitos coletivos por tratar-se de um mecanismo cuja intenção é contribuir para a efetividade desses direitos por meio da atuação extrajudicial dos órgãos responsáveis, no intuito de gerar uma solução consensual e mais rápida para o problema.

Em ambas definições, trata-se de uma ação cujo objetivo é o atendimento as exigências necessárias impostas pelas autoridades ambientais no que diz respeito as atividades irregulares.

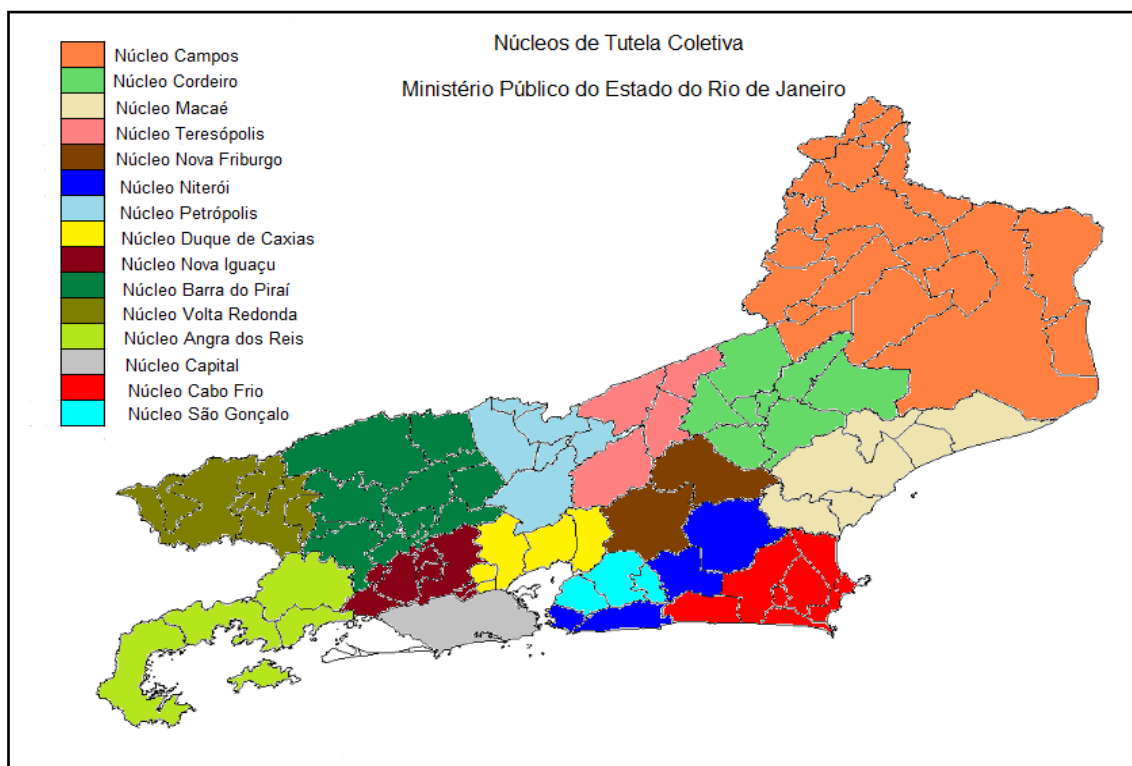
1.3.4. Atuação do Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro

Para atendimento aos órgãos de proteção aos interesses difusos e direitos coletivos o Ministério Público visa a especialização dos Promotores de Justiça, no estudo jurídico dos problemas ambientais e dos interesses afetos à cidadania, ao consumidor e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, no âmbito judicial e no extrajudicial (SAROLDI, 2003).

A Lei Complementar nº 106 de 2003, Brasil, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências, em seu art. 34, dispõe como atribuições do Ministério Público Fluminense, além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual e em outras leis, as de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados à infância e à adolescência, ao meio ambiente, ao consumidor, ao contribuinte, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos (BRASIL, 2003).

Segundo o Ministério Público, as Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva estão distribuídas em 15 núcleos, vinculadas administrativamente aos 11 Centros Regionais de Apoio Administrativo – Institucional (CRAAI) e coordenadas institucionalmente pelo 6º CAOPJ – Centro de Apoio Operacional de Defesa da Cidadania, do Consumidor e Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. A figura 4 apresenta o mapa do Estado do Rio de Janeiro apresentando os Núcleos de Tutela Coletiva Do Ministério Público.

Figura 4 – Mapa do Estado do Rio de Janeiro apresentando os Núcleos de Tutela Coletiva Do Ministério Público.



Fonte: Adaptado de GATE/MPRJ, 2003

O Ministério Público criou tais Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva e as mesmas utilizam os instrumentos de tutela ambiental – inquéritos civis, ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta visando prevenir, mitigar e /ou reparar danos causados ao meio ambiente buscando qualidade no trabalho que é apresentado à coletividade.

Em relação a tutela ambiental, a mesma pode ser preventiva, reparatória ou repressiva, independente de qualquer modalidade a tutela jurídica deve-se identificar a poluição através da avaliação dos prejuízos decorrentes de determinadas ações, ou seja, a poluição causadora de impacto ambiental deve ser caracterizada a partir da ocorrência de danos ambientais gerados pela ação poluidora (SAROLDI 2003).

Segundo Saroldi (2003), para solucionar problemas relacionados as questões ambientais no que diz respeito a gestão de resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público tem atuado junto aos municípios buscando a erradicação dos lixões e do trabalho infantil, a implantação de aterros sanitários e a recuperação de áreas degradadas.

1.3.5. Atuação do Ministério Público no Estado de Santa Catarina

No ano 2000, apenas 16,5% dos resíduos sólidos gerados pela população urbana no Estado de Santa Catarina eram dispostos de forma adequada, o restante dos resíduos gerados, 83,5% eram dispostos em depósitos a céu aberto (POLI et al., 2014). Verificou-se na época que, dos 293 municípios, apenas 22 (8%), dispunham seus resíduos sólidos domiciliares em sistemas adequados e os municípios, cujos resíduos sólidos domiciliares eram depositados de maneira inadequada, representavam a maioria, correspondendo a 92% (271 municípios) (ABES/SC, 2012).

Para solucionar a problemática dos resíduos sólidos, o Ministério Público de Santa Catarina, implantou em 2001, o programa “Lixo Nosso de cada Dia”, contendo um conjunto de medidas adotadas e aplicadas nos municípios que se encontravam em situação irregular, cujo objetivo era a recuperação das áreas degradadas pela disposição inadequada de resíduos sólidos e a implementação de aterros sanitários, usinas de reciclagem ou outros meios ambientalmente adequados de disposição final de resíduos, além de um trabalho de educação ambiental (CUNHA et al, 2012).

Após três anos de implantação do Programa, no ano de 2004, o Ministério Público Catarinense e a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) sinalizavam o sucesso do Programa, pelo qual 279 municípios, ou seja, 95,22% do total estavam destinando seus resíduos de forma adequada, já em 2012, todas as cidades catarinenses destinavam seus resíduos em aterros sanitários, uma grande evolução em relação a outras cidades do país (CUNHA et al, 2012).

Além disso, são significativos os resultados secundários do Programa, tais como: a divulgação das questões relacionadas com os resíduos sólidos na mídia, trazendo para o cotidiano das pessoas problemas e conceitos até então pouco conhecidos; formação de consórcios Intermunicipais e a criação de empresas especializadas no ramo de resíduos sólidos (PEREIRA, SOARES & PEREIRA 2004).

Segundo Azevedo e Rosa (2012), o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CME) auxiliou, técnica e juridicamente, os Promotores e os órgãos cooperados, para uma atuação, educativa e de orientação em relação aos danos causados pelo depósito inadequado de resíduos sólidos, sendo assim, oficiou e a eles remeteu subsídios para que pudessem instaurar Procedimento Administrativo

Preliminar e firmar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com seus representantes legais. Para os casos em que não foram efetivados os TAC's, os Promotores receberam apoio para que pudessem ingressar com uma Ação Civil Pública.

O CME expediu recomendações aos órgãos de proteção ambiental, entre esses, à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, à FATMA, à Polícia Militar do Estado, por meio da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental e da Federação Catarinense dos Municípios (FECAM), a fim de que esses estimulasse os municípios e se engajassem no trabalho de conscientização deles para a coleta regular dos resíduos sólidos. Os municípios Catarinenses também receberam auxílio do MP/SC para buscarem recursos para financiamento junto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (AZEVEDO & ROSA, 2012).

O Ministério Público de Santa Catarina vem fortalecendo a atuação na área de resíduos sólidos desde 2001 e tem norteado sua atuação mediante o estabelecimento de parcerias. Os esforços voltam-se não somente a manutenção dos aterros sanitários implantados, mas à implantação de uma política abrangente pela gestão integrada de resíduos, visando a conscientização e estimulando o comportamento parcimonioso, ou seja, evitar geração de resíduos e o máximo de aproveitamento destes (MP/SC, 2012).

1.4. Histórico da participação do Estado no Processo de Implantação dos Consórcios Públicos no Rio de Janeiro

A primeira manifestação sobre a formação de consórcios para gestão de resíduos sólidos no estado do Rio de Janeiro apareceu na Lei 4191 de 2003 que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e no seu artigo 12º, propõe como princípio, a busca de soluções consorciadas.

Em 2007, a Secretaria de Estado do Ambiente (RJ) estabeleceu um conjunto de Diretrizes Gerais para orientar as ações de políticas públicas para o setor de resíduos sólidos destacando incentivar a implantação de aterros sanitários e a remediação dos lixões e a busca de soluções preferencialmente consorciadas, sempre que houver condições políticas e viabilidade técnica e econômica. Tais diretrizes podem ser observadas nas propostas do Plano Diretor de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (SEA,

2008), onde se previam a implantação de unidades de gestão intermunicipais com a formação de consórcios. Já naquela época, o município de Paracambi buscava a associação dos municípios vizinhos para constituição de um consórcio que atualmente se encontra formalizado como Centro Sul Fluminense I.

Dando sequência a implantação de um processo de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, envolvendo a integração dos municípios e a formação de Consórcios Intermunicipais de Gestão de Resíduos Sólidos no Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado do Ambiente – SEA solicitou apoio ao Ministério das Cidades para o estudo de regionalização do Estado através de um Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS). Foi criado então o programa Pacto pelo Saneamento, instituído pelo decreto estadual 42.930/11 – que se subdivide em dois principais subprogramas: O Rio + Limpo e o Lixão Zero, que passam a integrar a Política Estadual de Resíduos Sólidos no estado.

O subprograma Lixão Zero tem como meta erradicar os lixões e implantar aterros sanitários e Centrais de Tratamento e Destinação de Resíduos – CTDRs – e remediação de todos os lixões encerrados, até 2016. Todos os esforços da SEA nesse subprograma foram concentrados para o desenvolvimento do Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) e na erradicação dos lixões, com implantação de aterros regionais, projetos e obras dos lixões encerrados. Para elaboração do PERS a SEA contou com o apoio do Ministério do Meio Ambiente – MMA.

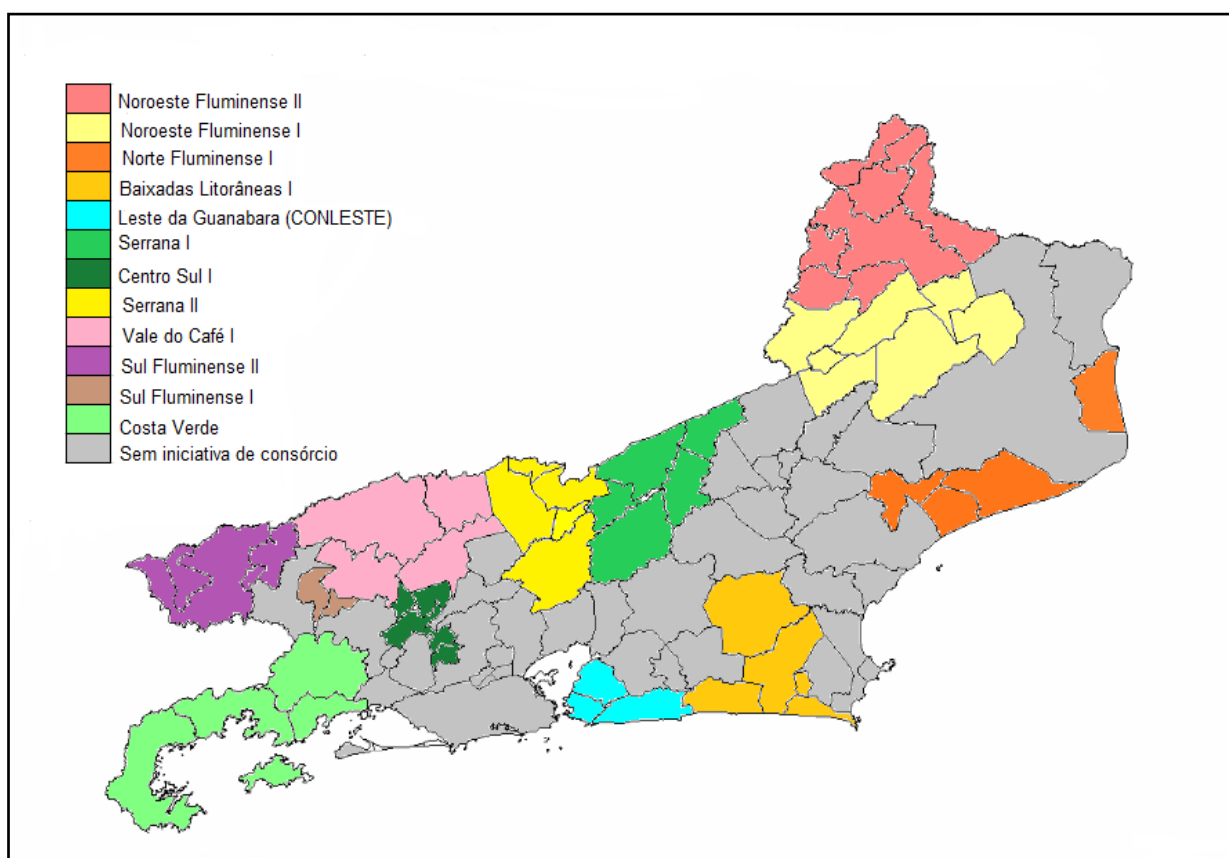
Vale ressaltar que o PERS, previsto na Lei 12.305/2010, é um instrumento de extrema importância para o processo de planejamento e gestão dos resíduos sólidos para terem acesso aos recursos da União ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos. Serão priorizados, no acesso aos recursos, os Estados que instituírem microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de ações a cargo de Municípios limítrofes (MMA, 2011).

Previamente à elaboração do PERS, a SEA elaborou uma proposta de regionalização do Estado do Rio de Janeiro, identificando possibilidades de formação de consórcios públicos e arranjos regionais para o destino final dos resíduos sólidos urbanos. Tal proposta serviu de ponto de partida para os estudos do PERS. No PERS, foram realizados levantamentos nos 92 municípios do Estado, analisando a geração de resíduos e as alternativas mais adequadas para a gestão associada.

O estudo de regionalização e proposição de Arranjos Intermunicipais é necessário principalmente para os municípios de pequeno porte que devem unir esforços para a implantação de consórcios públicos pois dentre seus principais objetivos está o planejamento e prestação de serviços de acordo com tecnologias.

O ganho de escala possibilita a existência de um quadro permanente de técnicos capacitados, reforçando os investimentos realizados e aprimorando a gestão. Antes da formulação do plano, ao tentar adaptar os arranjos intermunicipais não se obteve sucesso, devido às características geopolíticas, localização e questões políticas que não cederam ao desenho dos arranjos. A figura 5 apresenta o primeiro cenário proposto pela SEA, para implantação dos consórcios públicos.

Figura 5 - Primeiro cenário proposto para implantação dos consórcios públicos no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Adaptado de SEA (2009)

Durante a elaboração do PERS foi desenvolvido um novo desenho com as configurações das realidades locais, de mercado e de incentivos econômicos, que levou em conta as situações existentes respeitando os municípios que já haviam

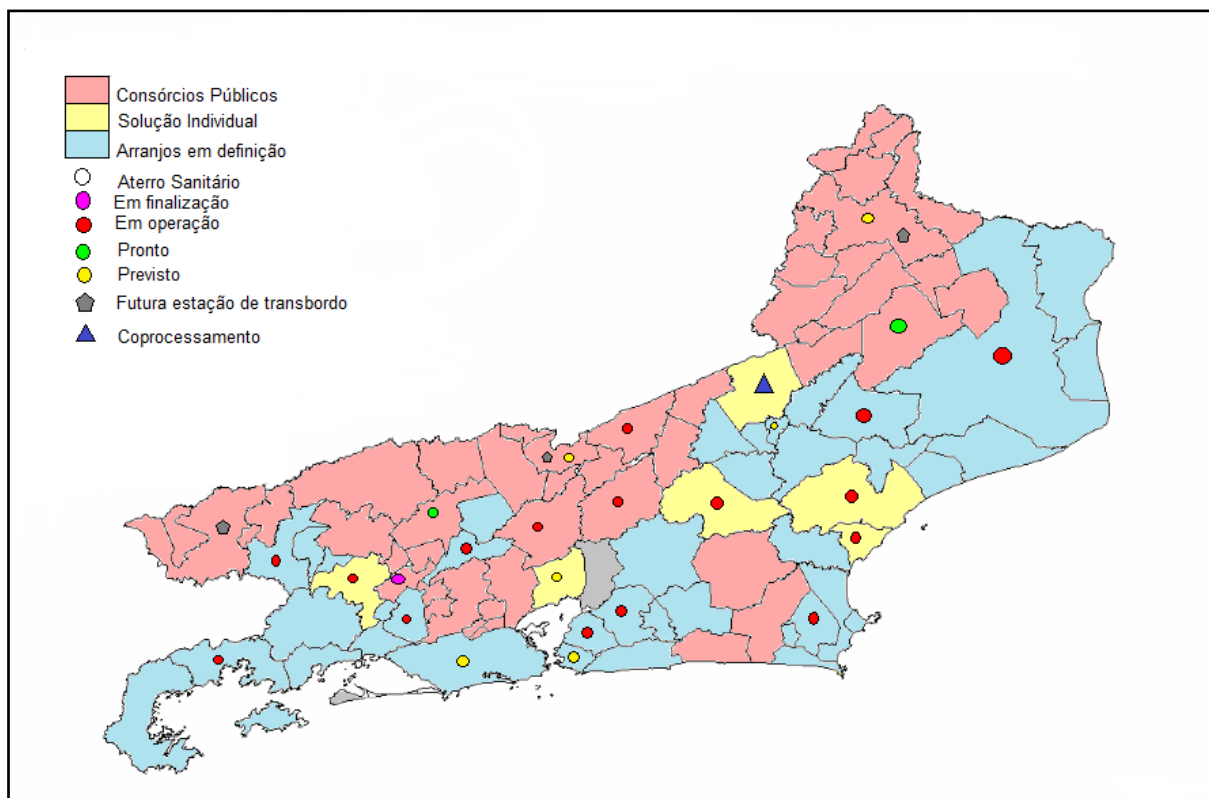
implantado seus aterros ou centrais municipais devidamente licenciados. O Estado apoiou a implantação de aterros construídos com recursos da iniciativa privada, estimulando a regionalização do seu uso por meio de um incentivo chamado “compra de lixo tratado”, que vem a ser um subsídio para que os municípios vizinhos e em distâncias viáveis, fechassem seus lixões aderindo ao aterro licenciado. Para os municípios restantes, induziu-se a formação de consórcios públicos intermunicipais, onde haveria participação do Estado e para tal aprovou-se a Lei Estadual 6362/2012.

Dentre outros aspectos, a Lei Estadual 6362/2012 também estabeleceu prazo para a efetiva regulação de todos os aterros sanitários que prestam serviço público concedido ou permitido, os quais deverão ser regulados pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera), no prazo máximo de cinco anos, ou seja, até 2017, sendo que um dos requisitos necessários para que haja a participação do Estado nos consórcios públicos implementados é que a regulação e fiscalização dos mesmos sejam realizados pela Agenera.

A Agenera foi criada em 06 de junho de 2005, por meio da Lei Estadual nº 4.556 que cria, estrutura e dispõe sobre o funcionamento da agência para exercer o poder regulatório das concessões e permissões de serviços públicos concedidos em energia e saneamento básico. É regulamentada pelos Decretos nº 38.618/05 e nº 44.217/13 e, em 1º de janeiro de 2007 a Agenera passou a ser vinculada à Secretaria de Estado da Casa Civil conforme Decreto nº 40.486. A mesma possui personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, técnica e financeira, cuja finalidade é exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos concedidos.

Para a implementação da política de formação de consórcios, o Estado, além de fazer os projetos e investimentos necessários à implantação de CTDRs públicos regionalizados apoia os municípios com o suporte técnico necessário para a implementação dos mesmos. É importante ressaltar que mesmo a Lei Estadual 6362/2012 autorizando a participação do Estado, o mesmo só participa mediante concordância dos municípios. A figura 6 apresenta o cenário atual para a disposição final de resíduos sólidos.

Figura 6 - Cenário atual dos arranjos regionais para a disposição final de resíduos sólidos urbanos no Rio de Janeiro.



Fonte: Adaptado de INEA, 2016

O mapa de arranjos regionais para a disposição final de resíduos sólidos apresenta os consórcios públicos, arranjos em definição, soluções individuais, e os aterros sanitários / Centrais de Tratamento de Resíduos em operação e previstos. Os chamados Arranjos em definição são formados por municípios que, mesmo sem estarem ainda organizados em consórcios intermunicipais, levam seus resíduos para uma central de tratamento de resíduos ou aterro sanitário comum (SEA/2016).

