

ALESSANDRA ROBERTA RODRIGUES DE OLIVEIRA

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS:
A gestão pública integrada na destinação de
resíduos sólidos em aterros sanitários**

BACHARELADO EM DIREITO

FIC - MG

2013

ALESSANDRA ROBERTA RODRIGUES DE OLIVEIRA

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS:
A gestão pública integrada na destinação de
resíduos sólidos em aterros sanitários**

Monografia apresentada a banca examinadora da Faculdade de Direito, das Faculdades Integradas de Caratinga-FIC, como exigência parcial de obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Eder Marques de Azevedo.

FIC – CARATINGA

2013

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar se a criação de consórcios públicos intermunicipais na gestão ambiental instrumentaliza a eficiência administrativa no tocante à prestação de serviços aptos à devida destinação dos resíduos sólidos em aterros sanitários. Tendo como marco legal a Lei nº 12.305/2010, verifica-se que a criação de consórcios públicos intermunicipais é ferramenta estratégica à implementação dos aterros sanitários controlados em Municípios de pequeno porte, suprimindo o déficit financeiro e administrativo que inviabilizaria a qualidade de serviços dessa natureza sob a competência de tais entes federativos. Com isso, é possível concluir que a criação dos consórcios públicos ambientais é favorável aos Municípios, haja vista que propiciam o fortalecimento da função administrativa intermunicipal quanto ao cumprimento dos preceitos da Lei de Resíduos Sólidos, otimizando os recursos públicos disponíveis e de igual feitio, promovendo a eficiência administrativa necessária à boa administração.

Palavras-Chave: aterro sanitário; resíduos sólidos; consórcio público; princípio da eficiência.

DEDICATÓRIA

Ao Cleber, amado esposo, sempre incentivador de meus estudos e companheiro em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente Àquele que me permitiu tudo isso, é a Ele que dirijo minha maior gratidão, Senhor Deus, Tu és o maior mestre.

Aos meus pais, que me ensinaram os valores fundamentais, minhas palavras nunca expressarão a saudade que sinto.

Ao meu amado esposo, que sempre acreditou na concretização deste trabalho, mesmo naqueles dias de angústia e cansaço.

Aos familiares e aos amigos que tanto amo, que sempre apoiaram e torceram.

Aos professores, funcionários e aos colegas da FIC que participaram dessa jornada e que de alguma maneira contribuíram pela realização deste projeto.

Ao meu orientador professor Msc. Eder Marques de Azevedo, fundamental nesta jornada, obrigada pela paciência, incentivo e ensinamentos. A você todo o meu respeito.

A professora Alessandra Baião e professor Sérgio Lima, membros da banca do projeto de pesquisa, obrigada pelos comentários e ideias compartilhadas.

A todos muito obrigada!

“Tomou, pois, o Senhor Deus ao homem e o colocou no Jardim do Éden para o cultivar e guardar”.

Gênesis 2.15

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS	11
CAPÍTULO I – A PRÁTICA DO AMBIENTE URBANO: DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	13
1.1 Tutela constitucional do meio ambiente	13
1.2 Classificação de meio ambiente	15
<i>1.2.1 Meio ambiente natural</i>	<i>15</i>
<i>1.2.2 Meio ambiente cultural</i>	<i>16</i>
<i>1.2.3 Meio ambiente do trabalho</i>	<i>16</i>
<i>1.2.4 Meio ambiente artificial ou urbano</i>	<i>17</i>
1.3 O lixo urbano e a política nacional de resíduos sólidos	18
CAPÍTULO II – A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	21
2.1 Definição dos resíduos sólidos urbanos	21
2.2 Os tipos de tratamentos finais dos resíduos sólidos urbanos	23
2.3 A administração pública na gestão dos resíduos sólidos urbanos	29
<i>2.3.1 Serviços públicos de tratamento dos resíduos sólidos urbanos</i>	<i>31</i>
<i>2.3.2 Políticas Públicas de reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos</i>	<i>33</i>
CAPÍTULO III - CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS SOLUCIONANDO O PROBLEMA DA IMPLANTAÇÃO DE ATERROS SANITÁRIOS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE	39
3.1 O planejamento horizontal integrado	39
3.2 Os consórcios públicos intermunicipais e a otimização dos serviços de tratamento dos resíduos sólidos urbanos: uma proposta à luz do artigo 3º, inciso VIII da lei de política nacional de resíduos sólidos	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