Com a formação de consórcios públicos para a destinação adequada dos resíduos sólidos, os municípios se beneficiam duplamente, pois, na medida em que passam a destinar corretamente seus resíduos sólidos e encerram seus lixões (se adequando à legislação), recebem parcela de ICMS Verde. Por este motivo a participação do Estado nos consórcios públicos que forem aprovados pelos municípios está prevista pelo período de três anos, quando então os municípios passam a receber subsídios do ICMS Ecológico.

ICMS verde é um instrumento econômico de compensação fiscal que atende a vários requisitos de um instrumento de política ambiental e ainda tem a qualidade

de ser implementado facilmente, pois é sua adaptação à estrutura institucional e legal, não requer aumento da carga tributária. Entretanto, ele apresenta alguns problemas sobre a sua efetividade ao longo prazo o que lhe confere um status de mecanismo transitório de incentivo e proteção, além de sua vinculação à questão da “vontade política” (FRANCO, 2006). No artigo 158, inciso IV, a Constituição Federal determina que 25% da arrecadação total do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) sejam repassados aos municípios. Dessa parcela, um quarto ($\frac{1}{4}$) deve ser distribuído para os municípios de acordo com os critérios estabelecidos por lei estadual. O conjunto da utilização de critérios ambientais para o cálculo da repartição de uma parcela destes recursos financeiros entre os municípios caracteriza-se como ICMS Ecológico, que deve ser aplicado em prol de sanar os Impactos Ambientais dentro das áreas social, econômica e ambiente.

O ICMS Verde no Rio de Janeiro foi criado a partir da Lei Estadual nº 5.100 (04/10/2007) que dispõe sobre a repartição aos municípios da parcela de 25 % (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental. O ICMS Verde irá considerar no seu cálculo as áreas pertencentes às unidades de conservação ambiental, de acordo com os padrões estabelecidos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza tratada na Lei Federal 9.985/2000; a qualidade ambiental dos recursos hídricos, além de outros referentes ao saneamento básico; como a gestão dos resíduos sólidos urbanos, coleta e tratamento de efluentes e a formação de um sistema municipal de meio ambiente. Em função do critério de conservação ambiental acrescido, o percentual¹ a ser distribuído é de 2,5% (dois e meio pontos percentuais) subtraídos da parcela total do ICMS distribuída aos municípios, incorporada gradativamente.

1.5. Histórico do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí - CIMVI - Santa Catarina

A autarquia interfederativa CIMVI tem sua origem no Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Benedito, associação civil sem fins lucrativos, constituída em agosto de 1998 pelos Municípios de Benedito Novo,

¹ Dados do CEPERJ : Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/ent/icms.html>

Doutor Pedrinho, Rios dos Cedros, Rodeio e Timbó, tendo como base no inciso I, do artigo 47, da Lei Federal nº 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com o objetivo de promover a gestão associada em questões ambientais na Bacia do Rio Benedito.

Após o ingresso dos Municípios de Apiúna e Ascurra, não integrantes da Bacia Hidrográfica do Rio Benedito, a partir de janeiro de 2003, a instituição passou a denominar-se Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí. Igualmente em 2003, respectivamente em fevereiro e maio, os Municípios de Indaial e Pomerode ingressaram no Consórcio.

Em razão da disseminação de Consórcios Intermunicipais pelo Brasil, juridicamente considerados Consórcios Administrativos, a Presidência da República sancionou em 2005 a Lei nº 11.107, que normatizou a contratação de Consórcios Públicos. Posteriormente, em 17 de janeiro de 2007, por meio de Decreto nº 6.017, houve a regulamentação desta lei, e, em decorrência disto, foi levado a termo procedimentos para adaptação de Consórcio Administrativo para Consórcio Público.

Assim, na forma da lei, depois de aprovado em Assembleia o protocolo de intenções, e após sua ratificação por lei pelos Poderes Legislativos dos entes federados envolvidos, firmou-se o Contrato de Consórcio Público e elaborou-se o estatuto do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI.

Em ambas formas (inicial de associação civil e atual de associação pública) o consórcio vem atuando com a gestão associada de serviços públicos ou de interesse público, tanto na área de resíduos sólidos como em diversas outras áreas, constituindo-se assim num consórcio multifinalitário, com a vantagem de Assembleia (instância máxima) única, ao invés de uma Assembleia por atividade, o que otimiza a agenda dos chefes do Poder Executivo dos entes federados associados.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

2.1. Coleta de Dados

Fase preliminar: exploratória

Por ser esta uma pesquisa que visa avaliar as condições dos Consórcios Públicos para GRSU implementados no Estado do Rio de Janeiro, no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos e ainda ter dentre seus objetivos a identificação dos motivos de nenhum consórcio estar em operação, trata-se de uma pesquisa analítica. A pesquisa analítica deve ser explicativa, preocupando-se com o porquê dos acontecimentos relativos àquela realidade (SANTOS, 2007).

Para tanto, como fonte de dados, foram realizadas pesquisas de campo junto ao referido objeto de estudo, como também pesquisas bibliográficas sobre o assunto, para que se atendam os objetivos desejados.

Segundo Yin (2001), este método de abordagem, que não segue uma linha rígida de investigação, é denominado estudo de caso. De acordo com o autor, o estudo de caso consiste geralmente no estudo aprofundado de uma unidade individual, tal como uma pessoa, um grupo de pessoas ou uma instituição. Quanto ao tipo, os estudos de caso podem ser exploratórios, descritivos ou explanatórios.

Sendo assim, esta pesquisa nos remete a realização de um estudo de caso sobre as condições dos consórcios públicos para gestão integrada de resíduos sólidos frente à Política Nacional de Resíduos Sólidos, acrescido do conjunto de materiais escritos a respeito deste assunto. Estudar um caso é selecionar um objeto de pesquisa restrito, que neste caso, foram os consórcios públicos: Noroeste Fluminense, Vale do Café e Centro Sul Fluminense, com o objetivo de aprofundar-lhe os aspectos característicos.

A metodologia da pesquisa foi dividida em duas etapas: a primeira por meio de busca de referenciais teóricos, dirigida ao tema de pesquisa, e a identificação dos Consórcios Públicos para GRSU existentes no estado do Rio de Janeiro através de documentos oficiais de políticas públicas tais como Planos de Resíduos Sólidos – Plano Nacional de Resíduos Sólidos, Plano Estadual de Resíduos Sólidos, Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Também foi realizado contato telefônico com a Secretaria de Estado do Ambiente – SEA - RJ com a finalidade de realizar um levantamento sobre quantos e quais consórcios para gestão de resíduos sólidos estão implantados no Estado do Rio de Janeiro. Após contato telefônico e via

eletrônica, esta pesquisa, através de um estudo descritivo de cunho exploratório foi realizada em três consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos, indicados pela SEA- RJ, cujos processos de implementação encontram-se em fase avançada, o que facilitaria a análise de todo o processo de implantação de forma a permitir a avaliação dos resultados e compará-los com outro modelo de gestão de consórcio já implementado e em fase de operação.

Para a caracterização das questões socioambientais, referentes à gestão consorciada de resíduos sólidos, foram consultados os instrumentos legais em vigor: a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (BRASIL, 2010), o Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB (BRASIL, 2007), a Lei dos Consórcios Públicos – LCP (BRASIL, 2005); a Constituição Federal (BRASIL, 1988) também foi consultada, caracterizando-se como elemento primordial por nortear todas as políticas nacionais, bem como por estabelecer o princípio do federalismo, basilar para o desenvolvimento conceitual dos princípios de colaboração, condição *sine qua non* dos Consórcios Públicos.

A segunda etapa compreendeu a realização de pesquisa de campo, consistindo em entrevistas aos representantes indicados pelos conselhos gestores dos consórcios, cuja finalidade foi obter informações a respeito da gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos. Posteriormente aos contatos telefônicos e via eletrônica, a pesquisadora visitou a SEA e municípios por ela indicados, nos quais foram identificados os responsáveis pelos programas de incentivo, apoio e cooperação para a criação dos consórcios, que auxiliaram na identificação dos consórcios. O levantamento de dados realizado nos municípios selecionados e na SEA utilizou um método qualitativo de coleta de informações.

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, foram seguidos os critérios da Política Nacional de Resíduos Sólidos e Lei dos Consórcios Públicos, avaliando aspectos como:

- a. Condicionantes;
- b. Potencialidades;
- c. Limitações do processo de gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos

Na análise dos dados buscou-se identificar:

- a. Os consórcios implementados e três arranjos para estudo de caso;

b. Dificuldades encontradas durante o processo de implantação dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos nas áreas selecionadas;

c. Fase da implementação em que se encontram os consórcios públicos selecionados;

d. Comparação do modelo de gestão adotado nas áreas estudadas com outro modelo eficaz e eficiente.

Adicionalmente, foi incluída uma avaliação comparativa entre os resultados individuais obtidos, de forma a se consolidar as informações numa visão global única.

Questionários

Diante da falta de dados disponíveis sobre as finalidades, especificidades e processo de implantação destes consórcios públicos, houve a necessidade de se buscar informações primárias com a utilização de questionários. A partir da base do referencial teórico e do Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento (PEIXOTO, 2008), foram elaborados três questionários, um para a SEA e dois outros para aplicação nos municípios.

Para a SEA foi aplicado o questionário (Apêndice I) pelo qual foram identificados os responsáveis pelos programas de incentivo, apoio e cooperação para a criação dos consórcios e resultaram na identificação dos consórcios implantados, fase em que se encontram e atual situação.

No Apêndice II, é apresentado o questionário que foi utilizado para coleta de dados, nos municípios dos consórcios escolhidos, de forma a obter informações sobre a gestão consorciada dos resíduos sólidos. O questionário do apêndice III, foi enviado aos representantes de cada consórcio solicitando dados gerais: da atual composição; suas respectivas funções e contatos; informações sobre a gestão anterior do consórcio estruturação do consórcio; objetivos da formação do consórcio; principais parceiros e principais atividades dos consórcios. Os participantes das entrevistas foram selecionados de forma intencional, com atuação efetiva tanto na criação quanto na gestão dos consórcios com a finalidade de buscar informações pertinentes para se alcançar os objetivos do estudo.

Em virtude de fatores como a alternância de governos municipais e a decorrente descontinuidade das políticas públicas, constatou-se que a aplicação do questionário na SEA – RJ, poderia preencher possíveis lacunas. Destaca-se que

foram selecionados para responderem os questionamentos apenas aqueles que apresentaram perfil técnico ou político, possuíam conhecimento sobre a evolução do consórcio e atualmente participam ativamente do processo de implantação. Tais participantes foram identificados por meio de telefonemas e e-mails.

Foram entrevistados 04 representantes do Consórcio Vale do Café, sendo uma secretaria executiva do consórcio, dois integrantes da Secretaria de Meio Ambiente e o diretor do consórcio. Em relação ao Consórcio Centro Sul Fluminense I foram entrevistados 02 integrantes da Secretaria de Meio Ambiente, para informações do Noroeste fluminense, foi feito um primeiro contato via telefone, posteriormente enviado por e-mail e respondido pelo procurador geral do consórcio.

As entrevistas foram realizadas nos seguintes locais: sede do Consórcio Vale do Café no município de Vassouras – RJ; Consórcio Centro Sul Fluminense, na secretaria de Meio Ambiente de Japeri, pois o atual secretário participou desde o processo de implantação até o presente momento, o que facilitou as respostas do questionário aplicado. Para o consórcio Noroeste Fluminense foi enviado por e-mail para a secretaria do consórcio e respondido pelo procurador geral do mesmo.

Ao iniciar as entrevistas, cada participante foi orientado sobre a finalidade da pesquisa, explicando que se tratava de um estudo acadêmico vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

Para informações sobre o Consórcio CIMVI de Santa Catarina o questionário (apêndice II) foi enviado por e-mail para a secretaria do mesmo e respondido pelo secretário executivo. Tal consórcio foi selecionado pois os trabalhos desenvolvidos por ele na área de gestão de resíduos sólidos resultaram na implantação do aterro sanitário no Município de Timbó (SC), que foi adotado pelo Ministério Público e pelo Governo do Estado como exemplo e modelo de trabalho participativo, e culminou com o Prêmio Fritz Müller, concedido em 2003 pela Fundação do Meio Ambiente – FATMA, às empresas e entidades públicas e privadas que se destacam na área ambiental. Conforme dito anteriormente, o consórcio CIMVI, em operação há 8 anos, foi utilizado como referência para comparações com os três consórcios selecionados para estudo de caso no Rio de Janeiro.

No processo de coleta de dados foi utilizado um gravador digital durante as entrevistas no Rio de Janeiro e transcritas integralmente posteriormente. Os dados do CIMVI foram obtidos a distância via e-mail. Após transcrição, iniciou-se o processo de comparação dos questionários respondidos para um melhor

aprofundamento e compreensão das respostas obtidas. Por último, realizou-se uma análise detalhada do material obtido.

Para a análise dos dados obtidos nas entrevistas, foi utilizada a técnica de análise categorial. Segundo Bardin (2004), a técnica pressupõe a divisão do texto em unidades, em categorias segundo reorganização analógica. Entre as diferentes possibilidades de categorias, a investigação de temas, ou análise temática é rápida e eficaz para se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples.

Os procedimentos utilizados para categorizar os temas são denominados Unidades de Contexto – UC, estes configuram como segmentos de texto que permitem a compreensão e os significados das unidades de registro, reconduzindo-as no seu contexto, tratando-se sempre de uma unidade maior do que a Unidade de Registro - UR. A UR refere-se a uma unidade de segmentação ou recorte que pode ser definida por uma palavra ou frase do texto (BARDIN, 2004).

As análises das entrevistas foram realizadas utilizando Unidade de Contexto (atuação dos intervenientes, constituição e caracterização do Consórcio) e Unidade de Registro baseado nas respostas dos questionários aplicados.

3. RESULTADOS

Na sequência apresenta-se o histórico da implementação da política de gestão de resíduos sólidos no estado do Rio de Janeiro, com destaque para o tema dos consórcios, a origem do consórcio CIMVI em Santa Catarina, os dados e informações técnicas de cada um dos consórcios que possibilitam uma visão das semelhanças e diferenças entre eles.

3.1. Formação dos Consórcios: Atuação dos intervenientes

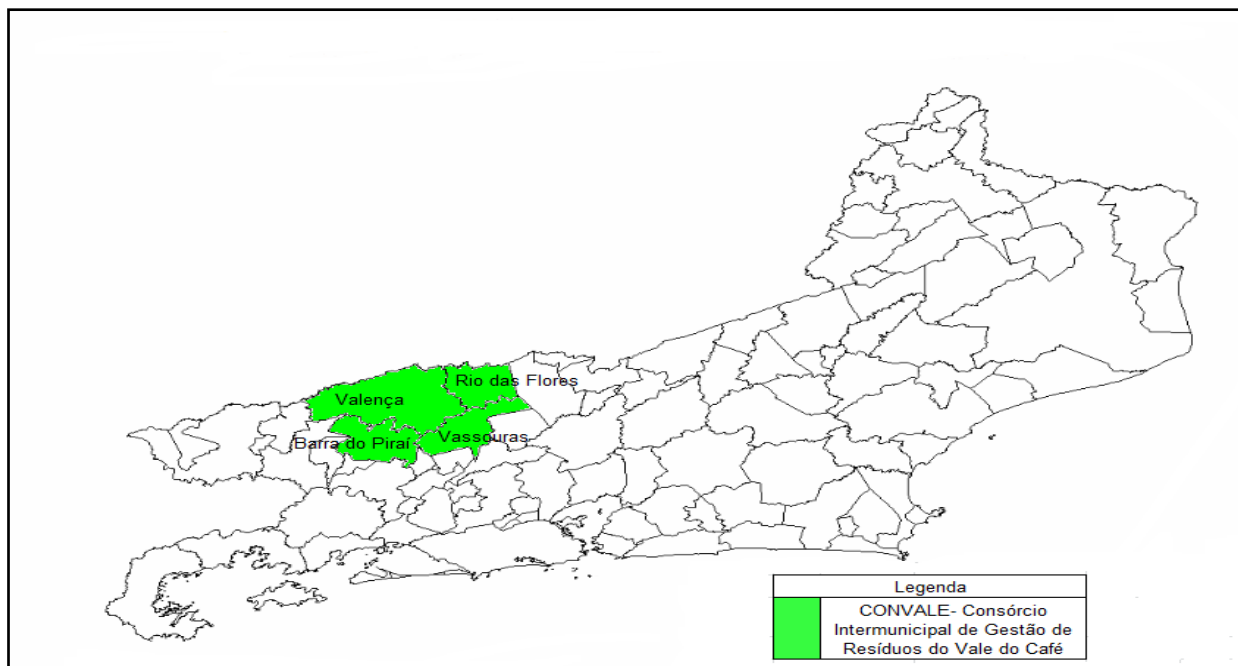
De forma geral, a formação dos consórcios no Estado do Rio de Janeiro se deu de forma similar, na medida em que houve uma intervenção do Estado, tanto na definição dos envolvidos como dos procedimentos legais, gerando uma certa padronização. Descreve-se de forma geral a composição dos consórcios, sua finalidade principal, e as razões pela escolha (se é que se possa dizer assim) dos municípios pelo modelo de consórcio.

- **Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos do Vale do Café - CONVALE – RJ**

O principal componente do CONVALE para atendimento dos 4 municípios integrantes é o Complexo de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos (CTDR), localizado em Vassouras.

O CTDR Vassouras, tem capacidade de recebimento dos resíduos sólidos gerados nos municípios de Vassouras, Barra do Piraí, Rio das Flores e Valença. A figura 7 exhibe o mapa dos municípios integrantes do atual CONVALE – RJ

Figura 7: Municípios que integram o CONVALE



Fonte: O autor, 2016

A expectativa de recebimento de resíduos no aterro intermunicipal é de 135 ton/ dia, sendo 16 ton/dia de Vassouras, 70 ton/dia de Barra do Piraí, 4 ton/dia de Rio das Flores e 45 ton/dia de Valença (INEA, 2015). A população total a ser atendida é de 209.592 habitantes, sendo 94.778 de Barra do Piraí, 71.843 de Valença, 8.561 de Rio das Flores e 34.410 do Município de Vassouras (IBGE,2010).

Os fatores determinantes para que os municípios optassem pelo consórcio público foram a pressão do Ministério público, a necessidade de auxílio técnico e financeiro, o que reforça a importância da participação do Estado como ente consorciado, e a situação dos lixões ativos na região e que precisam ser encerrados.

Segundo informações das promotorias de justiça do Estado do Rio de Janeiro, dos quatros municípios consorciados, apenas o município de Vassouras não sofre nenhuma ação do Ministério Público, seja ela Ação Civil Pública (ACP), Termo de Ajuste de Conduta (TAC) ou Inquérito Civil (IC). O município de Barra do Piraí apresenta um IC, Valença um TAC e cinco ICs e Rio das Flores, duas ACPs e dois ICs. O apêndice V, apresenta a relação de todos os ICs, ACPs e TACs dos municípios consorciados e descrição da ação relacionada a destinação de resíduos sólidos.

No que diz respeito ao apoio técnico aos entes consorciados, o Estado ofereceu treinamento, capacitação técnica e apoio técnico para os funcionários contratados e servidores dos municípios que atuam na área de gestão de resíduos sólidos do consórcio CONVALE. Na SEA, o setor responsável por tal treinamento é a Superintendência de Gestão de Resíduos Sólidos – SUPGRES.

Para a seleção de área do aterro sanitário, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Vassouras, com o apoio da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) selecionou uma área pertencente à gleba da Fazenda Don Carlos, situada no distrito sede de Vassouras, nas coordenadas UTM N 7.467.163,943; E 569.457,686; com 54.000,00 m². Posteriormente, a Prefeitura Municipal de Vassouras (PMV) desapropriou uma outra área contígua (102.369,85 m²), passando a gleba a uma área total de 156.369, 85 m². A área dista em torno de 8 km do centro urbano de Vassouras, tendo como único acesso parte da BR- 393, em pavimentação asfáltica, apresentando bom estado de conservação e a outra parte uma estrada sem pavimentação, em regular estado de conservação e que requer muita manutenção.

O aterro, inicialmente, começou a operar para atender ao município de Vassouras. O projeto e a obra do setor A (célula municipal), foram resultado de um convênio da Prefeitura Municipal de Vassouras (PMV) com o Governo do Estado, construído com recursos da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Atualmente a PMV opera o Setor A, enquanto o Setor B, construído com recursos do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), encontra-se com a Licença de Operação e está em fase de licitação, para posterior concessão de operação e definição de rateio entre os municípios consorciados e o Estado.

O CTDR Vassouras - setor "A" foi projetado para uma vida útil de três anos, para receber os resíduos do município de Vassouras. O setor B, projetado para uma vida útil de quinze anos, receberá resíduos do município de Vassouras, após término de vida útil da célula municipal e também dos demais municípios consorciados. A área para a implantação do CTDR Vassouras foi escolhida após um amplo estudo de pré-seleção de áreas, onde diversos aspectos ambientais foram analisados. Devido a disponibilidade de área e recursos já destinados à construção da célula municipal, foi escolhido o município de Vassouras para ser sede do consórcio com o aterro sanitário.

O consórcio é composto dos seguintes órgãos: Assembleia Geral, Diretoria executiva, presidência, conselho fiscal e conselho de regulação. O Presidente do

Consórcio e sua Diretoria Executiva têm mandato de dois anos. O poder de decisão cabe a Assembleia Geral. O estatuto do consórcio permite criar outros órgãos, bem como cargos, empregos ou funções remuneradas.

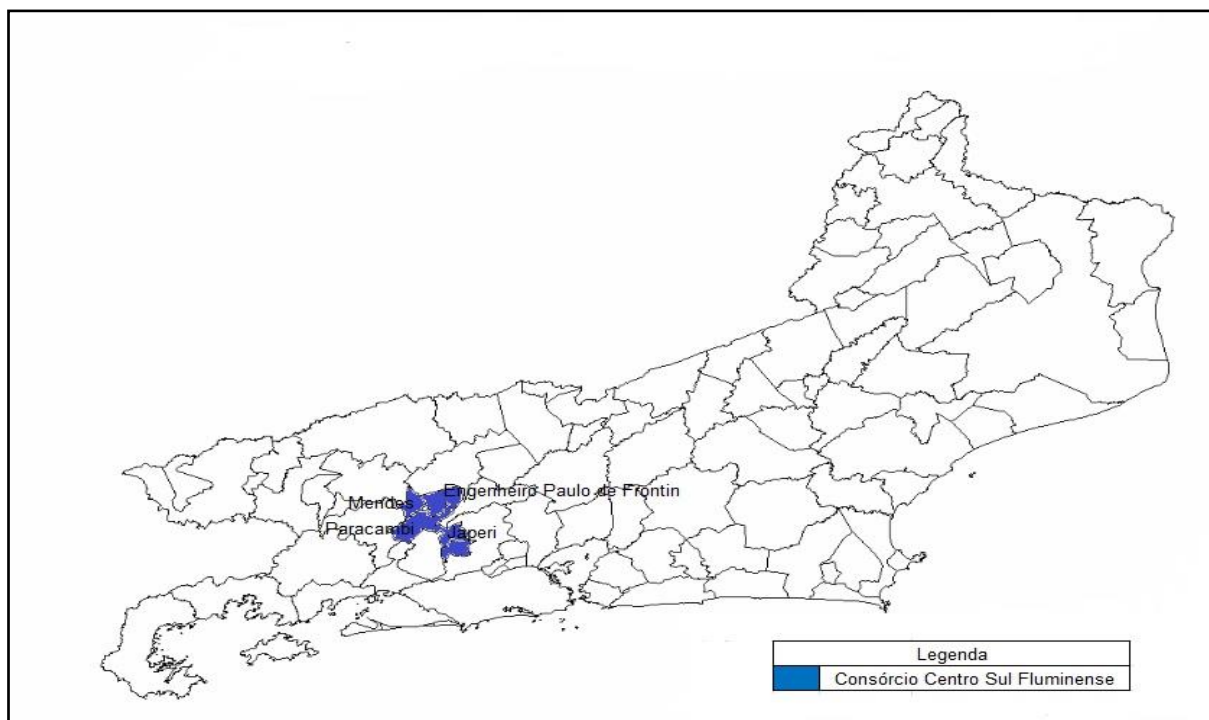
- **Consórcio Centro Sul Fluminense I – RJ**

A Bacia do Guandu composta de quinze municípios é beneficiária do Programa “Lixão Zero”. Dentre eles, estão Japeri, Paracambi, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes e Queimados, para os quais o estado induziu o processo de implementação do consórcio Centro Sul Fluminense contendo o Complexo de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos de Paracambi - (CTDR Paracambi).

A escolha do município de Paracambi para ser sede do aterro sanitário foi em função da viabilidade econômica e técnica para disposição final e por uma questão de logística. O município de Paracambi já possuía recursos da Funasa para a construção de uma célula municipal. No entanto, para fazer uma célula regional, ampliando a capacidade para atender o consórcio, foram utilizados recursos do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM, ficando sob a responsabilidade dos municípios somente a disponibilidade de área, o restante sob responsabilidade do estado do RJ, principalmente a contratação do projeto para implantação do aterro sanitário, atualmente a obra da célula regional encontra-se em fase de finalização.

A expectativa de recebimento de resíduos no aterro intermunicipal é de 207 ton/ dia, sendo 70 ton/dia de Japeri, 88 ton/dia de Queimados, 12 ton/dia de Mendes e 30 ton/dia de Paracambi (INEA,2015). Serão atendidos 131.175 habitantes, distribuídos em 13.237 de Eng° Paulo de Frontin, 17.935 de Mendes, 137.962 de Queimados, 95.492 de Japeri e 47.124 de Paracambi (IBGE,2010). A figura 8 apresenta o mapa dos municípios integrantes do Consórcio Centro Sul Fluminense I - RJ.

Figura 8 - Mapa dos municípios integrantes do Consórcio Centro Sul Fluminense I - RJ.



Fonte: O autor, 2016

Identificou-se no consórcio Centro Sul Fluminense, os mesmos motivos que levaram os municípios do CONVALE a se consorciarem. Além da indução do estado, a necessidade e urgência de encerramento dos lixões existentes na região e a atuação do Ministério Público consubstanciada em ações legais. Todos os municípios apresentam pelo menos uma ação do MP relacionada a destinação de resíduos sólidos. Para maiores esclarecimentos do que se tratam tais ações, o apêndice V, apresenta a relação dos municípios, data e descrição das mesmas.

Atualmente os municípios de Mendes e Engenheiro Paulo de Frontin possuem lixões. Até que a obra do aterro sanitário do consórcio seja finalizada, cada município consorciado está resolvendo seu problema individualmente, em caráter temporário, destinando seus resíduos em aterros sanitários privados de municípios vizinhos, com exceção de Engenheiro Paulo de Frontin que continua destinando no lixão.

No que diz respeito ao apoio técnico, o consórcio Centro Sul Fluminense também conta com o treinamento e suporte técnico oferecido pelo estado do RJ aos

seus entes consorciados, tal capacitação na área de gestão de resíduos sólidos, é realizada pela Superintendência de Gestão de Resíduos Sólidos – SUPGRES.

O consórcio é composto dos seguintes órgãos: Assembleia Geral, presidência, diretoria, conselho fiscal, conselho consultivo, ouvidoria, gerência operacional e câmara de arbitragem. A Assembleia Geral, instância máxima do Consórcio, é órgão colegiado composto pelos Prefeitos dos municípios consorciados.

- **Consórcio Noroeste Fluminense – RJ**

O Consórcio Noroeste Fluminense está plenamente constituído, possui personalidade jurídica própria, tendo seus atos constituídos regularmente aprovados, porém não se pode confundir a pessoa jurídica consórcio público com as unidades de execução a serem implementada, no caso, as unidades de destinação de lixo, as estações transbordo etc. A implantação destes componentes ainda está pendente.

Trata-se do consórcio que possui o maior número de integrantes, em um total de quinze municípios, cujas distancias entre si, estabeleceram a necessidade de implementação de dois aterros sanitários, de forma a equilibrar as distâncias a serem percorridas pelos veículos de transporte dos resíduos.

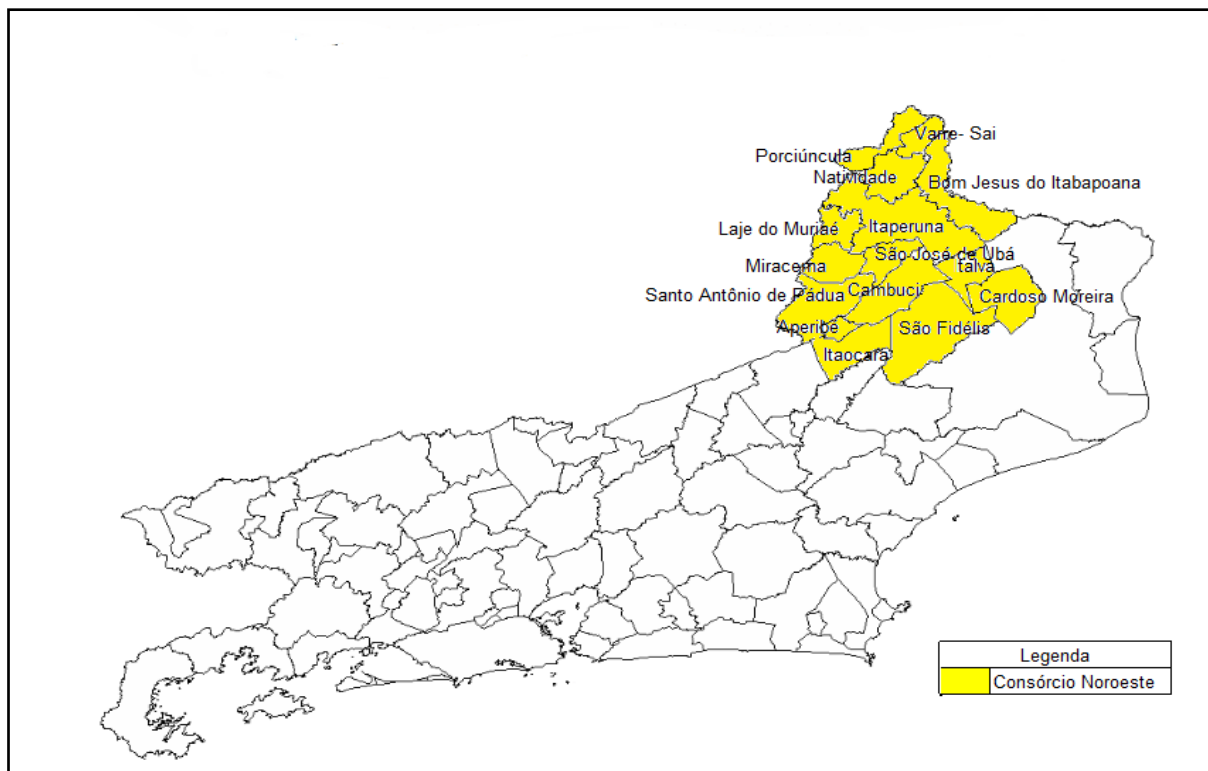
Também neste caso, São Fidélis que já possuía recursos da Funasa para a construção de uma célula municipal, foi escolhido como sede de um dos aterros, com ampliação de uma célula regional do consórcio. A célula para recebimento regional foi construída com recursos do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM). O outro aterro sanitário deverá ser construído em Itaperuna com recursos na iniciativa privada.

Para os municípios de São Fidélis, Cambuci, Italva, Cardoso Moreira, Itaocara, Santo Antonio de Pádua. Aperibé e Miracema, o Governo do Estado já construiu um aterro, situado no distrito de Pureza, em São Fidélis. A expectativa de recebimento de resíduos neste aterro será de 98 ton/dia, sendo 20 ton/ dia de São Fidélis, 6 ton/dia de Cardoso Moreira, 7 ton/dia de Italva, 22 ton/dia de Santo Antônio de Pádua, 7 ton/dia de Aperibé, 12 ton/dia de Itaocara, 7 ton/dia de Cambuci e 17 ton/ dia de Miracema.

Para os demais municípios (Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Laje do Muriaé, Porciúncula, Natividade, Varre Sai e São José de Ubá), existe a proposta e um acordo com o Governo do Estado para que se implante uma estação de transbordo em Itaperuna, para que tais resíduos sejam destinados no aterro sanitário privado já instalado em Campos, alternativa provisória até que o aterro sanitário privado seja instalado em Itaperuna. No entanto, estão aguardando a iniciativa do Estado, que se propôs a contribuir com parte dos custos.

O aterro que será construído em Itaperuna receberá no total 118 ton/dia de resíduos sólidos, sendo 68 ton/dia de Itaperuna, 22 ton/dia de Bom Jesus do Itabapoana, 9 ton/dia de Natividade, 4 ton/dia de Varre- Sai, 9 ton/dia de Porciúncula , 4 ton/dia de Laje do Muriaé e 2 ton/dia de São José de Ubá. Atualmente, os participantes do consórcio Noroeste Fluminense são o Estado do Rio de Janeiro e os municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Cardoso Moreira, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antonio de Pádua, São Fidélis, São José de Ubá e Varre Sai. Destes municípios, 13 pertencem à região Noroeste Fluminense e dois à Região Norte do Estado (Cardoso Moreira e São Fidélis). A população total a ser atendida pelo consórcio Noroeste é de 367.636 habitantes. A figura 9 exibe o mapa dos municípios integrantes do atual Consórcio Noroeste – RJ.

Figura 9: Municípios integrantes do atual Consórcio Noroeste – RJ



Fonte: O autor, 2016

O primeiro fator considerado para que os municípios optassem pelo consórcio, foi a diretriz adotada pela Lei 12.305/2010, no sentido de incentivar a adoção de consórcios como um dos instrumentos para a concretização da política nacional de resíduos sólidos. (art. 8º, XIX, da Lei 12.305, de 02/08/2010). Aliás, o art. 11 da referida Lei 12.305/2010 prevê como dever do Estado apoiar e priorizar as iniciativas dos municípios à solução consorciada. Sendo assim, o primeiro fator foi a indução do Estado do RJ.

Além do mais, segundo o procurador geral do consórcio Noroeste, seria muito difícil impor aos pequenos municípios, e no caso do noroeste fluminense, composto por pequenos municípios, a solução da destinação adequada do lixo sem a participação do Estado. E, para dividir tal tarefa, a melhor solução vislumbrada foi a criação de um consórcio interfederativo, integrado pelos Municípios da região e pelo Estado do Rio de Janeiro.

Outro fator importante é a extinção dos lixões existentes na região, atualmente existem 10 lixões que estão previstos para encerramento, nos seguintes municípios: Bom Jesus de Itabapoana, Cambuci, Cardoso Moreira, Itabá,

Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São José de Ubá e Varre-Sai (SEA/RJ, 2015).

Segundo informações da promotoria de Santo Antônio de Pádua e Promotoria de Tutela Coletiva de Campos, dos quinze municípios consorciados, apenas São José de Ubá não apresenta nenhuma ação do Ministério Público. O Município de Itálva possui 1 ACP e 1 IC, Cambuci 2 ICs, Cardoso Moreira 1 ACP e 1 IC, Santo Antônio de Pádua 3 ICs, Aperibé 2 ICs, Itaocara 1 IC, Miracema 2 ICs, São Fidélis 1 TAC, 1 ACP e 1 IC, Bom Jesus do Itabapoana 1 IC e 1 ACP, Varre- Sai 1 IC e 1 ACP, Natividade 1 IC e 1 ACP, Porciúncula 1 IC, Laje do Muriaé 1 IC e Itaperuna 1 ACP e 1 IC. No apêndice V, está apresentada a relação dos municípios, data e descrição das ações.

O Ministério Público tem atuado na região, pressionando para que o encerramento dos lixões existentes ocorra o mais rápido possível, porém em todos os municípios que possuem alguma Ação Civil Pública, Inquérito Civil e/ ou Termo de Ajuste de Conduta, os processos se arrastam por longos anos, sem que os municípios se proponham a resolver o problema dos lixões com seriedade e/ ou competência. Até o presente momento nenhuma providência concreta foi tomada pelos administradores públicos. Nenhuma ação prática efetiva por falta de vontade em realizá-las e também por um excesso de confiança que o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) depositou nos administradores, ao esperar pacientemente por uma solução que de fato nunca ocorreu.

No que diz respeito ao apoio técnico ao consórcio Noroeste Fluminense, a Secretaria de Estado do Ambiente disponibilizou o suporte de consultoria especializada para contribuir na constituição do mesmo. No processo de criação também participou a Superintendência de Gestão de Resíduos Sólidos da SEA, a assessoria jurídica do advogado Silvestre de Almeida Teixeira, também contando com a colaboração de técnicos da AGENERSA, o estado também oferece treinamento, capacitação e apoio técnico para os funcionários contratados e servidores dos municípios consorciados.

O consórcio Noroeste é composto dos seguintes órgãos: Assembleia Geral, Presidência, conselho de gestão de resíduos sólidos e Diretoria executiva. A Assembleia Geral é instância máxima do consórcio, seu órgão colegiado é composto pelos chefes dos executivos. O consórcio conta ainda com a participação dos seguintes órgãos técnico–administrativos subordinados à diretoria executiva, cuja

organização e funcionamento são definidos pelo estatuto social, executando atividades de apoio jurídico, financeiro–administrativo, técnico operacional e contábil: departamento financeiro - administrativo, departamento de resíduos, departamento de controle interno e assessoria jurídica. A SEA, quando formalmente solicitada poderá oferecer o devido apoio técnico ao consórcio.

- **Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI – SC:**

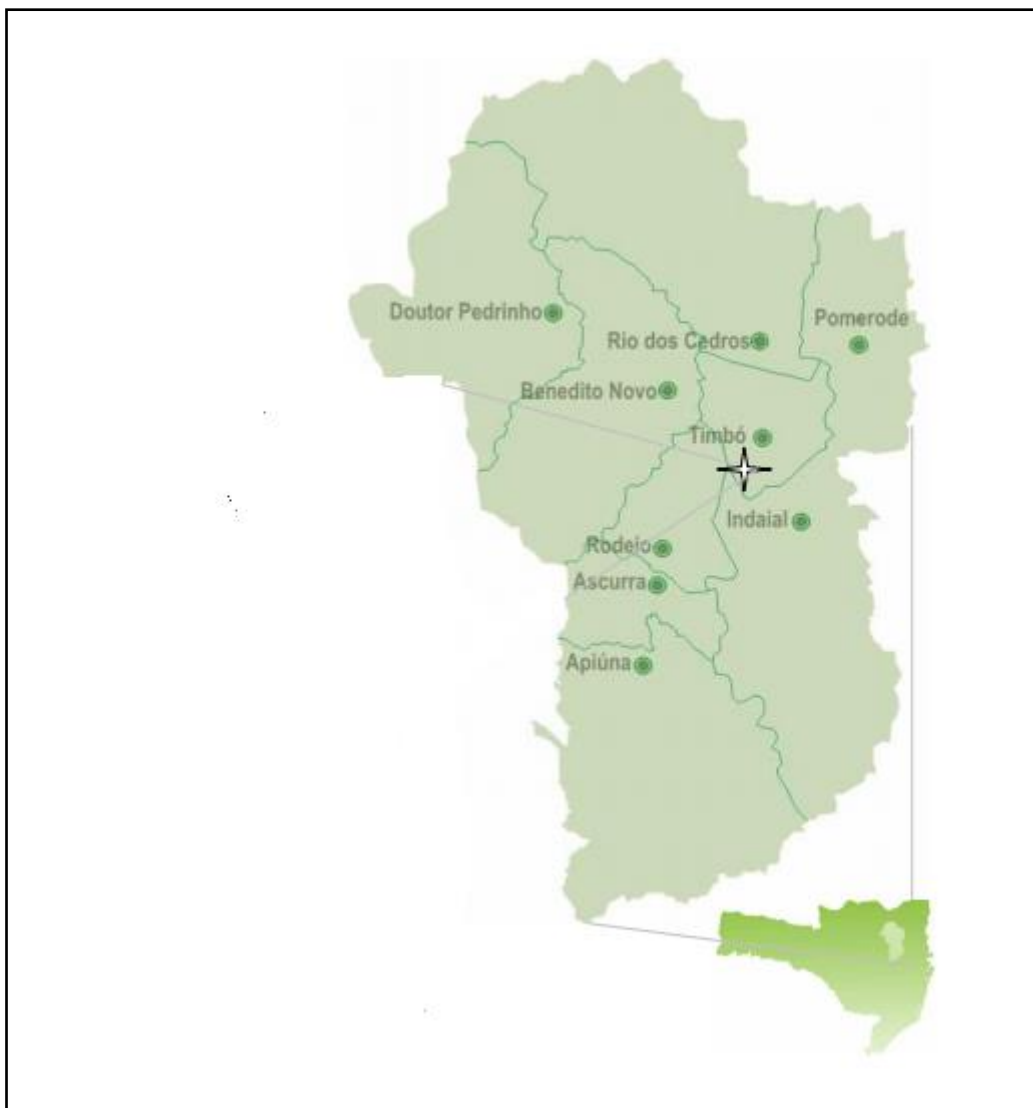
Para discutir a atuação dos intervenientes do CIMVI – RS, com a finalidade de caracterizar a experiência de consorciamento intermunicipal, cuja cooperação entre os entes federados ocorre sob o ponto de vista horizontal, ou seja, pacto entre os municípios.

A experiência bem sucedida deste consorciamento intermunicipal, deve-se ao pacto realizado entre os entes federados cujo objetivo principal foi a realização de objetivos comuns e a articulação intermunicipal.

No processo de implantação do CIMVI, não houve participação do Estado, tampouco utilizaram recursos do Governo Federal. Para a implantação do aterro sanitário foram utilizados somente recursos dos municípios.

Além disso, considerando o interesse majoritário dos Municípios, pois atualmente nove dos quatorze Municípios da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI) estão integrando o Consórcio, será mantida a sede jurídica em Timbó, porém serão transferidos os serviços administrativos para junto da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí em Blumenau, oportunizando a utilização das instalações físicas e dos recursos humanos disponíveis (Assessoria Jurídica, Assessoria Contábil e serviços administrativos), com a finalidade de melhorar suas atividades e reduzir o custo de manutenção. A figura 10 apresenta o mapa dos municípios pertencentes ao CIMVI.

Figura 10: Mapa dos municípios pertencentes ao CIMVI.