A presente monografia, sob o tema “Consórcios públicos intermunicipais: A gestão pública integrada na destinação de resíduos sólidos em aterros sanitários”, tem por objetivo analisar se a criação de consórcios públicos intermunicipais na gestão ambiental instrumentaliza a eficiência administrativa no tocante à prestação de serviços aptos à devida destinação dos resíduos sólidos no tema do artigo 3º, inciso VIII da Lei nº 12.305/2010. Sendo assim, levanta-se como problema se a criação de Consórcios Públicos Intermunicipais na gestão ambiental é solução eficaz para a aplicação do dispositivo do artigo 3º, inciso VIII, da Lei nº 12.305/2010, que dispõe sobre a implementação dos aterros sanitários como forma de destinação dos resíduos sólidos, superando, portanto, a escassez de recursos de modo a promover a eficiência administrativa.

A esse respeito tem-se como metodologia a confecção de pesquisa teórico-dogmática, haja vista a necessidade de explicações de cunho doutrinárias, teóricas e jurisprudenciais. Em face do universo discutido, o trabalho se revela de natureza transdisciplinar, vez que aborda discussões envolvendo o Direito Ambiental, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo.

Como marco teórico da monografia em epígrafe, tem-se as ideias sustentadas por Diogenes Gasparini, no tocante à aplicabilidade do princípio constitucional da eficiência, expresso no artigo 37 da Constituição Federal:

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade¹.

A partir de então, encontra-se substrato à confirmação da hipótese que sustenta que os gestores públicos, sobretudo de Municípios de pequeno porte, devem primar pela instituição de consórcios públicos intermunicipais como alternativa para a solução de problemas relacionados aos resíduos sólidos urbanos gerados em seu território, visto que compartilhando as responsabilidades existentes viabiliza a possibilidade de economia de custos e diminuição dos passivos ambientais. Assim, pode-se afirmar que a integração destes Municípios facilita o

¹ GASPARINI Diogenes, 2011, p.76.

cumprimento da norma arrolada no artigo 3º, inciso VIII da Lei nº 12.305/2010, garantindo o cumprimento do princípio da eficiência. Desse modo, a gestão integrada promovida através dos consórcios públicos otimiza a prestação de serviços quanto ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Neste sentido, a presente monografia é dividida em três capítulos distintos. No primeiro deles, intitulado “A prática do ambiente urbano: desafios à sustentabilidade ambiental”, pretende-se apontar a tutela constitucional do meio ambiente e as suas classificações, destacando o meio ambiente urbano e como o lixo urbano o prejudica nos dias atuais, apresenta a nova lei de política nacional de resíduos sólidos como uma possível solução para os desafios da sustentabilidade ambiental.

O segundo capítulo, sob o título “A competência Municipal na gestão dos resíduos sólidos urbanos”, aborda a definição de resíduos sólidos urbanos e quais os seus tipos de tratamento final, diferencia os serviços públicos de tratamento dos resíduos sólidos urbanos das políticas públicas de reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos.

Por fim, o terceiro capítulo, tendo por título “Consórcios públicos intermunicipais solucionando o problema da implantação de aterros sanitários em Municípios de pequeno porte”, analisa a dinâmica do planejamento horizontal integrado, bem como apresenta os consórcios públicos intermunicipais como proposta à otimização de sua prestação de serviço quanto à destinação final dos resíduos sólidos em aterros sanitários. Desse modo, abrange quais resultados obtidos, o que possibilitou, portanto, a confirmação da hipótese de pesquisa em epígrafe.

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Tendo em vista a importância da temática acerca da criação de consórcios públicos intermunicipais como forma de otimização dos serviços públicos na destinação de resíduos sólidos em aterros sanitários, é fundamental a análise de alguns conceitos centrais com o objetivo de investigar se os consórcios públicos podem instrumentalizar a eficiência administrativa no tocante à prestação de serviço apto à devida destinação dos resíduos sólidos.

Nesse propósito, devem ser considerados os seguintes conceitos, dentre os quais se incluem a noção jurídica de “resíduos sólidos”, a concepção de “aterro sanitário”, o instituto do “consórcio público”, bem como a visão doutrinária do “princípio da eficiência”, os quais passa-se a explanar a partir de então.