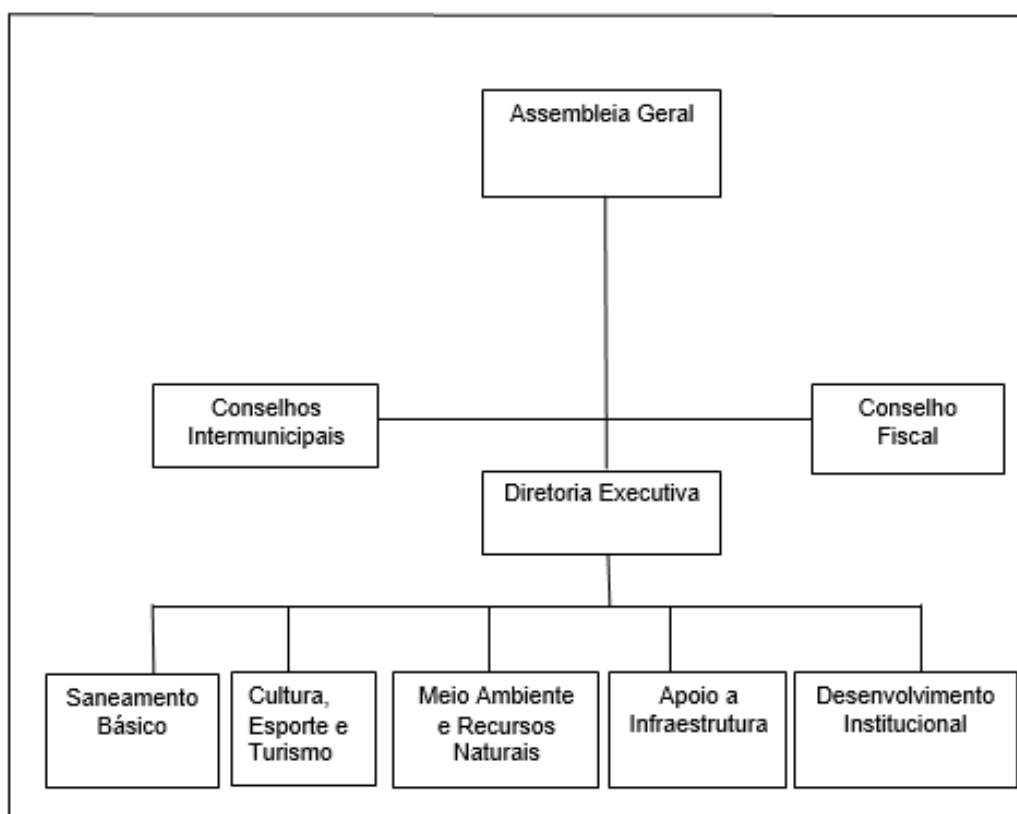
Fonte: Silveira, 2008

Os fatores determinantes para que os municípios localizados na Bacia Hidrográfica do Rio Benedito optassem pelo consorciamento intermunicipal, partiu de decisão anterior à Lei dos Consórcios Públicos. Pelo fato de o consórcio já existir desde 1998, quando do Decreto 6.017/07, regulamentador da Lei 11.107/05, em Assembleia decidiu-se pela adequação do Consórcio Administrativo em Consórcio Público de direito público. Desde o início o mesmo atua, além de outras, na área de resíduos sólidos, e quando da promulgação da Lei 12.305/10, já estava solucionado a questão do tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos (as demais operações, segregação, acondicionamento, coleta, coleta seletiva, transporte, por decisão da Assembleia continuam a cargo dos municípios).

Outro fator determinante para o trabalho conjunto foi a existência de problema comum (a extração de saibro por municípios), que para resolução da questão promoveu-se reunião de prefeitos de cinco municípios, onde foi sugerido a atuação conjunta; nesta reunião foi assinado um termo de intenções, que culminou na constituição do Consórcio Intermunicipal.

O consórcio CIMVI é composto dos seguintes órgãos: Assembleia geral, conselho intermunicipal, conselho fiscal e diretoria executiva das seguintes atividades: Saneamento básico, cultura, esporte, turismo, meio ambiente e recursos naturais, apoio a infraestrutura e desenvolvimento institucional. A figura 11 apresenta o fluxograma da estrutura do CIMVI- SC:

Figura 11- Estrutura do CIMVI - SC.



Fonte: CIMVI – SC

O consórcio atua na unidade territorial única de 2.826,66 km² e a população total atendida é de 171.615 habitantes (IBGE,2010). A quantidade de resíduos e o número de habitantes por município, estão apresentados na figura 12.

Figura 12 - Quantidade de resíduos dispostos gerados no CIMVI

Município	Total disposto (t)(até nov. 2015)	Média Mensal 2015 (t)	Pop.(Hab)
Apiúna	11.429,24	95,430	9.600
Ascurra	12.556,40	110,667	7412
Benedito Novo	9.185,62	87,110	10336
Doutor Pedrinho	2.700,53	27,343	3604
Indaial	105.775,31	921,064	54854
Pomerode	37.204,44	316,313	27759
Rio dos Cedros	14.175,29	120,060	10.284
Rodeio	16.615,63	147,025	10.992
Timbó	79.001,26	650,410	36774
9	288643,72	2475,422	171.615
Total			

Fonte: Cimvi, 2015

Quanto ao aterro sanitário, para sua implantação foram utilizados recursos dos municípios. O valor total do investimento foi de R\$1.898.500,00, incluso o valor do imóvel. Este valor foi rateado entre os municípios participantes pelo critério de proporcionalidade populacional e pago em parcelas mensais.

Para operação do aterro sanitário no ano de 2015, foi realizado o processo de licitação por tomada de preços, sendo um dos critérios para aceitação da proposta o valor máximo por tonelada de resíduos dispostos no aterro de vinte e sete reais e sessenta e nove centavos (R\$ 27,69), o que comprometeria no máximo sessenta e nove mil e duzentos e vinte e cinco reais (R\$69.225,00) por mês e oitocentos e trinta mil e setecentos reais (R\$ 830.700,00) por ano, uma vez que a previsão é dispor dois mil e quinhentos toneladas por mês (2.500 ton /mês) ou trinta mil toneladas por ano (30.000 ton/ano).

O consórcio CIMVI paga à empresa contratada, para operar o aterro sanitário, a importância de vinte e seis reais e noventa e dois centavos (R\$ 26,92), por tonelada de resíduo sólido disposta. A licitação ocorreu por meio de tomada de preços para obras e serviços, cujo o tipo de comparação é global e o tipo de julgamento por menor preço. Neste valor estão inclusos todos os custos advindos, decorrentes e relacionados a responsabilidade técnica, licenças, autorizações,

alvarás, mão de obra, pessoal, produtos, materiais, transportes, seguros, equipamentos (inclusive os de proteção individual), tributos, encargos sociais e trabalhistas e demais custos necessários a plena e total execução do objeto e demais atribuições e obrigações constantes da Tomada de Preços nº 005/2014.

3.2. Constituição dos consórcios

A constituição do consórcio público ocorre mediante observância de alguns procedimentos que envolveram as seguintes fases: Constituição do protocolo de intenções, subscrição do protocolo de intenções e personalidade jurídica. A seguir, será explicitada os resultados de cada etapa para uma adequada compreensão de todo o processo de constituição do consórcio de todos os consórcios estudados.

- **Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos do Vale do Café CONVALE – RJ**

O Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos do Vale do Café – CONVALE, foi subscrito em 5 de Novembro de 2007, nos termos da Lei nº. 11.107/2005 com o apoio do Estado. Somente a subscrição do protocolo não é ato suficiente para a titulação de pessoa jurídica, tampouco efetiva a participação dos municípios ao consórcio. Somente após à elaboração e publicação do protocolo de intenções, o mesmo é submetido ao Poder Legislativo de cada município autônomo e independente, para que este delibere a ratificação ou não segundo o estabelecido pela lei dos consórcios.

Segundo o protocolo de intenções do CONVALE, os municípios só passam a integrá-lo após ratificação e só é considerado consorciado o ente da federação subscritor do protocolo de intenções que o ratificar por meio de lei municipal. O ente da federação que assinar a ratificação em até dois anos após a data de publicação do protocolo de intenções, é automaticamente admitido ao consórcio, porém as assinaturas posteriores a este prazo, somente são validadas após homologação da Assembleia Geral do Consórcio.

O Estado do Rio de Janeiro passou integrá-lo por meio da Lei Estadual nº 6334/2012 e 1º termo aditivo (Interveniente – Secretaria de Estado do Ambiente-SEA), Barra do Piraí pela Lei Municipal nº 1588/2009, município de Valença Lei nº

2458 de 2009, município de Vassouras Lei nº 2638/2011 e Município de Rio das Flores pela Lei nº 1703/2013. O CONVALE possui personalidade jurídica de direito público interno, do tipo de associação pública, inscrito no CNPJ 17.433.155/0001-14 localizado no município de Vassouras – RJ

Para que o protocolo de intenções se tornasse contrato de consórcio, o mesmo deveria ser ratificado pelo menos por um terço (1/3) dos municípios consorciados, porém, todos os municípios assinaram a ratificação. Para a elaboração do protocolo de intenções houve a participação dos municípios consorciados e da Secretaria de Estado do Ambiente.

Após subscrição do protocolo de intenções pelo executivo dos municípios (2007), o processo de convencimento dos legislativos e ratificação do protocolo de intenções de alguns municípios demoraram de quatro a seis anos as discussões deste processo ficaram restritas às câmaras de vereadores e não houve audiência pública para esclarecimento da população.

As dificuldades do processo de implantação do consórcio público ocorreram durante a etapa de inscrição de CNPJ, pois a receita federal não sabia como cadastrá-lo e também durante o processo de licitação.

O processo de licitação do edital de concessão está em andamento desde abril de 2014. O estado elaborou uma minuta para o edital de concessão, passou para o consórcio que, após revisão e atendimento aos critérios necessários exigidos pelo TCE, lançou o edital.

Em sessão plenária de 3 de Setembro de 2015 o Tribunal de Contas do Estado (TCE) decidiu que o CONVALE deveria manter a licitação adiada pelo prazo necessário até que se cumprissem todas as diligências solicitadas, dentre elas complementar o projeto básico das estações de transferência de Barra do Piraí e Valença, encaminhando desenhos que possibilitassem a compreensão do projeto composto por planta baixa, cortes, vistas e detalhes de cada um dos prédios e dos demais elementos que integram as estações, apresentar a memória de cálculo das quantidades previstas nas planilhas orçamentárias, tanto da construção quanto da operação das estações de transferência.

Deveriam também justificar tecnicamente o item carreta para transporte pesado, constante na planilha orçamentária para operação do aterro e também na planilha orçamentária de operação das estações de transferência, uma vez que em ambos se tratam de transporte de resíduos entre as estações até o CTDR

Vassouras. Após análise e atendimento das solicitações pelo TCE, o item “carreta para transporte pesado” foi excluído da planilha orçamentária para operação do aterro, permanecendo somente na planilha orçamentária para operação da estação de transferência, sendo assim resultou em uma economia de cinco milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, oitocentos e oitenta e seis reais e vinte centavos (R\$ 5.495.866, 20).

- **Consórcio Centro Sul Fluminense I – RJ**

O protocolo de intenções do consórcio Centro Sul Fluminense I, foi firmado em 29 de maio de 2009 e subscrito pelos municípios Paracambi, Japeri, Queimados, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes e tendo como interveniente anuente o Estado do Rio, por intermédio da Secretaria de Estado SEA. Sob a forma de associação pública dotada de Personalidade Jurídica de Direito Público, possui o CNPJ nº 14.762.059/0001-21, cuja sede localiza-se em Paracambi. Todos os municípios consorciados assinaram o protocolo de intenções do dia 29 de maio de 2009.

A Lei Estadual nº 6334/2012 e o 1º termo aditivo permitem a participação do Estado do RJ, tendo como interveniente a Secretaria de Estado do Ambiente- SEA. O município Engenheiro Paulo de Frontin, pela Lei nº 990/2010, Mendes Lei 1430/2010, Japeri Lei nº 1198/2010, Paracambi 967/2010 e Município de Queimados pela Lei nº 989/2010.

Não houve dificuldades no processo de convencimento dos legislativos após assinatura do protocolo de intenções e as discussões ficaram restritas as câmaras de vereadores. No processo de implantação do consórcio não houve audiência pública. Os representantes do consórcio Centro Sul Fluminense I e demais interessados participaram do seminário ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, em 2012, com intuito de esclarecimento à população sobre as propostas de regionalização e necessidade de implantação dos consórcios. Uma vez que a responsabilidade de destinação correta é dos municípios, e os mesmos enfrentavam dificuldades financeiras, a opção pelo consórcio mostrou-se favorável, pois além da partilha de gastos entre os municípios, ainda poderiam contar com a ajuda do estado.

O processo de licitação do edital de concessão ainda não pôde ser iniciado em virtude da obra do aterro, que está noventa e três por cento (93 %) concluído

desde meados de 2013, porém ocorreu um problema na célula regional e com isso houve a necessidade de maiores recursos do FECAM, mas devido as restrições orçamentárias do estado tal obra ainda será finalizada. Espera - se que até meados do ano 2016 tal problema seja sanado para posteriormente iniciar o processo de licitação do edital de concessão. O consórcio tentou licitar, inserindo na licitação o restante da obra pendente e devido a participação do estado no consórcio o mesmo auxiliaria no pagamento e finalizariam as obras, mas o TCE não aprovou, pois, agindo de tal forma mudariam o objeto da licitação de disposição final para construção de aterro de aterro sanitário.

- **Consórcio Noroeste Fluminense – RJ**

O protocolo de intenções do consórcio Noroeste Fluminense, foi firmado em 7 de março de 2013 e subscrito pelos municípios Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Cardoso Moreira, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antonio de Pádua, São Fidélis, São José de Ubá e Varre Sai. Sob a forma de associação pública dotada de Personalidade Jurídica de Direito Público, possui o CNPJ nº 11.634.319/0001-95, cuja sede do consórcio atualmente é no município de Itaperuna.

Apesar de a lei Estadual nº 6334, de 15 de outubro de 2012, autorizar o Poder Executivo Estadual a participar do consórcio Noroeste, consórcio público de direito público interfederativo, denominado consórcio Noroeste, o mesmo foi constituído sem a integração do Estado. Posteriormente, a Assembleia Geral, por meio de seus legítimos representantes, aprovou de forma consensual, o ingresso do Estado do Rio de Janeiro. A adesão do Estado foi realizada antes da construção do aterro em São Fidélis. As Leis Municipais de Ratificação do protocolo de intenções de todos os municípios não foram disponibilizadas pelo representante do consórcio Noroeste Fluminense.

A partir do aceite pela Assembleia Geral, foi necessário realizar modificações imprescindíveis tanto no contrato de consórcio quanto no estatuto social, a fim de não só fazer incluir a participação formal do Estado, mas também atender às exigências da legislação estadual, notadamente o Decreto Estadual nº 43.153, de 25 de agosto de 2011, que estabelece condicionantes para o Estado participar em

consórcios públicos de direito público para a gestão associada e integrada de resíduos sólidos, garantindo sua sustentabilidade.

As modificações foram apresentadas por meio de termo aditivo ao contrato de consórcio vigente, sendo aprovado pela Assembleia Geral e o conteúdo constitui o protocolo de intenções que foi ratificado em câmaras municipais, sem prejuízo de aprovação, mediante termo aditivo, de novo estatuto social pela assembleia geral. O aditivo ao contrato de consórcio foi aprovado na assembleia geral em 07 de março de 2013.

Para que o protocolo de intenções tornasse contrato de consórcio público, o mesmo deveria ser ratificado pelo menos por três (3) entes políticos. É facultado o ingresso de novo (s) participantes no consórcio a qualquer momento, por decisão da maioria absoluta da assembleia geral, sendo realizado termo aditivo posteriormente pelo presidente do consórcio, pelo (s) chefes dos executivos do(s) entes políticos que desejar (em) consorciar-se, constando também a lei autorizadora.

Após assinatura do protocolo de intenções pelo executivo dos municípios, o processo de convencimento dos legislativos se deu por meio da tramitação dos projetos de lei, não sendo realizado audiência pública para esclarecimento da população e as discussões ficaram restritas as câmaras de vereadores de cada município.

A Assembleia geral, mediante decisão da maioria absoluta dos seus representantes, poderá alterar a sede do consórcio Noroeste, pois a mesma é transitória. A sede do consórcio independe do município onde se localiza o aterro sanitário. A eleição para mudança de sede ocorre a cada dois anos.

- **Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI – SC:**

O Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí - tem sua origem no Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Benedito, na época era denominada associação civil sem fins lucrativos, constituída em agosto de 1998, porém em janeiro de 2003, a instituição passou a denominar-se Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí, constituiu-se sob a forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica interfederativa, integrando, nos termos da lei, a administração indireta dos entes consorciados. O mesmo adquiriu personalidade jurídica de direito público mediante a

vigência das leis de ratificação de pelo menos cinco dos entes consorciados, na forma do Protocolo de Intenções, com base na Lei Federal nº 11.107/05 e do seu regulamento.

A dificuldade encontrada durante o processo de implantação do CIMVI ocorreu durante a etapa de inscrição do CNPJ na Receita Federal. Os funcionários responsáveis pelo cadastro não possuíam esclarecimento sobre tal procedimento, o que resultou no atraso do processo.

O Protocolo de Intenções foi elaborado por um advogado, em conformidade com o art. 4º da Lei 11.107/05, apresentado aos municípios consorciados e posteriormente aprovado em Assembleia. Após aprovação e assinatura do protocolo de intenções pelo executivo dos municípios, não houve necessidade de convencimento dos legislativos, pois tratou-se apenas de adaptação do consórcio intermunicipal administrativo a consórcio público, entretanto, quando da constituição do primeiro, em 1998, estiveram nas câmaras dos cinco municípios constituintes para esclarecer todo o processo, e, sem problemas houve aceitação e aprovação. Não houve realização de audiências públicas, as discussões ficaram restritas as câmaras de vereadores sendo assim, não houve esclarecimento para a população.

3.3. Caracterização do consórcio

A seguir, será explicitada a caracterização de todos os consórcios analisados: Os objetivos de cada um, o processo de regularização, o plano de gestão de resíduos sólidos e também o plano de saneamento básico, processo de prestação de contas, gestão financeira, gestão de pessoas e especificações técnicas dos aterros sanitários

- **Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos do Vale do Café CONVALE – RJ**

O consórcio CONVALE tem como objetivo geral prestar serviços públicos de tratamento e/ ou destinação de resíduos sólidos urbanos de cada um dos Municípios consorciados. Dentre os objetivos específicos estão: o planejamento, a regulação, fiscalização e, nos termos de contrato do programa, a implementação de melhorias sanitárias, de características sócio – ambientais, bem como o desenvolvimento de programas de educação sanitária e ambiental, sem prejuízo de que os entes

consorciados desenvolvam ações e programas iguais ou assemelhados, a capacitação técnica do pessoal encarregado da fiscalização da prestação dos serviços fixados no protocolo de intenções nos municípios consorciados, a realização de licitações compartilhadas das quais, em cada uma delas, decorram dois ou mais contratos, celebrados pelo consórcio para tratamento e / ou destinação de resíduos sólidos para os municípios consorciados e adquirir ou administrar bens para o uso compartilhado dos municípios consorciados.

O processo de regulação e fiscalização do consórcio CONVALE será realizado pela Agência reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA).

A logística de implantação do Complexo de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos contempla os seguintes componentes: um aterro sanitário, incluindo infraestrutura de apoio operacional e estação de tratamento de efluentes líquidos percolados; unidades de tratamento/ beneficiamento de resíduos sólidos; unidades de triagem e enfardamento de recicláveis; unidade de armazenamento temporário de lâmpadas, pilhas, baterias e pneus; unidade de beneficiamento de Resíduos Construção Civil (RCC) e unidade de tratamento de Resíduos de Serviço de Saúde – (RSS) - Autoclave.

Em relação às demais obrigações previstas na PNRS, a coleta seletiva em todos os municípios consorciados encontra-se em fase de estruturação, o que significa fase de mobilização interna das prefeituras, entendendo a obrigação, necessidade e organizando equipe para começar o processo de implantação. Há associação de catadores de material reciclável somente no município de Barra do Piraí.

O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) do município de Vassouras encontra-se em fase de elaboração. Este plano não será intermunicipal. Desta forma, a opção de não elaborar um único plano regional de resíduos sólidos para atendimento de todos os municípios consorciados significa desperdícios de recursos. Em relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), os mesmos foram entregues aos municípios consorciados em 19 de fevereiro de 2016 pelo governo do estado.

Para a implantação do PGIRS de Vassouras estão ocorrendo algumas dificuldades, pois o mesmo será elaborado com recursos da Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul (AGVAP), que é encaminhado para a Caixa Econômica para que

os municípios pertencentes ao CONVALE façam a contratação. Este processo resultou em vários problemas, pois a AGVAP preparou toda a documentação, termos de referência padrão, entre outros requisitos necessários, porém os municípios fizeram a contratação de forma inadequada, sendo assim a AGVAP está se reestruturando para que a própria agência faça as contratações de todos os planos. Todos os municípios participantes do CONVALE farão a contratação individualmente do PGIRS via AGVAP.

Em relação a gestão financeira, os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio, caso o mesmo seja contratado para a prestação de serviços, execução de obras ou fornecimento de bens, respeitados os valores de mercado e por meio de contrato de rateio. Os entes consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio, não se exigirá contrato de rateio no caso de os recursos recebidos pelo consórcio terem por origem transferência voluntária da União ou do Estado, formalizada por meio de convênio com ente consorciado, desde que o consórcio atue como interveniente. Quatro dos cinco municípios consorciados arrecadam taxa de lixo, o anexo IV apresenta a relação dos municípios e legislações específicas que permitem tal arrecadação.

No que se refere à gestão associada ou compartilhada, a contabilidade do consórcio deverá permitir que se reconheça a gestão econômica, orçamentária e financeira de cada serviço. Para tal procedimento, anualmente deverá ser apresentado demonstrativo que indique o investido e o arrecadado em cada serviço, a situação patrimonial e todas as demonstrações financeiras serão publicadas no sítio que o consórcio mantiver na rede mundial de computadores – internet.

Em relação a gestão de pessoas, os servidores do consórcio são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, a dispensa de empregados públicos dependerá de autorização da Diretoria Executiva e os empregados do consórcio não poderão ser cedidos, inclusive para consorciados.

Ao elaborar o contrato de rateio foi discutido a questão do bônus por ser Vassouras o município sede. Na ocasião o prefeito solicitou dez por cento do valor do contrato de rateio, o que equivale a um bônus para o município, todos os consorciados concordaram e tal porcentagem será repassada pelo estado e pelos demais entes consorciados. Além de não ter gastos com transporte da estação de transferência até a CTDR, o município sede também receberá o ICMS verde proporcional a quantidade de resíduos que receberá dos demais municípios. Outra

vantagem será a disposição ambientalmente adequada, após finalizar a vida útil da célula municipal. Do ponto de vista dos municípios pertencentes ao CONVALE, a opção pelo consórcio público se confirmou como a escolha acertada.

Para o processo de prestação de contas, o consórcio estará sujeito a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do poder executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas. No protocolo de intenções e estatuto foram acordados que a retirada de algum ente consorciado dependerá de ato formal de seu representante em Assembleia Geral, porém o recesso não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio, o que significa que continuarão pagando mesmo após retirada. Já em caso de exclusão por não incluir em lei orçamentária dotações suficientes para suportar as despesas assumidas, o consórcio suspenderá a participação do município previamente por 180 dias, tendo o município 15 dias para readequar-se e atender as exigências solicitadas (PROTOCOLO DE INTENÇÕES, 2007).

- **Consórcio Centro Sul Fluminense I – RJ:**

Os objetivos do consórcio Centro Sul Fluminense I, segundo o contrato de consórcio público e estatuto são: apoiar ,quando couber, a realização de audiências e consultas públicas sobre as atividades da gestão do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; apoiar os conselhos estaduais e municipais de saneamento, de meio ambiente ou análogos acometidos, total ou parcialmente, do controle social na gestão dos resíduos sólidos; informar a população sobre as questões relevantes para a preservação do meio ambiente que forem atreladas, direta ou indiretamente, com a gestão de resíduos sólidos; estudar, propor e promover campanhas educativas sobre o tratamento e a disposição ambientalmente adequada de rejeitos, priorizando, antes, a não geração, redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos entre outras atividades.

Por meio de convênio de cooperação, o consórcio deve delegar a competência regulatória para entidade reguladora, nos termos do Contrato de Consórcio Público e da legislação aplicável. No consórcio Centro Sul a fiscalização e regulação será realizada pela Agenera.

Em relação as especificações técnicas do CTDR, o mesmo constitui-se de um prédio administrativo de 160 m², célula regional para resíduos (46.000 m²), guarita/balança eletrônica, unidade de triagem e enfardamento de recicláveis (375 m²) , unidade de triagem e compostagem por bioxidação em células de biorreatores (200 m²), unidade de beneficiamento de resíduos sólidos da construção civil (3.800 m²), unidade de tratamento de resíduos sólidos de serviços de saúde ,esterilização por autoclave (280 m²) e unidade de armazenamento de pilhas e baterias (375 m²). As instalações estão construídas, mas falta finalizar a obra do aterro sanitário.

No que diz respeito as demais obrigações previstas na PNRS, a coleta seletiva no município de Japeri encontra-se na fase piloto, ou seja, já está em processo de implantação e nos demais municípios em fase de estruturação. Há associação de catadores de material reciclável somente no município de Queimados.

O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de todos os municípios consorciados encontra-se em fase de elaboração. Este plano será intermunicipal. Em relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), os dos municípios de Mendes e Engenheiro Paulo de Frontin estão finalizados e os dos municípios Japeri, Queimados e Paracambi encontram-se em fase de elaboração.

Em relação aos recursos, os entes consorciados deverão repassá-los por meio de contrato de rateio, cuja finalidade é o aporte ao fundo garantidor, assim como manter o valor do aporte em caso de inadimplência. Dos cinco municípios consorciados, apenas Engenheiro Paulo de Frontin não cobra taxa de lixo dos usuários, os demais municípios utilizam tal recurso. O apêndice IV apresenta a relação de municípios e legislação que permite a cobrança tal cobrança.

No que diz respeito a gestão financeira, compete ao conselho fiscal exercer o controle da legalidade, legitimidade e economicidade da atividade patrimonial e financeira do consórcio, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Também está sujeito ao controle externo a cargo da câmara municipal do município consorciado, no que se refere aos recursos que cada um deles efetivamente entregou ou compromissou ao consórcio. Ressalta-se que o presidente do consórcio é responsável por ordenar as despesas e também pela prestação de contas. A prestação de contas formal é realizada pelas normas do Tribunal de Contas do Estado.

Em relação ao quadro de pessoal do consórcio, o mesmo é composto pelos empregados públicos constantes do contrato de consórcio e do estatuto social. Segundo o Estatuto do Centro Sul Fluminense, os empregados do consórcio serão providos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvados os cargos de confiança da Diretoria, ouvidoria e da gerência geral e a remuneração dos empregados públicos é a definida no contrato de consórcio e do estatuto social, sendo que, até o limite fixado no orçamento anual do consórcio, a diretoria poderá conceder revisão anual de remuneração.

As vantagens para o município sede do aterro sanitário serão a disposição ambientalmente correta após finalização da vida útil da célula municipal, e o valor de dez por cento (10%) do contrato de rateio. Os responsáveis por este repasse, serão os municípios consorciados e o estado, outra vantagem será o ICMS Verde proporcional a quantidade de resíduos que receberá dos demais municípios consorciados.

- **Consórcio Noroeste Fluminense – RJ**

O Consórcio foi concebido com o propósito de executar diversas atividades na área da destinação dos resíduos sólidos, conforme definido no seu ato de constituição. Obviamente, a implantação desses serviços se dará gradativamente, na medida em que for possível estabelecer a estrutura adequada.

Conforme previsto no seu estatuto, são estas as atividades a que se destina o consórcio noroeste:

“I- Dar suporte técnico para elaboração do planejamento municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, sob responsabilidade do município consorciado;

II – Atuar de forma consensual com os municípios consorciados na elaboração do planejamento intermunicipal de resíduos sólidos, sob responsabilidade do consórcio Noroeste;

III – Receber e, por meio de convênio de cooperação, delegar as atividades de regulação e a fiscalização dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos para a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro, AGENERSA;

IV- Cooperar com a Agenesra no desempenho das atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, nos termos da legislação;

V- Receber e, nos termos da previstos da lei de regência e protocolo de intenções , promover a delegação contratual, sob regime de permissão e /ou de concessão , inclusive parceria público – privada, a prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, inclusive com o tratamento adequado do percolato decorrente da operação dos aterros sanitários, precedido de prévio processo licitatório, ressalvadas as hipóteses de contratação direta mediante processo dispensa ou por inexigibilidade de licitação;

VI- Fomentar, induzir e promover planos, programas e atividades de sistema de coleta seletiva, notadamente com a participação de associação ou de cooperativa de catadores de materiais recicláveis;

VII-Fomentar, induzir e promover planos, programas e atividades de auxílio e de requalificação profissional dos catadores de materiais recicláveis, especialmente àqueles oriundos dos vazadouros a céu aberto, mediante recursos públicos do Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM);

VIII- Realizar com responsabilidade compartilhada do ciclo de vida dos produtos pós uso, a cooperação com o órgão e/ou a entidade responsável pela fiscalização do sistema de logística reversa;

IX- Promover atividades de mobilização social e de educação ambiental;

X-Ofertar atividades de capacitação técnica dos gestores públicos encarregados da gestão dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos dos consorciados". Estatuto do Consórcio Noroeste Fluminense RJ.

Os consorciados autorizaram a delegação das atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos para o consórcio Noroeste, porém o consórcio delegou tal responsabilidade, por meio de convênio de cooperação, para a Agenersa. Cabe a agência reguladora expedir ato regulatório que defina a data base e o índice oficial de reajuste do valor da tarifa. O valor da tarifa será revisto a cada 5 (cinco) anos.

Em relação as especificações técnicas do CTDR, o mesmo constitui-se de toda a estrutura necessária para receber e dar a destinação adequada ao resíduo hospitalar e da área de saúde de um modo geral, unidade para receber resíduos da construção civil e britadeira para processá-lo, além das células para destinação final do resíduo e uma estação de tratamento de lixiviados.

No que diz respeito as demais obrigações previstas na PNRS, a coleta seletiva nos municípios São Fidélis, Laje do Muriaé e Santo Antônio de Pádua, encontram - se na fase piloto, ou seja, está em processo de implantação, nos

municípios Cardoso Moreira, Italva, Bom Jesus de Itabapoana, Varre- Sai, Cambuci, São José de Ubá, Aperibé, Itaocara e Miracema encontram-se em fase de estruturação, nos municípios Porciúncula e Natividade em fase de expansão. Os municípios Itaperuna, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis e Bom Jesus de Itabapoana participam do projeto Catadores e Catadoras em Rede Solidária (CRS), o objetivo deste projeto é o fortalecimento das cooperativas e a organização destas em redes de comercialização, tornando-as economicamente viáveis e sustentáveis para atuarem no mercado da reciclagem, inclusive prestando serviços às prefeituras dispostas a implementar seus planos de coleta seletiva.

O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de todos os municípios consorciados encontra-se em fase de elaboração. Este plano será intermunicipal. Em relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), onze estão finalizados, três em fase de implantação e um aguardando contratação de empresa para elaboração.

Em relação aos recursos, o consórcio deverá ser mantido exclusivamente pela transferência de recursos dos municípios consorciados, por meio de contrato de rateio, poderá firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza , receber auxílio, contribuições e subvenções de pessoas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, também poderá participar de concursos ou chamadas para fins de captação de recursos junto a pessoas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, comparecer como interveniente em convênios celebrados pelos consorciados, a fim de receber ou aplicar recursos. Dos quinze municípios consorciados, todos cobram taxa de lixo dos usuários. No apêndice IV é apresentado a relação de municípios e legislação específica que permite tal cobrança dos usuários.

No que diz respeito a gestão financeira, compete ao conselho fiscal exercer o controle da legalidade, legitimidade e economicidade da atividade patrimonial e financeira do consórcio, a prestação de contas formal é realizada pelas normas do Tribunal de Contas do Estado, porém cabe ao presidente do consórcio Noroeste ordenar as despesas e responsabilizar-se por todos os demais atos de gestão técnico – administrativas, financeira e institucionais necessários para o desenvolvimento das atividades do consórcio.

Em relação a gestão de pessoas, os empregados públicos do consórcio serão submetidos ao regime jurídico trabalhista, segundo estabelecido na legislação

de regência, notadamente o Decreto – Lei Federal nº 5.452, de 01 de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Poderá ocorrer contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público na hipótese de preenchimento de emprego público vago até o seu provimento efetivo por meio de concurso público. Os membros da Assembleia Geral, o presidente e o vice-presidente, assim como os representantes dos segmentos do conselho de gestão de resíduos sólidos não receberão remuneração, considerando-se suas atividades como serviço público relevante.

Para os municípios sedes dos aterros sanitários (São Fidélis e Itaperuna), que receberão todo o impacto ambiental, estes serão compensados financeiramente com recursos do ICMS, no entanto, além disto, a proximidade do aterro gerará economia no transporte dos resíduos.

- **Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI – SC:**

O CIMVI desenvolve trabalhos na área de gestão de resíduos sólidos que resultaram na implantação do aterro sanitário consorciado no Município de Timbó, o consórcio é responsável pela gestão associada de serviços públicos ou de interesse público, inclusive os de saneamento básico, prestação de serviços inclusive de assistência técnica, execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos municípios consorciados.

Outras atividades desenvolvidas pelo consórcio CIMVI: Compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, informática, pessoal técnico e procedimentos de licitação e de admissão de pessoa, produz informações ou de estudos técnicos, inclusive de políticas e/ou planos básicos regionais, integrados ou não, de saneamento básico e/ou de manejo e gestão de resíduos sólidos, contemplando a coleta, reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e disposição final ambientalmente adequada, promove o uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente. A cronologia da gestão de resíduos sólidos no consórcio CIMVI é apresentada na figura 13.

Figura 13 - Cronograma da gestão de resíduos

CRONOGRAMA		
ANO	ATIVIDADES	
2001	Fev	Convênio Universidade (FURB) – assessoria técnica
	Abr	Requerimentos - LAP para áreas de disposição
	Dez	Estudo Técnico – com a participação de Apiúna e Ascurra
		Licitação - aterro sanitário - Timbó Projetos de recuperação – lixões
2002	Abr	Requerimentos - licença ambiental para recuperação dos lixões
2003	Fev	Ingresso de Indaial
	Mar	Inauguração do aterro sanitário
	Abr	Início da operação do aterro – operador - Samae Timbó
	Mai	Ingresso de Pomerode
		Prêmio Fritz Müller
2004		Início- Proposta de aproveitamento energético dos resíduos sólidos
2010		Estudo técnico para aproveitamento energético
2011		Missão Internacional – Espanha, Alemanha e Suécia
2012		– Convênios Internacionais Alemanha – BN Umwelt/OVVD/WWZ Projeto Executivo para Implantação de Usina de Biogás destinada ao aproveitamento energético dos resíduos. Suécia – Boras Energi/Univercity/SP Institute Troca de informações técnicas, treinamento e capacitação de pessoal em gerenciamento sustentável de resíduos
		Capacitação em Gestão de Resíduos – Suécia
2013		Estágio em Unidades de Tratamento – Alemanha
		Projeto Mecânico-Biológico de Tratamento de Resíduos com produção de Biogás
2014		Projeto de Captação e Aproveitamento de Gás do aterro sanitário
2015		Assunção do aterro sanitário pelo CIMVI
2015		Estágio em Custos e Formação de Preços – Alemanha

Fonte: CIMVI, SC - 2015

Em 2001 o consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí celebrou um convênio com a Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB, cujo objetivo era a prestação de assessoria técnica para o consórcio. A universidade auxiliou na etapa de requerimentos de Licença Ambiental Prévia (LAP) para a área de disposição de resíduos, realizou o estudo técnico com a participação dos municípios Apiúna e Ascurra, auxiliou também no processo de licitação do aterro sanitário localizado em Timbó e projetos de recuperação de lixões existentes nos municípios consorciados. Em 2002 o CIMVI solicitou licença ambiental para recuperação dos lixões.

Em 2003, os municípios Indaial e Pomerode ingressaram no consórcio, ocorreu também a inauguração do aterro sanitário localizado em Timbó. Para a elaboração do projeto do aterro sanitário, o consórcio solicitou e recebeu orçamentos de diversos escritórios de engenharia, e contratou projeto na forma do § 1ª do art. 24 da Lei 8.666/93 que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em 2003 o CIMVI era operado pelo Serviço Autônomo Municipal de Águas e Esgotos, do Município de Timbó – SAMAE. Neste mesmo ano o CIMVI foi adotado pelo Ministério Público e pelo Governo do Estado de SC, como exemplo e modelo de trabalho participativo, o que resultou no Prêmio Fritz Muller, concedido pela Fundação do Meio Ambiente – FATMA às empresas e entidades públicas e privadas que se destacam por suas ações na área ambiental.

Em relação ao aproveitamento energético, observando o que determina o art. 9º da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a PNRS, o mesmo diz que deve-se observar a seguinte ordem de prioridade no que se refere a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos: Não gerar, reduzir, reutilizar, reciclar, tratar e finalmente disposição final.

Em 2004, com vistas ao aproveitamento energético, iniciou-se os estudos técnicos. Para tal procedimento, o primeiro convênio de cooperação internacional foi firmado em 2012 com entidades alemãs objetivando a elaboração do projeto executivo para implantação de usina de biogás destinada ao aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos por meio do processo de biometanização. Este convênio contemplou também a transferência de tecnologia e da experiência

alemã para subsidiar a implantação de um plano integrado de gerenciamento de resíduos sólidos no Médio Vale do Itajaí. No mesmo ano também ocorreu a assinatura entre a Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI) e instituições da Suécia do convênio de cooperação cujo objetivo era a troca de informações técnicas, treinamento e capacitação de pessoal em gerenciamento sustentável de resíduos.

Outro convênio em 2012, ocorreu entre o CIMVI e AMMVI, firmando um convênio de cooperação, com a FURB, objetivando a disponibilização dos recursos financeiros para custeio dos recursos materiais e humanos necessários a implementação do programa de treinamento e capacitação de pessoal em gerenciamento sustentável de resíduos de que trata o convênio internacional firmado com as instituições locais da cidade de Borås – Suécia.

Em 2013, o consórcio desenvolveu um projeto de planta de biogás (produzido pela fermentação dos resíduos degradáveis), apresentado aos Ministérios das Cidades, Meio Ambiente, Minas e Energia, Fazenda, e Relações Institucionais com o intuito de obtenção de recursos. Atualmente está sendo estudada uma modelagem de negócios com vista a implantação da planta de biogás. Igualmente já está concluso o projeto de captação de gás do aterro sanitário que deverá ser implantado tão logo houver encerramento do 1º setor em uso do mesmo. Além disso vislumbra-se a produção de Combustível Derivado de Resíduo (CDR), a partir dos rejeitos da triagem de materiais recicláveis agregados a outros materiais.

Evidentemente, na área de resíduos sólidos urbanos, os serviços, por lei, são de obrigação das Administrações Públicas Municipais. Não existem catadores na região de abrangência do consórcio CIMVI. Há centros de triagem onde há cidadãos organizados, que trabalham na separação dos resíduos.

Outro problema é legal, pois tratam-se de resíduos sólidos urbanos, e assim, no entendimento do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e inclusive do Ministério Público (MP), os resíduos coletados constituem-se de bem público, que só podem ser comercializados através de leilão público. Assim, constitui-se viável apenas a utilização de cooperativa ou associação na prestação de serviços de triagem de resíduos. Entretanto, há restrições impostas pelo Ministério Público do Trabalho, que firmou um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com todos municípios da região, que se comprometeram a não mais contratar cooperativas para a execução de serviços

públicos. Por tudo isto, não há intenção, de promover “cooperativas ou associações de catadores”, pois não há na região mão de obra disponível para a demanda existente, tanto por parte de autarquias públicas, bem como por parte da associação de reciclagem não há mão de obra disponível para a demanda existente, mesmo os particulares que recebem os resíduos não tem interesse na continuidade da atividade

Dentre outras atividades desenvolvidas pelo consórcio, o mesmo licitou e contratou empresa para elaboração do Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos (PIRS) envolvendo os nove municípios, no qual houve a inclusão de mais três municípios da Região do Médio Vale do Itajaí. Atualmente, oito dos nove municípios consorciados possuem Plano Municipal de Saneamento Básico (PNSB), instrumento necessário para acessar fontes de recursos da União e por ela controlados.

A agência reguladora responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos do consórcio CIMVI é a Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí (AGIR), fixando normas, regulamentos e instruções relativas aos serviços prestados.

As fontes de recursos dos CIMVI provêm dos entes consorciados, por meio de contratos de rateio e prestação de serviços, a prestação de serviços, deve ocorrer no âmbito de atuação do consórcio, dos usuários, pelas cobranças de tarifas, taxas de lixo, outras fontes que podem ser convênios com entes federados não consorciados e doações. No apêndice IV estão relacionados todos os municípios que fazem cobrança da taxa de lixo e a legislação específica que permite tal cobrança.

A gestão do sistema operacional do CIMVI ocorre por meio da elaboração de programa anual de trabalho com orçamento das atividades a serem desenvolvidas, por área de atuação para o exercício do ano seguinte. A aprovação das propostas apresentadas, orçamento e critério de rateio por área são discutidas em Assembleia Geral Ordinária e ocorrem em julho de cada ano. A consignação nos orçamentos dos entes consorciados no orçamento-programa do exercício seguinte também é discutida.

O contrato de rateio é utilizado para o repasse de recursos para a manutenção do consórcio e a execução das atividades programadas e aprovadas no exercício anterior. O repasse dos recursos ao consórcio no exercício seguinte são efetuados em doze parcelas mensais iguais.

Em relação ao contrato de programa o mesmo é utilizado caso haja prestação de serviços públicos ou a transferência de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

No CIMVI, os municípios consorciados autorizam a gestão associada dos serviços públicos na forma do protocolo de intenções/contrato de consórcio público/ estatuto os quais devem ser prestados conforme o contrato de programa. O objeto da gestão associada, parcial ou totalmente, são serviços públicos na área de saneamento básico; cultura, esporte e turismo; gestão ambiental e de recursos naturais; apoio a infraestrutura; desenvolvimento institucional, escola de governo ou estabelecimento congênere; transporte coletivo ou individual de passageiros; defesa do Consumidor e Casa da Cidadania e atenção à sanidade agropecuária.

Diante da autorização do contrato de programa, o CIMVI pode emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pelos serviços públicos prestados por si ou pelos entes consorciados.

Em relação ao modelo de gestão aplicado no que diz respeito a gestão financeira, gestão de pessoas e gestão de compras e serviços, na coordenação das -atividades do CIMVI são seguidas as regras da administração pública, porém com perspectiva na lei de oferta e procura, levando em consideração o interesse público como prioridade. Considerando os aspectos institucionais, legais, sociais e técnicos nas tomadas de decisão, a coordenação do consórcio tem obtido êxito, credibilidade e a reputação de seriedade e competência junto ao mercado e às administrações públicas. A execução das atividades programadas é de responsabilidade da Administração do CIMVI. No que se refere a gestão de pessoas, no consórcio CIMVI, os funcionários são empregados públicos, pela CLT e não possuem estabilidade.

Segundo o protocolo de intenções, a prestação de contas gerencial do CIMVI é realizada continuamente nas Assembleias, onde são apresentados relatórios informando do andamento das atividades programadas e assuntos correlatos, fiscalização contábil, operacional e patrimonial é feita pelas normas do Tribunal de Contas do Estado (PROTOCOLO DE INTENÇÕES, 2003).

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No presente capítulo, será realizada uma avaliação comparativa dos quatro casos de estudo, discutindo os pontos de convergência e as discordâncias, alicerçando a discussão dos seguintes questionamentos: Por que, após tanto tempo decorrido desde a entrada em vigor da lei dos consórcios, as ações destinadas à implantação de consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos ainda não resultaram, até o momento, em nenhum consórcio em operação no Estado do Rio de Janeiro? Quais as principais dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação? Quais práticas foram adotadas, tanto na implantação quanto na gestão, no consórcio bem sucedido e em que diferem das aplicadas na criação e implementação dos consórcios do Rio de Janeiro? Em suma, quais fatores podem ser determinantes para que se alcance êxito na implementação dos consórcios públicos? O quadro II apresenta um panorama sucinto categorial sobre os questionamentos e respostas obtidas durante as entrevistas.

Quadro II: Panorama sucinto categorial sobre os questionamentos e respostas obtidas durante as entrevistas (Continua).