No que diz respeito aos resíduos sólidos a própria legislação que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos revela em seu artigo 3^o, inciso XVI, a sua definição:

Resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável ou seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.²

Paulo Affonso Leme Machado reforça a concepção do que vem a ser o termo resíduo sólido:

O termo rejeito é entendido como o resíduo sólido que, depois de esgotados todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentam outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.³

Acerca do aterro sanitário Celso Antônio Pacheco Fiorillo define que: “Aterros sanitários são os locais especialmente concebidos para receber lixo e projetados de forma a que se reduza o perigo para a saúde pública e para a segurança.”⁴

² BRASIL. Congresso Nacional. - **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 3^o, inciso XVI.

³MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p.643.

⁴FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.373.

No que diz respeito aos consórcios públicos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro manifesta que os consórcios administrativos são “forma de ajuste entre Municípios para desempenho de atividades de interesse comum.”⁵ Na definição de Diogenes Gasparini os consórcios públicos também são um ajuste administrativo:

[...] pode-se definir o consórcio público como a pessoa jurídica sem finalidade econômica, pública ou privada, constituída unicamente por entes da federação para a realização de objetivos de interesses comuns. [...] Os novos consórcios ou consórcios públicos são, assim, mais um mecanismo jurídico-administrativo, posto pelo direito nas mãos dos entes federados para a realização de obras e serviços de interesse comum.⁶

No entanto, Celso Antônio Bandeira de Mello manifesta sobre as contratações de consórcios públicos como um contrato por interesse mútuo:

[...] depreende-se que estes são contratos realizados entre pessoas de Direito Público de capacidade política, isto é, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará.⁷

Sobre a visão doutrinária à respeito do princípio constitucional da eficiência, expresso no artigo 37 da Constituição Federal, Diogenes Gasparini aponta como:

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade.⁸

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella 2011, p.348.

⁶ GASPARINI, Diogenes, 2011, p. 401 e 402.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira, 2011, p.671.

⁸ Idem p.76.

CAPÍTULO I – A PRÁTICA DO AMBIENTE URBANO: DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

1.1 – Tutela constitucional do meio ambiente

Todo cidadão tem direito ao meio ambiente equilibrado. Trata-se de um dos direitos humanos fundamentais de 3ª geração⁹ que deve ser preservado por todos para a sustentabilidade das atuais e futuras gerações. Como bem ressalta Alexandre de Moraes:

O meio ambiente deve, portanto, ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.¹⁰

Observa-se que o doutrinador supracitado, além de afirmar que se trata de um direito humano fundamental de 3ª geração, ainda destaca que o meio ambiente é um patrimônio pertencente a todos, ou seja, um direito de natureza difusa, onde os sujeitos ativos são os brasileiros nato, os naturalizados e os estrangeiros reconhecidos pela via de tratados e pactos. A própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225 institui:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.¹¹

Pode-se afirmar então que o texto constitucional aduz que o sujeito ativo do direito ao meio ambiente é todo o povo, enquanto o sujeito passivo é a coletividade (sociedade) e o Poder Público, tratando-se de uma cogestão, na qual particularmente o Estado tem a responsabilidade de assegurar a efetividade do

⁹ Pedro Lenza, em sua obra **Direito Constitucional Esquematizado**, 2012, p.960, define os direitos da 3ª dimensão são direitos transindividuais que transcendam os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, como altíssimo teor de humanismo e universalidade.

¹⁰ MORAES, Alexandre, 2012, p.881.

¹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011, p.84.

direito tal qual está descrito no artigo 225, § 1º: “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público (...)”.¹² Já o cidadão pode agir, dentre outras formas, propondo ação popular, usando assim, do seu instrumento Constitucional elencado no artigo 5º, inciso LXXIII:

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.¹³

No intuito de se compreender a dinâmica de tal direito, faz-se necessário a definição da expressão meio ambiente, tal qual é apresentada na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3º, inciso I: “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”¹⁴.

Importante ressaltar que a expressão meio ambiente é criticada pelos doutrinadores devido ao fato de que tal termo apresenta-se como redundante, como afirma Celso Antônio Pacheco Fiorillo: “em razão de ambiente já trazer em seu conteúdo a ideia de âmbito que circunda, sendo desnecessária a complementação pela palavra meio.”¹⁵ Por outro lado, Édis Milaré defende que os dois vocábulos têm significados diferentes onde:

Meio pode significar: aritmeticamente, a metade de um inteiro; um dado contexto físico ou social; um recurso ou insumo para alcançar ou produzir algo. Já ambiente pode representar um espaço geográfico ou social, físico ou psicológico, natural ou artificial. Não chega, pois, a ser redundante a expressão meio ambiente, embora no sentido vulgar a palavra ambiente indique lugar, o sítio, o recinto, o espaço que envolve os seres vivos e as coisas. De qualquer forma, trata-se de expressão consagrada na língua portuguesa, pacificamente usada pela doutrina, pela lei e pela jurisprudência de nosso País, que amiúde falam em meio ambiente, em vez de ambiente apenas.¹⁶

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011, p.84.