Unidade de Contexto	Unidade de Registro		Consórcio Vale do Café	Noroeste Fluminense	Centro Sul Fluminense I	Consórcio CIMVI
Atuação dos Intervenientes	1	Origem	Surgiu por uma indução do Governo Estadual para resolver as dificuldades dos municípios em relação à existência de lixões ativos nessas regiões			Autarquia interfederativa que originou-se no Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Benedito
	2	Motivos para o consorciamento	Pressão do Ministério Público, auxílio técnico, necessidade de destinar corretamente, Município ser pequeno, não ter condições de gerir sozinho, gasto ser pesado etc.			Promover a gestão associada em questões ambientais na Bacia do Rio Benedito
	3	Atuação da Funasa	Parcialmente	Não	Parcialmente	Não
	4	Atuação do Estado	Sim	Sim	Sim	Não
	5	Recursos FECAM	Sim	Sim	Sim	Não se aplica

Quadro II: Panorama sucinto categorial sobre os questionamentos e respostas obtidas durante as entrevistas (Continua).

Unidade de Contexto	Unidade de Registro		Consórcio Vale do Café	Noroeste Fluminense	Centro Sul Fluminense I	CIMVI
Constituição	1	Quando foi formado	Novembro de 2007	Março 2013	Maio 2009	Agosto de 1998
	2	Em que fase encontra-se	Licitação	Licitação	Licitação	Operação
	3	Personalidade	Jurídica de Direito Público			
	4	Dificuldades durante o processo de implantação	Licitação e CNPJ			CNPJ
	5	Realizado estudo de viabilidade entre Municípios	Apenas com as equipes técnicas dos municípios e com os técnicos da SEA.			Não
	6	Municípios Consorciados atualmente	Quatro	Quinze	Cinco	Nove
	7	Participação da elaboração do Protocolo de Intenções	Todos os Municípios e SEA			Elaborado por um advogado e este técnico em conformidade com o art. 4º da Lei 11.107/05, para posterior aprovação em Assembleia.

Quadro II: Panorama sucinto categorial sobre os questionamentos e respostas obtidas durante as entrevistas (Conclusão).

Unidade de Contexto	Unidade de Registro		Consórcio Vale do Café	Noroeste Fluminense	Centro Sul Fluminense I	Consórcio CIMVI
Caracterização do Consórcio	1	Regulação e Fiscalização	AGNERSA: Agencia Reguladora de Energia e Saneamento Basico do Estado do Rio de Janeiro.			AGIR (SC): Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí
	2	Área de atuação	Resíduos Sólidos			Saneamento Básico, cultura , Turismo, Meio Ambiente e Recursos Naturais e Desenvolvimento Institucional
	3	Projeto do Aterro Sanitário	SEA fez a contratação			O Consórcio contratou
	4	Ocorreu audiência pública	Não			
	5	Plano de Gestão de Resíduos Sólidos	Em fase de implementação			Implementado de forma consorciada
	6	Plano Municipal de Saneamento Básico	Todos Implementados	Três implementados, onze em fase de implementação e um aguardando contratação de empresa para implantação	Dois implementados e três em fase de implementação	Oito implementados e um em fase de implementação
	7	Fonte de recursos do Consórcio	Contrato de Rateio			Dos entes consorciados, usuários e Outras Fontes
	8	Sistemática operacional	Não se Aplica			Elaboração de programa anual de trabalho com orçamento; Aprovação em Assembleia Geral Ordinária; Consignação nos orçamentos dos entes consorciados; Repasse dos recursos ao consórcio no exercício seguinte

Atuação dos intervenientes:

Coube ao Governo Federal determinar aos demais entes federados o modelo considerado mais racional, tendo em vista a utilização de recursos financeiros. A gestão consorciada facilitaria a implementação do que foi previsto na PNRS, graças à otimização de recursos, equipamento e mão-de-obra. Foram estabelecidos mecanismos visando priorizar a distribuição de recursos para aqueles que seguissem o modelo preferencial e se organizassem em consórcios públicos.

Seguindo o conceito de autonomia, cada Estado optou por uma metodologia para alcançar as metas estabelecidas. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, foi tomada a decisão de concentrar no governo estadual a responsabilidade para guiar os processos de adequação à PNRS e suas exigências. A opção pelo modelo de gestão consorciada como preferencial no estado foi consequência lógica da política do Governo Federal de incentivo ao referido modelo, em detrimento de outras soluções. Para o processo de implantação dos consórcios públicos no estado do Rio de Janeiro, foi realizado estudo de viabilidade entre Municípios, com a participação das equipes técnicas de cada ente consorciado, juntamente com os técnicos da SEA.

Os consórcios estudados, Convale, Centro Sul Fluminense e Noroeste Fluminense, originaram-se de uma decisão do Governo do Estado, quando foram criados os arranjos regionais. A organização dos arranjos imposta pelo estado visava mitigar as dificuldades dos municípios em relação a adequação à PNRS, objetivando extinguir os lixões ainda ativos nas regiões; considerando a pressão do Ministério Público, tornou-se premente uma ação mais efetiva do estado, que procurou, por meio do consorciamento, orientar, auxiliar e suprir as necessidades de auxílio técnico, e financeiro, uma vez que os altos custos para destinação adequada e a falta de capacidade técnica eram argumentos corriqueiros dos Municípios, para justificarem a incapacidade de cumprirem as determinações da PNRS, alegando que por serem de pequeno porte e com limitações orçamentárias, principalmente, não teriam condições de solucionar sozinhos a questão da destinação dos resíduos sólidos em seus territórios.

Já o CIMVI foi um desdobramento do Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Benedito, autarquia interfederativa criada em 1998, cujo objetivo era a promoção da gestão associada em questões ambientais na Bacia do Rio Benedito. Posteriormente, em 2007, após a entrada em vigor da lei dos consórcios

público, fez-se necessária a adequação legal, alterando-se o *status* de associação pública para consórcio público.

Para o processo de implantação dos consórcios Convale e Centro sul fluminense, houve aporte de recursos da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que foram destinados apenas a construção da célula municipal dos aterros; entretanto, os consórcios Noroeste fluminense e CIMVI não foram contemplados com nenhum recurso da FUNASA. Todos os consórcios implementados no Estado do Rio de Janeiro contaram com a participação do estado e recursos financeiros do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM). Já o consórcio CIMVI não teve nenhuma ligação e/ou participação direta do governo do estado de Santa Catarina durante os processos de implantação e implementação. Os únicos participantes durante tal processo foram, exclusivamente, representantes dos municípios envolvidos no consórcio.

Do processo de constituição:

Quando foram implantados: Novembro de 2007 (CONVALE), Março de 2013 (Noroeste Fluminense), Maio de 2009 (Centro Sul Fluminense) e Agosto de 1998 (CIMVI).

Os consórcios CONVALE e Noroeste Fluminense encontram-se em fase de licitação, quando será selecionada a empresa responsável pela operação do aterro sanitário. O consórcio centro sul Fluminense I está em fase de finalização da construção da célula intermunicipal, posteriormente passará à fase de licitação do edital de concessão para posterior operação. O CIMVI está em plena operação. Todos os consórcios possuem personalidade jurídica de direito público.

Durante o processo de implantação, os responsáveis pelo preenchimento dos questionários aplicados a todos os consórcios estudados no estado do Rio de Janeiro relataram terem sido enfrentadas dificuldades ao longo do processo de licitação e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). O representante do CIMVI também relatou dificuldades no processo de inscrição do CNPJ, mas a fase de licitação do edital de concessão transcorreu sem problemas. Ficou patente, a partir dos questionários, que os funcionários da Receita Federal não estavam devidamente instruídos ou preparados para lidar com os procedimentos necessários para a inscrição de tal modalidade de personalidade jurídica.

Atualmente o CONVALE é composto por quatro municípios, além do estado do Rio de Janeiro. O consórcio Centro Sul Fluminense é composto por cinco municípios, tendo como interveniente anuente o Estado do Rio. O consórcio Noroeste Fluminense é composto pelo Estado do Rio de Janeiro e 15 municípios, treze pertencentes à região Noroeste Fluminense e dois à Região Norte do Estado. O CIMVI é composto por nove municípios, são eles: Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Doutor Pedrinho, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio dos Cedros e Timbó, sendo este município sede do aterro sanitário.

No que diz respeito ao processo de elaboração do protocolo de intenções dos consórcios do Rio de Janeiro, houve a participação de todos os municípios e da SEA, no caso do CIMVI o protocolo de intenções foi elaborado por um advogado contratado para esse fim específico; o documento foi elaborado em conformidade com o art. 4º da Lei 11.107/05, seguindo para posterior aprovação em Assembleia.

Caracterização do Consórcio:

Os consórcios CONVALE, Centro Sul Fluminense e Noroeste Fluminense atuarão na área de resíduos sólidos e a regulação e fiscalização será realizada pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera). No CIMVI, as atividades desenvolvidas estão relacionadas ao saneamento básico, cultura, turismo, meio ambiente e recursos naturais e ao desenvolvimento institucional. Como o consórcio está em operação, observa-se que o processo de regulação e fiscalização é realizado pela Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí (AGIR- SC).

A contratação e pagamento do projeto do aterro sanitário dos consórcios Convale, Centro Sul Fluminense e Noroeste Fluminense ficou sob responsabilidade da Secretaria de Estado do Ambiente, sendo a única responsabilidade dos municípios disponibilizar a área para construção do aterro, porém no CIMVI a contratação foi realizada pelo próprio consórcio, ratificando o valor do projeto, incluindo a compra do terreno pelos municípios consorciados. A definição do município de Timbó para ser sede do aterro ocorreu por livre e espontânea vontade do município. Não houve audiência pública para esclarecimento da população durante o processo de implantação do consórcio público.

Os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos dos consórcios CONVALE, Centro Sul Fluminense e Noroeste Fluminense estão em fase de elaboração, entretanto no CONVALE cada município elaborará seu PGIRS, o que significa que os municípios optaram por não usufruir de uma vantagem da Política Nacional de Resíduos Sólidos para os municípios consorciados que seria a elaboração de apenas um plano regional que contemplassem todos os municípios consorciados. Diferentemente, no CIMVI o PGIRS foi implementado de forma integrada, ou seja, o PGIRS envolve todos os municípios participantes do consórcio.

Em relação aos Planos Municipais de Saneamento Básico, constatou-se que no Convale foi implementado em todos os municípios. No Noroeste Fluminense há três implementados, onze em fase de implementação e um aguardando contratação de empresa para elaboração. No Centro Sul Fluminense há dois implementados e três em fase de implementação. No CIMVI oito estão implementados e um encontra-se em fase de implementação.

Os recursos financeiros que sustentarão e viabilizarão todos os consórcios serão, basicamente, obtidos por meio dos entes consorciados, via contrato de rateio, podendo o consórcio arrecadar com a prestação de serviços a contratantes que não façam parte do consórcio ou a partir de convênios com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, visando desenvolver estudos relacionados à destinação dos resíduos sólidos.

Ademais, há que se considerar a possibilidade de cobrança de taxa de coleta de lixo ou resíduos como fonte de recursos que viabilizem o funcionamento dos serviços com qualidade. Naturalmente, a criação de taxas e tributos sempre geram discussões e polêmicas, e no tocante à coleta de lixo, não foi diferente.

Ocorreram inúmeras contestações a respeito da constitucionalidade da cobrança, fato que somente foi pacificado após análise do Supremo Tribunal Federal, que por meio da Súmula Vinculante 19, de 29/10/2009, considerou a cobrança constitucional, desde que seja restrita à coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis. Uma vez que o serviço esteja completamente dissociado de outros serviços públicos, a constitucionalidade da cobrança está garantida.

Causava controvérsia a cobrança de taxa embutida no IPTU ou de conservação de logradouro e outros bens públicos. Na Súmula Vinculante 19 foi esclarecido que tais serviços são indivisíveis, sendo prestados a toda a população

de forma que não torna possível discriminar os usuários e beneficiários e, portanto, não permite atribuir valores individualizados aos contribuintes.

Portanto, embora os governantes municipais não se sintam confortáveis para criar tributos e cobranças, não há impedimento legal para o estabelecimento de taxa de coleta de lixo ou resíduos, e a vantagem dos recursos oriundos da cobrança não pode ser desconsiderada, pois pode viabilizar um modelo mais eficaz e autossustentável.

A sistemática operacional do CIMVI consiste na elaboração de programa anual de trabalho com orçamento, aprovação em assembleia geral ordinária, consignação nos orçamentos dos entes consorciados e repasse dos recursos ao consórcio no exercício seguinte. Nos consórcios: CONVALE, Noroeste Fluminense E Centro Sul Fluminense não foi possível avaliar pois os mesmos não se encontram em fase de operação.

Consórcios Públicos: Estado e a gestão pública:

Embora inegável a dificuldade do Estado para lidar com certas questões de governança e gestão, parece simplista a presunção de que seja inerente ao poder público a incapacidade de prestar quaisquer serviços com qualidade. Embora não seja o objeto principal de estudo do presente trabalho, não é possível analisar um instrumento como os consórcios públicos sem ao menos compreender princípios básicos de gestão pública e seus desafios.

Tangencialmente, evidenciou-se a correlação entre os problemas da má gestão pública com situações de ordem prática, como na dificuldade da Receita Federal para incluir os consórcios no CNPJ. Subsidiariamente, pode-se afirmar que uma das causas da morosidade do processo de implantação dos consórcios no Rio de Janeiro é a má gestão pública, com seus entraves, despreparo do pessoal e má utilização dos recursos e ferramentas disponíveis.

Considerando que os gestores públicos normalmente atuam após sofrerem algum tipo de pressão ou cobrança, a atuação do Ministério Público (MP) é fundamental para induzir a adoção de práticas e ações de interesse público.

O encerramento dos lixões pode ser considerado um exemplo de atuação incisiva e determinante do MP, que no exercício de suas atribuições pressionou os municípios até que fossem firmados os Termos de Ajuste de Conduta (TAC), que

posteriormente puderam servir de baliza para a cobrança do cumprimento do que foi acordado.

Entretanto, o MP não pode sozinho, solucionar questões que são inerentes à gestão dos municípios. Se os gestores, mesmo após firmado o TAC, não agirem no intuito de sanar o problema, a ação do MP se tornará praticamente inócua. Os inquéritos Cíveis e as ações civis públicas, que também são importantes instrumentos de pressão junto aos municípios passam anos nos tribunais, sem que efetivamente alcancem algum objetivo concreto.

No Rio de Janeiro, embora o MP tenha agido de modo a pressionar os municípios, é flagrante que os resultados são bem diferentes daqueles obtidos após ação do MP de Santa Catarina. O que diferencia os resultados é que em Santa Catarina os municípios se comprometeram a de fato realizar o acordado no TAC, já no Rio de Janeiro não é possível afirmar que houve o mesmo comprometimento por parte dos gestores municipais.

É possível inferir, portanto, que os gestores públicos municipais são, de fato, os principais responsáveis pelo sucesso ou insucesso da implantação dos consórcios. Embora pareça óbvia, tal afirmação não é simples, pois os municípios replicam discurso no qual a responsabilidade é de outrem, podendo ser o prefeito anterior, o governo estadual etc.

É senso comum considerar natural a ineficiência de tudo que tem a ver com a gestão da *res publica*. De fato, ao longo do presente estudo, foi possível identificar situações que seriam diferentes se boas práticas de gestão fossem adotadas. Contudo, não é cabível considerar que tudo que seja público é ineficaz ou ineficiente. Se assim fosse, a solução para os males da administração pública seria bem simples, bastaria repassar a responsabilidade para a iniciativa privada. Sob a ótica da gestão empresarial, questões sobre qualidade, desempenho e economicidade seriam facilmente administradas. Contudo, tal entendimento seria a decretação da falência do modelo de Estado preconizado na Constituição.

É importante compreender que serviços de saúde, saneamento, educação e, especificamente no que diz respeito ao estudo, aqueles relacionados ao gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, quando observados sob a ótica do Estado, não devem ser entendidos como atividades cujos objetivos sejam a obtenção de lucros. Para a iniciativa privada, contudo, o que importa é prestar o serviço com menores custos e maior margem de lucro. Pode-se considerar que a

iniciativa privada aproveita as oportunidades que surgem a partir das incapacidades do Estado.

A iniciativa privada teve influência direta na implantação de consórcios públicos de gerenciamento de resíduos no Rio de Janeiro. A primeira proposta de regionalização, criada em 2009, teve que ser revista, passando a vigorar a versão aprovada em 2013, no Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), pois empresas privadas já haviam assumido a gestão de resíduos em algumas regiões, e a equipe técnica da SEA respeitou as áreas que já estavam sob administração privada.

Tal situação, sem dúvida, impactou na morosidade da implantação do modelo de consórcios públicos em nosso estado. É inegável que a iniciativa privada é mais dinâmica para lidar com novos cenários e oportunidades, ao contrário do poder público e sua burocracia. Entretanto, na situação em análise, não é possível desconsiderar que a agilidade do setor privado ocasionou um atraso na ação do setor público, pois transcorreram quatro anos até que um novo modelo de regionalização fosse aprovado.

As etapas para aprovação do PERS, assim como a tramitação de quaisquer processos públicos, dependem de inúmeras discussões entre diversos órgãos competentes, muitas vezes com posições discordantes, e que sofrem pressões de outros órgãos.

Entretanto, a identificação dos problemas que afligem os gestores públicos não deve ser vista como atribuição de culpabilidade, e sim como um auxílio, pois a pesquisa realizada possibilitou compreender as dificuldades enfrentadas. Embora existam especificidades em cada consórcio estudado, é nítido que há semelhanças entre os obstáculos a superar. Assim, ao expor o que deu errado, fica mais fácil evitar as mesmas falhas e a replicação do que já se demonstrou eficaz se torna mais simples.

No que tange aos consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos, as diferenças entre os modelos de gestão foram analisadas considerando o histórico da formulação da Lei 11.107/05 e sua implementação, porém pôde-se observar a existência de casos de sucesso na gestão consorciada, anteriores à vigência da mesma.

A Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), obrigou os entes federados a atingirem uma série de metas, contudo as tensões existentes e a autonomia dos entes de nosso modelo federativo muitas

vezes inviabilizaram, ou minimamente atrasaram, a realização do que estava previsto na lei. A falta de entendimento entre os entes federados é um dos fatores que dificultam o desenvolvimento de políticas que sejam efetivamente de Estado.

Diante de tal cenário, o governo do Estado do Rio de Janeiro organizou administrativamente a distribuição de municípios em arranjos regionais, seguindo a lógica do Governo Federal e induzindo os governos municipais ao consorciamento.

Observa-se, que todas as ações citadas são características do modelo prospectivo, ou *top-down*. Foram decisões tomadas pelos formuladores de políticas públicas e determinadas aos que deveriam pô-las em funcionamento: os municípios.

Os gestores municipais do estado do Rio de Janeiro se depararam com um cenário pronto. Foram induzidos à associação segundo os arranjos regionais criados pelo governo estadual. Nem todos seguiram o proposto, há casos de soluções individuais para a destinação final dos resíduos sólidos, porém os incentivos prometidos e o compartilhamento dos custos operacionais se mostraram atraentes para os gestores dos oito consórcios que estão atualmente em diversas fases de implantação.

Deve-se ressaltar que o estado buscou agir como facilitador no processo de criação dos consórcios públicos intermunicipais no Rio de Janeiro. Foram obtidos recursos financeiros junto à Caixa Econômica Federal em convênio específico para apoiar a elaboração dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) foram alocados na Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP), que passou a geri-los, por intermédio do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul (CEIVAP).

O CEIVAP coordenou a abertura de edital de chamamento para os municípios interessados em elaborar seus PGRIS. O trabalho seria executado por empresa contratada, tecnicamente capacitada para a finalidade específica. Inegável, portanto, que foram oferecidos meios para os municípios iniciarem os trâmites para a implantação dos consórcios, porém a oportunidade nem sempre foi aproveitada pelos municípios.

Os representantes dos municípios afirmaram de forma recorrente, durante a pesquisa, que a falta de pessoal e de capacitação técnica, bem como a limitação de recursos financeiros, tornaram a tarefa de desenvolver os PGRIS complexa demais para a estrutura existente nos municípios. Entretanto, verificou-se que o estado

chegou mesmo a oferecer cursos de capacitação para representantes indicados pelos municípios, o que deveria suprir a deficiência encontrada nos municípios.

Ao analisar as potencialidades da gestão consorciada, é inegável que o modelo oferece uma série de vantagens para os municípios envolvidos. Além das vantagens diretas, como a redução do custo para a destinação dos resíduos e do recebimento de recursos por meio do chamado ICMS verde, a própria extinção dos lixões e o estabelecimento de práticas ambientalmente adequadas.

De fato, a partir da vigência da lei dos consórcios, com a definição clara das atribuições e condicionantes inerentes aos partícipes do consórcio, outra potencialidade relevante passou a ser a segurança jurídica na criação dos arranjos institucionais, pois se superou o risco de perda de autonomia, o que passou a permitir a participação de outros órgãos governamentais nos consórcios

Contudo, as divergências identificadas durante a realização do estudo explicitaram as limitações encontradas para a implantação dos consórcios. Questões ligadas à falta de planejamento adequado, deficiências em áreas de infraestrutura, técnicas, logísticas e mesmo financeiras efetivamente podem afetar a tarefa dos gestores. É fundamental o estabelecimento de uma boa comunicação entre os participantes, o que exige a superação de possíveis divergências políticas e partidárias. Entretanto, a superação das limitações pode ser atingida mediante ações dos envolvidos. Por exemplo, constatou-se que nos municípios estudados, não existe nenhum setor ou departamento cuja atribuição seja prestar apoio técnico nas tarefas relacionadas à implantação dos consórcios, contudo a SEA apoia e inclusive faz treinamento para os funcionários que trabalham com resíduos sólidos.

É evidente a falta de interesse pela destinação correta dos resíduos sólidos, tanto por parte dos gestores quanto da população. Fatores culturais influenciam tanto o entendimento das questões relativas ao tema, quanto a importância da participação de representantes da sociedade civil na formulação de políticas públicas e acompanhamento da implementação das mesmas

A fim de validar a hipótese de que os consórcios públicos podem ser eficientes, buscou-se identificar experiências reconhecidamente bem-sucedidas que pudessem ser estudadas e comparadas às do Rio de Janeiro. Identificou-se o Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI). A experiência do CIMVI é peculiar pois foi criado inicialmente como associação civil em 1998, ou seja, antes da entrada em vigor da Lei 11.107/2005. O histórico do surgimento do CIMVI denota

aquele que pode ser o princípio basilar para o bom funcionamento de uma associação ou consórcio: o interesse originado a partir dos próprios entes federados em solucionar algum problema comum, de forma racional e considerando os princípios de economicidade. A vontade comum facilita a opção por uma solução compartilhada. O bom funcionamento do CIMVI pode ser atestado pelo prêmio Fritz Müller recebido, bem como pela longevidade da experiência e sua adaptabilidade, que permitiu a adequação às normas previstas na Lei 11.107/2005 e, posteriormente, ampliou a gama de finalidades do consórcio, o que permite inferir que o modelo foi aprovado.

5. CONCLUSÃO

O trabalho de pesquisa empreendido buscou a compreensão acerca dos fatores que influenciaram, de modo determinante, em três experiências de consórcios públicos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, no estado do Rio de Janeiro – Convale, Noroeste Fluminense e Centro Sul Fluminense I. Foram identificados, por meio de questionários aplicados aos representantes dos consórcios, elementos que explicam a relação de causalidade que ocasionou a morosidade na implementação dos consórcios em nosso estado. As dificuldades enfrentadas provaram-se semelhantes nos casos estudados, permitindo-se inferir que aflijam outras experiências de consorciamento, o que faz considerar que os resultados obtidos no presente estudo podem ser utilizados como fonte de referências para os gestores públicos que porventura se depararem com o desafio de implementar um consórcio público.

Evidenciou-se, com o desenvolvimento da pesquisa, que seria fundamental compreender o papel desempenhado pelo estado do Rio de Janeiro, uma vez que era partícipe dos consórcios estudados.

Entretanto, considerou-se que o estudo seria enriquecido caso fosse possível contrapor aos dados dos consórcios ainda não implementados do Rio de Janeiro, uma experiência bem-sucedida e devidamente consolidada. Após pesquisa, chegou-se então ao CIMVI, de Santa Catarina, modelo reconhecido nacionalmente e que poderia servir como referência.

A primeira constatação é, de fato, uma desconstrução da noção de que os municípios seriam incapazes de solucionar a questão da adequação à PNRS no tocante ao encerramento dos lixões, baseado nos resultados obtidos do CIMVI. Embora as alegações de falta de recursos financeiros e pessoal capacitado tecnicamente não fossem infundadas, não se sustentaram diante das respostas dos representantes do CIMVI e da SEA.

No que diz respeito aos consórcios públicos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, cabe destacar que a organização adotada no estado do Rio de Janeiro, que seguiu o modelo prospectivo, ou *top-down*, criou mecanismos que facilitaram o acesso dos municípios aos recursos necessários para o consorciamento. O Estado assumiu as funções de organização dos arranjos regionais, captação de recursos junto ao governo federal e apoio técnico nas

diversas etapas da formação e implementação dos consórcios, inclusive com o oferecimento de cursos de capacitação para o pessoal indicado pelos municípios.

Diante dos dados apurados, tornou-se insustentável a argumentação de falta de apoio e estrutura. Identificaram-se, contudo, as limitações que realmente influenciaram a formação dos consórcios em nosso estado: divergências político-partidárias, falta de capacitação dos gestores públicos e técnicos responsáveis, baixa priorização da questão ambiental e da destinação adequada dos resíduos sólidos pelos governantes e a falta de conscientização e interesse público pelas questões relativas ao tema.

No caso do CIMVI, contudo, observou-se que foi aplicado o modelo retrospectivo, ou *button-up*, com as soluções partindo dos próprios municípios, sem a participação do governo estadual. Na realidade, o custeio das despesas de implantação e operação é rateado entre os municípios consorciados, sem aportes do estado ou do governo federal. Ressalta-se que a experiência já existia anteriormente à criação da Lei 11.107/2005, na forma de associação pública.

A busca de uma solução baseada no princípio da cooperação, oriunda dos municípios, fez com que o CIMVI não enfrentasse as dificuldades existentes no Rio de Janeiro. O desejo coletivo suplantou as possíveis diferenças políticas, a conscientização a respeito da questão ambiental e a racionalização dos recursos financeiros evidenciaram as vantagens do consorciamento.

Em suma, conclui-se que o modelo prospectivo adotado no Rio de Janeiro, no intuito de facilitar a implementação dos consórcios públicos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, embora tenha instrumentalizado os gestores municipais, não bastou para a superação das dificuldades encontradas ao longo dos processos.

Caracteristicamente, o poder público posterga ao máximo a adoção de práticas corretas, mesmo que determinada por leis, e age somente após pressão, especialmente a partir da atuação do Ministério Público e de ações civis públicas. Os Termos de Ajuste de Conduta que são formalizados pautam as ações dos gestores, que em vez de agirem de forma proativa, atuam de maneira reativa.

Os entraves devem ser superados a partir da conscientização da relevância da temática ambiental, especificamente no que tange à destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos. A adequação ao que foi determinado na PNRS não é uma escolha, trata-se de uma obrigação, e o instrumento do consórcio público é uma opção viável e racional.

Considerando-se as potencialidades do instrumento, que apresenta benefícios reais para os participantes, podendo beneficiar a coletividade dos municípios envolvidos, e de forma mais ampla consolidar nacionalmente o ideal de federalismo cooperativo previsto na Constituição, torna-se necessária a superação das divergências, o que somente ocorrerá a partir do estabelecimento de relações produtivas, pautadas pelo interesse comum entre as partes envolvidas.

A identificação das condicionantes, limitações e potencialidades, obtida a partir dos dados coletados e da pesquisa desenvolvida, visa permitir aos gestores, especialmente os municipais, um vislumbre das situações que enfrentarão para implantar os consórcios em suas regiões, mas principalmente objetiva evitar que as práticas que não foram bem-sucedidas sejam repetidas, permitindo maior celeridade e eficiência nos processos de implantação dos consórcios públicos de gerenciamento de resíduos.

REFERÊNCIAS

ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais). *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011*. São Paulo: ABRELPE, 2011. 186 p.

ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais). *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014*. São Paulo: ABRELPE, 2014. 120 p

AZEVEDO; B. M.; ROSA, C. Gestão por programas e gestão ambiental: Uma avaliação da experiência do Ministério Público Catarinense. Simpósio de Administração da Produção Logística e Operações Internacionais – SIMPOI 15 ANOS, 15 P, Santa Catarina, 2012. Disponível em: http://www.simpoi.fgvsp.br/arquivo/2012/artigos/E2012_T00336_PCN62332.pdf

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª ed. Lisboa, Ed. 70, 223 p. 2004, ISBN:972-44-0898-1

BATISTA, et al, 2011. *O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos*. Guia de Consórcios Públicos. Vol. 1, 1ª ed. Brasília, DF: Caixa Econômica, 115 p, 2011, ISBN 978-85-86836-28-2.

BERNARDES, W. L. M. O federalismo dualista e competitivo: A concepção Norte – Americana e suas possíveis influências no modelo Brasileiro, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. p. 160–173, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988)**. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 106 de 3 de janeiro de 2003**. Institui a lei orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Estadual nº 6362 de 2012**. Estabelece normas suplementares sobre o gerenciamento estadual para disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos em aterros sanitários, 2012.

BRASIL. **Lei Federal 6938 de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01 set. 1998. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei Federal 7.347 de 24 de Julho de 1985**. Disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao Meio Ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei Federal 9605 de 12 de Fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as Sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei Federal 11.445 de 05 de Janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 jan. 2007. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei Federal 12.305 de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 ago. 2010. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei Federal 11.107 de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Decreto nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010.** Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 2010. Seção 1 – Edição Extra - p. 1

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Seção 1 - p.1

BRASIL. **Decreto nº 7.212 de 21 de junho de 2010.** Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Seção 1 - p.1

BRASIL. **Decreto nº 6514 de 22 de junho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 2008. Seção 1 - p.1

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3884 de 2004.** Institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providências.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2289 de 2015**. Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1071 de 1999**. Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19 de 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – Guia para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos. Brasília, DF, [2011]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_arquivos/guia_elaborao_plano_de_gesto_de_resduos_rev_29nov11_125.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – Guia para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, 289 p, 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-do-meio-ambiente->>

BRASIL. Ministério das Cidades. SNIS (2010) Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2010. Disponível em <http://www.snis.gov.br/>

BRASIL. Ministério das Cidades. SNIS (2014) Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2014. Disponível em <http://www.snis.gov.br/>

BROLLO, M. J.; MIRTES, M. Política e Gestão Ambiental em Resíduos Sólidos, revisão e análise sobre a atual situação do Brasil. In 21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental; 27 p, Artigo técnico, ABES, 2001, São Paulo. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/brasil21/vi-078.pdf>

CALDERAN, T. B. *Consórcio Público Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Domésticos: Um estudo de caso*. 2013. 224 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento) - Programa de Pós - Graduação *Stricto Sensu* em Ambiente e Desenvolvimento - UNIVATES – Centro Universitário Comunitário – Rio Grande do Sul, 2013.

CELERI, M. J. *A Política Nacional de Resíduos Sólidos: Proposta de adequação para a gestão e o gerenciamento dos consórcios intermunicipais*. 2012. 165f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós - Graduação em Geografia, UNESP – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas – Rio Claro, 2012.

CHERUBINE, M.; TREVAS, V. *Consórcios Públicos e as agendas do Estado Brasileiro*, Editora Fundação Perseu Abramo – São Paulo, 144 p, 2013. ISBN 978-85-7643-206-7

COSTA, V. Federalismo. In: Avelar, L; Cintra, A. (orgs.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Ver. ampl Editora UNESP - São Paulo, 494 p, 2007. ISBN: 85-7504-068-5

CONTI, J. M. (coord.). *Federalismo Fiscal*, Editora Manole – Barueri, São Paulo, 293 p, 2004. ISBN 85-204- 1899- 6

CUNHA, R. E da. Federalismo e relações intergovernamentais Os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, Vol. 55, nº 3, 36 p, 2004.

CUNHA, P.R, et al. Relatório Final - Projeto de cooperação técnico – científico entre o Ministério Público de Santa Catarina e Associação Brasileira de Engenharia Ambiental – ABES – Seção – Santa Catarina – CONVÊNIO MP- SC (FRBL) / ABES - SC – CONVÊNIO N° 01/2012 / FRLB – Processo nº 049/2010 – Santa Catarina, 2012

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN, D. S.; VAN, H. C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. e ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrua. 481 p, ISBN: 968-842-321-11996

FARIAS, D. R . *Judicialização da saúde: Aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins*. 2016, 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins - UFT - Campus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2016.

FAGUNDES; V. D. R.; MARTINS, Q. J. N. Ação civil pública em matéria ambiental. *Revista Eletrônica de Iniciação Científica*. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.1, p. 1801-1817, 1º Trimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/ricc - ISSN 2236-5044

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local do governo. *RAP – Revista de Administração Pública* – Rio de Janeiro, 26 p, 2001. Disponível: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6364/4949>

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: O papel da coordenação em estruturas híbridas. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 60 p, 2013, Rio de Janeiro, ISSN 1415-4765. Disponível em; http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD_1815.pdf

FRANCO, D.H. O. *ICMS ecológico como instrumento de gestão ambiental: Contribuições para o estado de São Paulo*. 2006, 258 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP, Santa Bárbara do Oeste, 2006.

GONDAR, A. F. P. *Limites e possibilidades do Federalismo cooperativo: Uma análise da Alemanha e do Brasil*, 2011, Dissertação (Mestrado Ciências Sociais) - Programa de Pós - Graduação em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro PUC-Rio, Rio de janeiro, 2011.

GRUPO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (GRS/UFPE). **Relatório de Pesquisa: Análise das Diversas Tecnologias de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos no Brasil, Europa, Estados Unidos e Japão.** Jaboatão dos Guararapes, PE: Grupo de Resíduos Sólidos - Instituição Executora FAD - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE, ISBN 978-85-60917-36-5, Julho, 2014.

GUERRERO, L. A.; MAAS, G.; HOGLAND, W. Solid waste management challenges for cities in developing countries. **Waste Management**, v. 33, n. 1, p. 220–232, 2013. GUNLKS, A. The Länder and German federalism. p. 409, 2013.

HENRIQUES, R. M. *Aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos: Uma abordagem tecnológica.* 2004, 190 f. Dissertação (Mestrado Ciências e Planejamento energético) – Programa de Pós - Graduação em Engenharia da UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE/ UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros* 2013. Rio de Janeiro, 2013 .

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros* 2015. Rio de Janeiro, 2015

JORDÃO, V.L.C. O regime federativo no Brasil e as relações intergovernamentais. , Revista espaço acadêmico, n ° 112, Mensal, ano XI, p. 100-108, julho 2011, ISSN 1519-6186.

LIMA, J. D. Consórcio de Desenvolvimento intermunicipal – Instrumento de Integração Regional. ABES- ed. Paraíba, 275 p, 2003, ISBN 85-903-513-1-9

MAZZILI, H. A. Pontos controvertidos sobre o inquérito civil. Artigo publicado no livro Ação civil pública Lei 7.347/1985 — 15 anos, pub. Revista dos Tribunais, 36 p, São Paulo, 2000.

MILARÉ, E. Direito do Ambiente – Doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2ª ed. Ver. Atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 783 p, 2001. ISBN: 8520320759

MP/SC, 2012. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://www.mp.sc.br/>

MOREIRA, V. Administração autônoma e associações públicas, 2003.. Editora Coimbra, 184 p, ISBN 972-32-0797-4

OLIVEIRA FILHO, A. A. A sobreposição do termo de ajustamento de conduta ambiental sobre o licenciamento ambiental e suas consequências jurídicas. Artigo acadêmico apresentado em *Congreso Internacional del Medio Ambiente y Derecho Ambiental – ANTINA 2013 / Primer Congreso Iberoamericano Derecho y Gestión Ambiental – PERU, entre 25 y 28 de Setiembre del año 2013*, 28 p, Setembro, 2013. Disponível em: www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0

PEIXOTO, J. B. *Manual de Implantação de consórcios públicos de saneamento – Cooperação técnica - FUNASA/ ASSEMAE*. 110 p, Brasília, 2008.

PEREIRA, A. V. R. P.; SOARES, S. R.; PEREIRA, S. W. Definição de critérios para avaliação de sistemas de disposição final de resíduos sólidos urbanos no Estado de Santa Catarina. ICTR 2004 – Congresso Brasileiro de Ciência e Tecnologia em Resíduos e Desenvolvimento Sustentável – Costão do Santinho – Florianópolis – Santa Catarina, 2004.

PITERMAN, A. *Formação e implantação dos consórcios intermunicipais em saneamento: Um estudo de três experiências no Brasil*. 274 f, 2014. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Programa de Pós- Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG - Belo Horizonte, 2014

PIRES, M. C. S.; NOGUEIRA, J. A. S. C. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: PIRES, M.C.S; BARBOSA, M.E.B (Coord.). Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo. p. 31-57. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PPIAF, Public – Private Infrastructure Advisory Facility. Annual Report , helping to eliminate poverty and achieve sustainable development through public – private partnerships in, 77 p, 2011.

PRATES, A. M. Q . Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: Alguns apontamentos para o desenvolvimento local. III Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - Consad de Gestão Pública, 32 p, Brasília, Março 2010.

PRESSMAN, Jeffrey, L. , WILDAVSKY, Aaron. Implementation. University of California, 3^a ed. , 304 p. Berkeley, Junho 1984. ISBN: 9780520053311.

Protocolo de intenções do Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos do Vale do Café – CONVALE – RJ. Disponível em: http://media.wix.com/ugd/4e5cb1_a2eadcde8cd8453aa5906a0bca747555.pdf

Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI. Disponível em: <https://cimvi.sc.gov.br/publicacoes/protocolo-de-intencoes/>

(POLI, V.; OLIVEIRA, J.C.; BECEGATO, V.A.; BECEGATO, V.R.). Gestão de resíduos sólidos do aterro sanitário no município de Lages – SC. Revista Geográfica Acadêmica, 2014. v.8, n.1, ISSN 1678-7226, Santa Catarina, 2014.

Public – Private Infrastructure Advisory Facility.- PPIAF, World Bank. 2011, *Annual Report*, 2011. 77p, 2011. Washington. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/650401468331236760/pdf/662750AR00B0x30a10Report020110Final.pdf>

RIBEIRO, W. A. Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos. Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Cartilha, 72 p, Brasília DF, 2007.

RIBEIRO, M. C. P. ; RAZUK, N. P. C. Consórcio público e gerenciamento de resíduos sólidos: Aspectos de eficiência e cooperação, Pensar, Fortaleza, V 19, 151 - 178 p, jan./abr. 2014

SANTOS, A. R. dos, Metodologia Científica: A construção do conhecimento. 6^a edição revisada (conforme NBR 14724:2002) – DP&A Editora, ISBN: 85-7490-275, 168 p, Rio de Janeiro, 2007.

SAROLDI, M.J.L. de Araújo. Termo de ajustamento de conduta como instrumento de gestão de resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro. 2003, 113 f. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental – Área de concentração: Saneamento Ambiental – Controle da Poluição Urbana e Industrial - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Rio de Janeiro, 2003.

SCHNEIDER, D. M. ; RIBEIRO, W. A. ; SALOMONI, D. Orientações Básicas para a gestão consorciada de resíduos sólidos. Inovação na gestão pública. Cooperação Brasil – Alemanha. Editora IASB, 220 p, Brasília 2013. ISBN 978-85-64478-13-8

SEA - Secretaria do Estado do Ambiente (RJ). Plano Diretor de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

SEA - Secretaria do Estado do Ambiente (RJ). Arranjos Regionais para Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos. Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, S.D. M. O papel do poder público local nos processos participativos de planos diretores em Santa Catarina. 2014, 349 f. Tese (doutorado), Programa de Pós – graduação em Geografia - Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2014

SILVA, S.P. da. A análise da atuação do Ministério Público Federal / BA na Avenida Paralela/ Salvador: Em defesa do Meio Ambiente. 201 f. Dissertação, Superintendência de Pesquisa e Pós - Graduação , Mestrado em Planejamento Ambiental - UCS - Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2014.

SILVA, W. de M. F. Consórcios públicos na gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil. 2015. 136 f. Dissertação Mestrado, Programa de Pós Graduação em economia, Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente, Faculdade de Economia, Administração e contabilidade, UNB - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SILVEIRA. R.C.E DA. *Gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos em municípios de pequeno porte: Uma contribuição para a sustentabilidade nas relações socioambientais.* 2008, 284 f. Tese (Doutorado em Engenharia ambiental). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental (PPGEA) do Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

SOARES, J.L. de O. A atuação do Ministério Público nos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Revista Rio de Janeiro, nº 16-17, pág. 65-82, maio/ dez. de 2005.

SOUZA, P.A. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, , 20-45 pág., jul/dez 2006.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade, AATR - BA – Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais do Estado da Bahia, 11 p, 2002. Disponível em: www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf

YIN. R. K. Estudo de caso: Planejamento e métodos. Ed. Porto Alegre 2^a Edição, ISBN 85-7307-852-9, 200 p, – Rio Grande do Sul, 2001.

APÊNDICE I

QUESTIONÁRIO I
1 - Segundo informações da Secretaria de Estado do Ambiente – SEA, até o presente momento existem formalizados oito consórcios, englobando quarenta e oito municípios, são eles: - Baixada Fluminense - Região Centro Sul - Sul Fluminense - Vale do Café - Noroeste - Serrana I - Serrana II - Lagos I a)-Quais foram os fatores determinantes para que o Estado participasse e escolhessem o consórcio público como a melhor opção para a adequação às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (12305/10) – PNRS? b)- Em que fase se encontram os consórcios públicos constituídos? c)- Quando foram implantados? d)- O Estado faz parte de todos? e)- Quais estão, de fato, operando (total ou parcialmente)? f)- Dentre os operacionais, algum opera com plena capacidade?
2- Entre os que ainda não estão operando, em que fase do processo de implantação se encontram?
3-Além dos citados, há outros consórcios formalizados ou em fase avançada de formalização?
4-Quais formas de apoio e/ou assessoria o Estado oferece como suporte aos Municípios durante as fases iniciais do processo de formação do consórcio?
5- Foi realizado estudo de viabilidade entre os municípios interessados antes da elaboração do protocolo de intenções?

6-Quais órgãos do Estado participam, direta ou indiretamente, da elaboração do protocolo de intenções?
7- Por que os consórcios implementados ainda não se estabeleceram?
8-Os consórcios têm liberdade na contratação de empresas para realização de atividades específicas como elaboração de Planos Municipais Para Gestão de Resíduos ou Plano Municipal de Saneamento Básico, ou devem seguir determinação do Estado?
9- Tais planos podem ser intermunicipais ou a exigência é que sejam individuais?
10- Quais as atividades de gestão de resíduos previstas para os consórcios? (São Fidélis e Baixada Fluminense)
11- Como foi definida a atribuição para elaboração do projeto do aterro sanitário?(Estado contratou empresa para elaboração, de todos os consórcios?
12- Após assinatura do protocolo de intenções pelo executivo dos municípios, como se deu o processo de convencimento dos legislativos? As discussões ficaram restritas as câmaras de vereadores ou aconteceram audiências públicas para esclarecimento da população? (o Estado participou desta etapa ? os municípios não souberam informar)
13- Quais as fontes do financiamento dos custos do consórcio (fase preliminar e posterior?
14- Quais foram as vantagens para o município sede do aterro considerando que ele receberá todo o impacto ambiental? (
15- Além da implantação do aterro, em que fase se encontram as demais obrigações previstas na PNRS (coleta seletiva, cooperativas, unidades de instalação ,etc?)
16- Considerando todas as etapas do processo de implantação do consórcio, cite os principais obstáculos enfrentados em cada fase: • Fase preliminar - Grupo de trabalho?! • Protocolo de intenções; • Ratificação do protocolo; • Estatutos; • CNPJ e etc
17- Discorra sobre os principais instrumentos operacionais, citando as principais dificuldades encontradas em cada fase: • Contrato de rateio; • Contrato de programa e • Contrato de prestação de serviços e convênios

18- Como está prevista a prestação de contas e quais as responsabilidades do consórcio? 20- Do ponto de vista do estado, a opção pelo consórcio público se confirmou como a escolha mais acertada?