¹³ Idem.p.28.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.p.878.

¹⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.76.

¹⁶ MILARÉ, Édis, 2011, p.143.

Assim, fica esclarecido que a expressão meio ambiente é corretamente utilizada no universo jurídico, ou seja, pela doutrina, pela lei e pela jurisprudência. É essencial também definir quais são os elementos do meio ambiente tutelados pelo Direito. Sobre isso Édis Milaré explicita:

O Direito Ambiental se preocupa com todos esses bens, sejam eles naturais ou não. Abarca não só o meio ambiente natural, a saber, as condições físicas da terra, da água e do ar, mas também o meio ambiente humano, isto é, as condições produzidas pelo homem e que afetam sua existência no Planeta.¹⁷

À luz do Estado democrático de Direito, deve haver, portanto a cooperação entre o Estado e os cidadãos na tutela do meio ambiente.

1.2 Classificação de meio ambiente

Como já foi mencionado o meio ambiente é dividido em natural, cultural, do trabalho e artificial (também denominado de urbano). Importante se faz apresentar o conceito de cada um, para então, direcionar o presente estudo.

1.2.1 Meio ambiente natural

O meio ambiente natural é também denominado de físico, sendo composto por tudo aquilo existente na natureza, como atmosfera, as águas dos rios e mares, pelo solo, pelo subsolo, pela fauna e pela flora.

O meio ambiente natural é tutelado pela Constituição Federal, em seu artigo 225:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:
I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
(...)
III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
(...)
VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.¹⁸

¹⁷ MILARÉ, Édis, 2011, p.149.

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.p.84.

Observa-se que o referido artigo define claramente quais são as funções do Estado enquanto garantidor do direito ao meio ambiente natural preservado que todo cidadão tem.

1.2.2 Meio ambiente cultural

O meio ambiente cultural está disciplinado no artigo 216 da Constituição Federal:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.¹⁹

Logo, o ambiente cultural compreende o patrimônio cultural, histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico. Como bem define Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

O bem que compõe o chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil.²⁰

Assim, pode-se afirmar que o ambiente cultural é artificial, tendo em vista que é obra do homem e que faz parte de sua própria identidade. Por isso se faz tão importante é a sua vigilância.

1.2.3 Meio ambiente do trabalho

Meio ambiente do trabalho é o lugar onde os trabalhadores desempenham suas atividades laborais, no qual é visado a salubridade e a segurança. Meio

¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011, p.82.

²⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.80.

ambiente do trabalho não é confundido com o Direito do Trabalho, visto que este é o conjunto de normas que submetem as relações entre empregado e empregador. Enquanto aquele visa acautelar o trabalhador no seu local de trabalho, assegurando um ambiente seguro e saudável, a fim de evitar doenças ocupacionais, bem como acidentes de trabalho.

Meio ambiente do trabalho está previsto na Carta Constitucional em seu artigo 7º, inciso XXII, bem como no artigo 200, inciso VIII:

Art.7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.²¹
(...)
Art.200 Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:
VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Importante verificar que a norma engloba tanto os trabalhadores urbanos como os rurais. Assim, não existe distinção entre os ambientes do trabalho, podendo ser tanto rural como urbano.

1.2.4 Meio ambiente artificial ou urbano

Celso Antônio Pacheco Fiorillo aduz que o ambiente artificial consiste no “conjunto de edificações é chamado de espaço urbano fechado e quando consiste em equipamentos públicos é chamado de espaço urbano aberto”²². Nota-se que o meio ambiente artificial pode ser também denominado de urbano, referindo-se, assim, a toda a extensão transformada capaz de ser povoada.

O meio ambiente urbano é aquele transformado pelo homem a partir de construções de prédios, casas, praças e calçadas. Está tutelado em vários dispositivos na Carta Constitucional, dentre eles os artigos 182, 183 e 225, caput.

²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.p.30 e p.78.

²² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.79

1.3– O lixo urbano e a Política Nacional de Resíduos Sólidos

A industrialização global nesse século XXI influencia o modo de vida das pessoas, levando-as ao consumo exagerado. Os produtos descartáveis são criados e consumidos cada vez mais, devido às facilidades e praticidades que estes oferecem. No entanto, este desenvolvimento acelerado torna-se um gerador incontido de resíduos. O descarte e a acumulação marcam a aceleração da economia e o modo de viver atualmente. O capitalismo, como sistema econômico, instiga o consumo. Há uma ideologia²³ que impregna na mente dos indivíduos a necessidade de se consumir cada vez mais e em decorrência da vida urbana e inúmeros compromissos que marcam a vida acelerada das pessoas, o descartável acaba sendo um atrativo e o resultado é o acúmulo de lixo.

A produção de produtos e o consumismo são causas da geração desenfreada de lixo. Os produtos são criados para se tornarem inutilizáveis e as pessoas querem consumir. Eis o novo modelo capitalista de desenvolvimento. Como ressalta Fiorillo sobre as causas agravantes do lixo: “O lixo urbano constitui um enorme problema para a sociedade. A situação vem sendo determinada, em específico, por dois fatores: aumento de consumo e produção de materiais artificiais.”²⁴

Tem-se a urgência de questionar a relação entre produção e consumo, pensar de forma crítica e mudar o jeito da aquisição e o descarte constante de produtos. Assim explicita Édis Milaré a respeito do modelo de consumo sustentável: “Quase todos os problemas ambientais estão relacionados, direta ou indiretamente, com a apropriação e uso de bens, produtos e serviços, suportes da vida e das atividades da nossa sociedade moderna”²⁵.

Enquanto não é reinventada uma maneira consciente de outras formas de se consumir e de se produzir, o lixo aumenta e não é apenas nas grandes cidades. Em Municípios de pequeno porte a quantidade de resíduos também vem crescendo, pois o consumismo está inserido em toda a sociedade, problema está no gerenciamento destes resíduos.

²³ Marilena Chaui, em sua obra **Convite à Filosofia**, 2009, p.388, define a ideologia como um fenômeno histórico social decorrente do modo de produção econômico. É uma rede de imagens e de ideias ou um conjunto de representações sobre os seres humanos e suas relações, sobre as coisas, sobre o bem e o mal, o justo e o injusto, os bons e os maus costumes, etc.

²⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.375.

²⁵ MILARÉ, Édis, 2011, p.96.

Nesse sentido, Édis Milaré manifesta:

A disposição dos resíduos gerados pelos municípios tem sido um constante desafio tanto para os administradores municipais, quanto para os legisladores. A maior dificuldade está nas cidades de pequeno porte devido à falta de recursos e de conhecimento para gerenciar os seus resíduos.²⁶

Vários fatores, como desconhecimento, falta de apoio técnico especializado e principalmente escassez de recursos financeiros atingem os municípios, sobretudo os de pequeno porte, levando-os a enfrentar grandes desafios no gerenciamento do seu lixo. O rigor da lei já está atingindo as cidades e apesar de tudo é possível alcançar o objetivo de solucionar esse grande problema do lixo.

Buscando solucionar toda a problemática que envolve o lixo urbano, foi instituído em 02 de agosto de 2010, a lei federal nº 12.305 que normatiza a “Política Nacional de Resíduos Sólidos”, após tramitar no Congresso Nacional por quase duas décadas. Um dos objetivos primordiais da referida lei é erradicar os lixões, instituindo “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei”.²⁷ Ou seja, até 2014 todos os Municípios, inclusive os de pequeno porte, deverão se adequar ao novo modelo apresentado que inclui, além de outros itens, a maneira adequada da destinação final dos resíduos sólidos.

Com base no artigo 1º, §1º os sujeitos à observância da referida lei são “as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos (...)”²⁸ Nota-se tratar do direito difuso sobre o meio ambiente, no qual todas as pessoas que podem gerar lixo, desde o cidadão comum até as grandes indústrias, têm responsabilidade e devem contribuir.

Observa-se, ainda, que a referida lei baseia-se no artigo 24, inciso VI da Constituição da República: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”²⁹. Pode-se afirmar assim, a respeito da matéria dos

²⁶ MILARÉ, Édis, 2011, p.859.

²⁷ BRASIL. Congresso Nacional. - **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art.54.

²⁸ Idem, art. 1º, §1º.