APÊNDICE II

QUESTIONÁRIO II
1 - Segundo informações da Secretaria de Estado do Ambiente – SEA, até o presente momento existem formalizados oito consórcios, englobando quarenta e oito municípios, são eles: - Baixada Fluminense - Região Centro Sul - Sul Fluminense - Vale do Café - Noroeste □ Serrana I - Serrana II - Lagos I a)-Quais foram os fatores determinantes para que os municípios da sua microrregião escolhessem o consórcio público como a melhor opção para a adequação às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (12305/10) – PNRS? b)- Em que fase se encontra o consórcio público constituído? c)- Quando foi implantado?
2- Como foi constituído o consórcio público e quais as formas de associações?
3- Foi realizado estudo de viabilidade entre os municípios interessados antes da elaboração do protocolo de intenções?
4- Quais foram os órgãos que participaram da elaboração do protocolo de intenções?
5- Quais as atividades de gestão de resíduos previstas para o consórcio?
6- Como foi definida a atribuição para elaboração do projeto do aterro sanitário?
7- Após assinatura do protocolo de intenções pelo executivo dos municípios, como se deu o processo de convencimento dos legislativos? As discussões ficaram restritas as câmaras de vereadores ou aconteceram audiências públicas para esclarecimento da população?
8- Quais as fontes do financiamento dos custos do consórcio?

9- Quais foram as vantagens para o município sede do aterro considerando que ele receberá todo o impacto ambiental?
10- Além da implantação do aterro, em que fase se encontram as demais obrigações previstas na PNRS (coleta seletiva, cooperativas, etc?)
11- Considerando todas as etapas do processo de implantação do consórcio, cite os principais obstáculos enfrentados em cada fase: • Protocolo de intenções; • Ratificação do protocolo; • Estatutos; • CNPJ e • Planejamento estratégico para estudos.
12- Discorra sobre os principais instrumentos operacionais, citando as principais dificuldades encontradas em cada fase: • Contrato de rateio; • Contrato de programa e • Contrato de prestação de serviços e convênios
13- Qual o modelo de gestão aplicado no que diz respeito a: Gestão financeira , gestão de pessoas e gestão de compras (aquisições) e serviços?
14- Como está prevista a prestação de contas e quais as responsabilidades do consórcio?
15- Do ponto de vista do município, a opção pelo consórcio público se confirmou como a escolha mais acertada?

APÊNDICE III

QUESTIONÁRIO III
1- Quais foram os fatores determinantes para que os municípios da sua microrregião escolhessem o consórcio público como a melhor opção para a adequação às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (12305/10) – PNRS?
2- Como foi constituído o consórcio público e quais as formas de associações?
3- Foi realizado estudo de viabilidade entre os municípios interessados antes da elaboração do protocolo de intenções?
4- Quais foram os órgãos que participaram da elaboração do protocolo de intenções?
5- Quais as atividades de gestão de resíduos previstas para o consórcio?
6- Como foi definida a atribuição para elaboração do projeto do aterro sanitário?
7- Após assinatura do protocolo de intenções pelo executivo dos municípios, como se deu o processo de convencimento dos legislativos? As discussões ficaram restritas as câmaras de vereadores ou aconteceram audiências públicas para esclarecimento da população?
8- Os custos de implantação, manutenção e operacionais previstos no projeto se provaram corretos a partir da entrada em operação do aterro? Quais as fontes do financiamento dos custos do consórcio?
9- Quais foram as vantagens para o município sede do aterro considerando que ele receberá todo o impacto ambiental?
10- Além da implantação do aterro, em que fase se encontram as demais obrigações previstas na PNRS (coleta seletiva, cooperativas, recuperação energética ,etc?)
11- Considerando todas as etapas do processo de implantação do consórcio, cite os principais obstáculos enfrentados em cada fase: • Protocolo de intenções; • Ratificação do protocolo; • Estatutos; • CNPJ e • Planejamento estratégico para estudos

12- Discorra sobre os principais instrumentos operacionais, citando as principais dificuldades encontradas em cada fase e como é feita a execução das ações : ☐ Contrato de rateio;

- Contrato de programa e
- Contrato de prestação de serviços e convênios

13- Qual o modelo de gestão aplicado no que diz respeito a : Gestão financeira , gestão de pessoas e gestão de compras (aquisições) e serviços?

14- Como é realizada a prestação de contas e quais as responsabilidades do consórcio?

15- Do ponto de vista do município, a opção pelo consórcio público se confirmou como a escolha mais acertada?

APÊNDICE IV

CONVALE

Município	Taxa de Lixo
Barra do Piraí	Decreto do Mun. Barra do Piraí/RJ 121/15
Valença	Lei Complementar N.º 39 , de 26 de novembro de 2001
Rio das Flores	Não há cobrança dos usuários
Vassouras	Lei Complementar n° 27 de 31 de dezembro de 2002, Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município de Vassouras e dá outras providências.

Centro Sul Fluminense I

Município	Taxa de Lixo
Eng° Paulo de Frontin	Não há cobrança dos usuários
Mendes	Lei orgânica do Município de Mendes
Queimados	Lei Complementar n° 001/95 de 29 de Dezembro de 1995
Japeri	Lei Complementar n° 069/2006
Paracambi	Código Tributário Municipal

Noroeste Fluminense

Município	Taxa de Lixo
Cardoso Moreira	Lei nº 159/93, de 04 de outubro de 1993. Institui o código Tributário do Município de Cardoso Moreira
Italva	Não há cobrança dos usuários
Cambuci	Lei Mun. Cambuci/RJ 12/77, institui o Código Tributário do Município de Cambuci
Santo Antonio de Pádua	Não há cobrança dos usuários
Aperibé	Lei Complementar n.º 001 de 29 de dezembro de 2009
Itaocara	Lei Complementar Nº. 874, de 23 de dezembro de 2010
Miracema	Lei Complementar do Município de Miracema/RJ nº 1.453 de 26.09.2013
São Fidélis	Lei n º 1. 36 9, de 25 de julho de 2013
Bom Jesus do Itabapoana	Lei nº 11 de 02 de dezembro de 1977, institui o código tributário do Município
Varre - Sai	Previsto na Lei orgânica do Município de Varre- Sai
Natividade	Não há cobrança dos usuários
Porciúncula	Não há cobrança dos usuários
Laje do Muriaé	Lei orgânica do Municipal de 04 de abril de 1990
São José de Ubá	Não há cobrança dos usuários
Itaperuna	Lei do Município de Itaperuna/RJ nº 124 de 16.11.1977

CIMVI - SC

Município	Taxa de lixo
Apiúna	Previsto no Plano Municipal de Saneamento Básico
Ascurra	Lei N° 126 de 21 de Maio de 2012 que institui o Plano Municipal de saneamento Básico
Benedito Novo	Lei complementar nº 25 de 4 de dezembro de 2002
Doutor Pedrinho	Lei complementar de 17 de dezembro de 2002, institui o código tributário do Município de Doutor Pedrinho e prevê a cobrança da taxa de coleta de lixo
Indaial	Lei complementar 79 de 2007 , art. Taxa de coleta de lixo
Pomerode	Lei Complementar nº 267/2014 Institui a Taxa de Coleta de Lixo no Município de Pomerode
Rio dos Cedros	Cobrança autorizada pelo Código Tributário Municipal – Lei Complementar 027/2002.
Rodeio	Lei Complementar nº 10 de 10 de dezembro de 2003, institui o código tributário do Município de Rodeio
Timbó	Lei 1906 de 18 de dezembro 1996

APÊNDICE V

CONVALE

Município	Termo de Ajuste de Conduta	Ação Civil Pública	Inquérito Civil
Barra do Piraí	—	—	IC 38/16: Meio Ambiente. Despejo irregular e aterro de resíduos sólidos às margens da Rodovia RJ-137, no trecho que liga Ipiabas a Conservatória, em Barra do Piraí (em frente à Pousada Chapadão), pelo próprio Ente Municipal. 0000136-29.1990.8.19.0006 (antigo 1990.006.000124-5): Vazadouro de lixo da Prefeitura Municipal de Barra do Piraí, próximo à estrada Thysem fundições, em local denominado “Mansão Celestial”.
Valença	TAC firmado em 20/01/2004 entre o Ministério Público Fluminense e o Município de Valença	—	IC 46/99-APENSOS: PP 68/IIP/10 & IC 27/01: Meio Ambiente. Convolação do Objeto inicialmente fixado para fins de fiscalização do efetivo cumprimento do TAC firmado em 20/01/2004 entre o Ministério Público Fluminense e o Município de Valença, visando conferir a adequada destinação e tratamento de resíduos sólidos urbanos produzidos no território deste último e, ainda, com vistas à recuperação das áreas degradadas pelo despejo irregular de lixo nas localidades de Quirino e Conservatória, bem como do 1º aditivo celebrado em 20/02/2006, com a interveniência da FEEMA. IC 27/01-APENSADO AO IC 46/99: Depósito de lixo às margens do Rio Bonito. PP 68/IIP/10-APENSADO AO IC 46/99: Apuração de

	—		existência de um vazadouro clandestino de lixo (“lixão”), que haveria no local há mais de 12 anos, e a correspondente omissão do Poder Público Municipal no trato da questão, com prejuízo ao meio ambiente e à saúde da população. IC 50/IIP/11: Notícia de depósito irregular de lixo e entulho em área de preservação ambiental no imóvel situado na rua Isair Alves Sacramento, Água Fria, Valença- RJ. IC 18/14: Meio Ambiente. Despejo irregular de resíduos sólidos em imóvel situado na Avenida Nilo Peçanha, nº 1451, ao lado da estação de tratamento de água de Valença, a qual estaria sendo ampliada. IC 86/14: Meio Ambiente. Notícia de possível contaminação do solo e do lençol freático ocasionada, em tese, pelo irregular depósito de resíduos sólidos na área onde funcionaria a Pedreira Nossa Senhora Aparecida (Irmãos Alves da Conceição), situada no Bairro Santa Cruz, em Valença. IC 37/16: Meio Ambiente. Despejo irregular de resíduos às margens da Rodovia RJ-137, no trecho que liga Santa Izabel do Rio Preto, distrito de Valença, ao Município de Santa Rita do Jacutinga, pelo próprio Ente Municipal.
	—	ACP n.º 2006.048.000181-0-IC 41/04-arquivada: Destinação de resíduos sólidos.	IC 89/IIP/10-APENSO IC 20/13: Dano ambiental – Usina de reciclagem e depósito de lixo hospitalar BA Fazenda Anápolis, Bairro Manoel Duarte – Colocação de materiais hospitalares a descoberto e

Rio das Flores	—	ACP 0000038-04.2016.8.19.0048-IC 40/IIP/10: Meio Ambiente- Lançamento de lixo pela prefeitura Municipal de Rio das Flores nas margens do ribeirão Manuel Pereira	espalhado sobre o solo – Perigo de contaminação de nascente de córrego a ser identificado no curso do presente inquérito civil. IC 20/13-APENSADO AO IC 89/IIP/10: Meio Ambiente. Irregularidades na operação da usina de reciclagem de lixo situada na Rodovia RJ 145, s/nº, Distrito de Santa Rosa, Município de Rio das Flores.
Vassouras	—	—	—

Centro Sul Fluminense I

Município	Termo de Ajuste de Conduta	Ação Civil Pública	Inquérito Civil
Engº Paulo de Frontin	—	ACP n.º 2006.048.000181-0-IC 41/04-: Destinação de resíduos sólidos.	IC 38/14 201400299163 Investigar processo de licenciamento e implementação dos Consórcios Intermunicipais destinados ao Tratamento de Resíduos Sólidos em Paracambi, que receberá os resíduos dos Municípios de Mendes e Engenheiro Paulo de Frontin. IC 441/12 201200756726 Meio ambiente. Município de Mendes e Eng Paulo de Frontin- Plano Municipal de gestão integrada de resíduos sólidos- Consórcio Centro-Sul – Necessidade de se averiguar a implementação do referido plano e seus programas. Tramitando apenso ao IC 38/14. IC 89/IIP/10-APENSO IC 20/13: Dano ambiental – Usina de reciclagem e depósito de lixo hospitalar BA Fazenda Anápolis, Bairro Manoel Duarte –

			Colocação de materiais hospitalares a descoberto e espalhado sobre o solo – Perigo de contaminação de nascente de córrego a ser identificado no curso do presente inquérito civil.
Mendes	–	–	IC 38/14 201400299163 Investigar processo de licenciamento e implementação dos Consórcios Intermunicipais destinados ao Tratamento de Resíduos Sólidos em Paracambi, que receberá os resíduos dos Municípios de Mendes e Engenheiro Paulo de Frontin. IC 441/12 201200756726 Meio ambiente. Município de Mendes e Eng Paulo de Frontin- Plano Municipal de gestão integrada de resíduos sólidos- Consórcio Centro-Sul – Necessidade de se averiguar a implementação do referido plano e seus programas. Tramitando apenso ao IC 38/14.
Queimados	–	–	IC 067/2014 – MPRJ 2014.00879511 – Meio Ambiente – Queimados – Descomissionamento do lixão de Queimados - Lixão do Fanchem. IC 017/2011 MA – MPRJ 2011.00350265 –Apenso IC 019-11 - Meio Ambiente Queimados – Política Nacional de Resíduos Sólidos – Necessidade de implementação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Consórcio Centro Sul I .

Japeri	—	—	IC 019/2011 – MPRJ 2011.00350356 – Apensado ao IC IC 017-011 Meio Ambiente - Japeri - Política Nacional de Resíduos Sólidos – Necessidade de implementação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Consórcio Centro Sul I. IC 241/2008 – 2004.00000318- Meio Ambiente- Japeri – Destinação de resíduos sólidos – Vazadouro de lixo de Japeri.
Paracambi	—	—	IC 35/14: Meio Ambiente. Notícia de possível acúmulo de lixo e materiais em terreno situado na Rua Deputado Romeu Natal, com acesso pela Rua Jorge Silvestre Machado, Bairro Lages, em Paracambi, o qual poderia dar azo à proliferação de vetores. IC 152/11: Meio Ambiente. Despejo irregular de resíduos em terreno localizado próximo à Escola Municipal Terra de Educar (Estrada da Floresta s/n.º-Sabugo), no Município de Paracambi. IC 54/11-Apensado ao IC 43/04: Meio Ambiente - Possível irregularidade no licenciamento ambiental do complexo de Tratamento e disposição Final de Resíduos Sólidos, a ser instalado no Município de Paracambi ,por força de Convênio firmado entre os municípios de Paracambi ,Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Japeri e Queimados .Notícia de que ,com fulcro no disposto da Lei Estadual nº 4.517/2005,que modificou a redação da Lei nº 1.356/1988 ,o Município de Paracambi ,que

			conta menos de 200.000 habitantes, teria apresentado relatório Ambiental Simplificado – RAS para implantação do aterro sanitário regional ,submetendo – se ao regime de licenciamento ambiental simplificado .Consórcio que atenderia a municípios cuja população somaria mais de 300.000 habitantes ,a afastar a regra do artigo 1º, 9º da Lei 1.356/1998. IC 173/12: Meio Ambiente - Possível dano causado pelo inadequado e irregular acondicionamento e triagem de resíduos sólidos pela Companhia de Desenvolvimento de Paracambi - COMDEP. Ausência de manutenção dos veículos utilizados para a coleta dos resíduos sólidos urbanos. IC 39/14: Meio Ambiente. Área utilizada como depósito irregular de resíduos, por longos anos, pelo Município de Paracambi. Necessidade de apurar a integral recuperação ambiental da área que serviu como "lixão", situada na estrada de Lages.
--	--	--	--

Noroeste Fluminense

Município	Termo de Ajuste de Conduta	Ação civil pública	Inquérito Civil
Cardoso Moreira	—	Processo nº 000. 1775-14.2014.8.19.0080 Ação Civil Pública com obrigação de fazer	IC 055/05 – Instaurado em 12/12/01 - apurar a regularização da destinação final dos resíduos sólidos no Município de Cardoso Moreira.
Italva	—	Processo nº 0002797-10.2014.8.19.0080 Ação Civil Pública com obrigação de fazer	IC 001/07 – Instaurado em 12/12/01 - apurar a regularização da destinação final dos resíduos sólidos no Município de Italva.
Cambuci	—	—	IC 094/14 - adoção de providências quanto ao cumprimento, pelo Município de Cambuci, das medidas previstas na Lei nº 12.305/2010, no que se refere à implementação de coleta seletiva, preferencialmente por meio da contratação de cooperativas de catadores. APENSADO AO IC 043/15, DA 1ª PJ. IC 043/15 - apurar a regularização da destinação final dos resíduos sólidos no Município de Cambuci.
Santo Antonio de Pádua	—	—	IC 229/12 - Despejo inadequado de resíduos sólidos - vulgo 'lixões' - depósito de lixo, causando lesão ao meio ambiente e à incolumidade física dos munícipes de Santo Antônio de Pádua. IC 026/15 - Apurar irregularidades havidas em um terreno baldio

			situado na Rua dos Leites, nº 16, Paraoquena, que se encontra com entulhos, lixos, garrafas pet e outros objetos, causando riscos à saúde dos moradores das imediações. IC 096/14 - Fiscalizar o efetivo cumprimento das medidas previstas na Lei n.º 12.305/10, no que se refere à implementação de coleta seletiva, preferencialmente por meio da contratação de cooperativas de catadores, pelo Município de Santo Antônio de Pádua. ARQUIVADO EM 29/10/2015.
Aperibé	—	—	IC 095/14 - apurar cumprimento das medidas previstas na Lei n 12.305/2010 pelo Município de Aperibé, no que tange à implementação de coleta seletiva no município, preferencialmente por meio de contratação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis. APENSADO

			AO IC 101/12, DA 2ª PJ. IC 101/12 - apurar supostos danos ambientais decorrentes de implantação de depósito irregular de resíduos sólidos à margem da rodovia RJ 116, zona rural de Aperibé. IC 094/14 - Fiscalizar o efetivo cumprimento das medidas previstas na Lei n.º 12.305/10, no que se refere à implementação de coleta seletiva, preferencialmente por meio da contratação de cooperativas de catadores, pelo Município de Itaocara. ARQUIVADO EM 19/08/2014. IC 114/14 - existência de um "lixão" no Município de Aperibé, na RJ 116, estrada que liga os municípios de Aperibé x Santo Antônio de Pádua, próximo à entrada da Caeira. ARQUIVADO EM 13/04/2016.
Itaocara	—	—	IC 070/12 - apurar a existência supostamente irregular de depósito de lixo (lixão) no Município de Itaocara.
Miracema			IC 277/12 - Apurar supostas falhas graves na gestão da Usina de Tratamento de Lixo no

	—	—	Município de Miracema, fazendo com que esta tenha aspecto de "lixão". IC 095/14 - Fiscalizar o efetivo cumprimento das medidas previstas na Lei n.º 12.305/10, no que se refere à implementação de coleta seletiva, preferencialmente por meio da contratação de cooperativas de catadores, pelo Município de Miracema. APENSADO AO IC 277/12, DA 1ª PJ.
São Fidélis	Celebrado Termo de Ajustamento de Conduta por parte do Município de São Fidélis, que o descumpriu, tendo resultado no ajuizamento, pela 2ª PJTC/Campos, da Ação de Execução de TAC e multa em face do município São Fidélis tombada sob o nº 0002377-63.2012.8.19.0051, DISTRIBUÍDA À 1ª Vara de São Fidélis.	Processo nº 0002377-63.2012.8.19.0051 Ação Civil Pública com obrigação de fazer	IC 342/01 tendo como objeto a necessidade de apurar a "Existência de lixão em lugar impróprio em São Fidélis / Implantação de uma Unidade de Tratamento de tratamento de lixo(Destinação oficial de resíduos sólidos por parte da prefeitura de São Fidélis.
Bom Jesus do Itabapoana	—	Processo nº 000 4937-33.2014.8.19.0010- Ação Civil Pública com obrigação de fazer	IC 046/06 – Instaurado em 12/12/01 - apurar a regularização da destinação final dos resíduos sólidos no Município de Bom Jesus de Itabapoana.
Varre - Sai	—	Processo nº 0002510-85.2014.8.19.0035 - Ação Civil Pública com obrigação de fazer	IC 047/06 instaurado em 17/07/02 para apurar a situação do Município de Varre-Sai, no que concerne ao problema apontado referente a existência dos lixões.
Natividade	—	Processo nº 2509-03.2014.8.19.0035 - Ação Civil Pública de obrigação	IC 005/05 instaurado em 21/01/98 - Apurar a situação do Município de Natividade no que concerne ao problema

		de fazer	apontado referente a existência dos lixões.
Porciúncula	—	—	IC 0008/05 – Lixão em Porciúncula, inquérito Civil em trâmite
Laje do Muriaé	—	—	IC 056/-5 -- Lixão em Laje do Muriaé, inquérito Civil em trâmite
São José de Ubá	—	—	—
Itaperuna	—	Processo nº : 000 9082-84.2014.8.19.0026 Ação Civil Pública de obrigação de fazer	IC 043/06 – Instaurado em 12/12/01 Apurar a situação do Município de Itaperuna no que concerne ao problema apontado referente a existência dos lixões.