²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.p.36.

resíduos sólidos, que a União não deve legislar de maneira privativa, visto que, é de competência da União por se tratar de uma norma federal, não excluindo a competência suplementar dos Estados, podendo ter a intervenção dos Municípios quando houver e couber interesse.

Luís Paulo Sirvinskas apresenta a quem compete o controle da disposição dos resíduos sólidos:

A disposição dos resíduos sólidos está relacionada à limpeza pública. Esta, por sua vez, é uma questão de saúde pública. Compete, contudo, à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, fixando diretrizes gerais, sobre a defesa e a proteção da saúde. No entanto, a tarefa de limpeza pública é atribuída aos Municípios nos termos do art. 30, I, da CF³⁰.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos faz prevalecer os interesses difusos na garantia da manutenção e preservação do meio ambiente, apresentando avanços no que tange à problemática dos lixos urbanos como incentivo à não geração de resíduos, à valorização dos catadores, ao estímulo à reciclagem e à adoção de padrões sustentáveis de produção e de consumo de bens e serviços, tudo visando à sustentabilidade ambiental.

³⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo, 2007, P.215.

CAPÍTULO II – A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

2.1 Definição dos resíduos sólidos urbanos

No intuito de se compreender a definição de resíduos sólidos urbanos, faz-se necessário a elucidação de rejeitos e lixo urbano. A Lei nº 12.305/2010, em seu artigo 3º, inciso XV, descreve o termo rejeitos:

Rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.³¹

Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma que lixo “é o resto, a sobra não reaproveitada pelo próprio sistema oriunda de uma desarmonia ecológica”³². Para ele lixo e resíduo significam a mesma coisa:

Resíduo possui um sentido mais amplo e apresenta-se como termo mais técnico. Vê-se empregado como gênero do vocábulo lixo. Do ponto de vista econômico, poderíamos dizer que lixo é o resto sem valor, enquanto resíduo é meramente o resto. Todavia, juridicamente os institutos não são tratados dessa forma, inexistente distinção quanto ao tratamento jurídico, sendo lixo e resíduo poluentes.³³

Paulo Affonso Leme Machado comenta sobre a definição de resíduos sólidos, apresentada no inciso XV, do artigo 3º da Lei nº 12.305/2010:

Considerando que descartar é pôr de lado, vemos que a definição leva em conta o estado atual do bem, de cuja companhia nos desfazemos. [...] resíduo é qualquer substância que o detentor se desfaz ou tenha a intenção ou a obrigação de se desfazer.³⁴

Édis Milaré também manifesta-se a respeito da definição de resíduos sólidos na referida Lei:

³¹ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 3º, inciso XV.

³² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.362.

³³ Idem, p.362.

³⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p.643.

Infere-se da definição que tudo o que é descartado em decorrência das atividades sociais humanas é considerado resíduo sólido. A lei não enfrenta se o descarte é promovido em função do esgotamento das características e das propriedades originais da matéria, substância, objeto ou bem, ou se o descarte é promovido em função de uma análise subjetiva do indivíduo daquilo que pode ser considerado inservível para a sociedade humana. Tendo presente que um dos postulados da lei consiste na redução do descarte de resíduos e que isso pressupõe a revisão e a redução dos padrões de consumo da sociedade, é possível admitir que o descarte de resíduos sólidos pressupõe o esgotamento das características preponderantes da matéria, substância, objeto ou bem, de forma a torná-los inservíveis para a finalidade para a qual foram concebidos.³⁵

Deste modo, pode-se afirmar que tais nomenclaturas têm os mesmos significados: lixo, rejeitos e resíduos sólidos são termos que definem materiais inertes resultantes das ações humanas e da natureza. São produtos considerados indesejáveis, já desnecessários e que não serão reaproveitados.

A Lei nº 12.305/2010 elenca, em seu artigo 13, as classificações dos resíduos sólidos quanto à origem e quanto à periculosidade. É necessário destacar no rol de classificação de resíduos sólidos aqueles denominados resíduos sólidos urbanos para o entendimento dos seus tipos de tratamento final: resíduos domiciliares aqueles originários de atividades domésticas em residências urbanas; resíduos de limpeza urbana que são os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana; resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços àqueles gerados nessas atividades, desde que não caracterizado como perigosos. Assim, percebe-se que foram destacados os resíduos não perigosos, pois os perigosos necessitam de tratamento e disposição final adequada à sua particularidade. É o que ressalta Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Os resíduos perigosos são aqueles que, em razão de suas quantidades, concentrações, características físicas, químicas ou biológicas, podem causar ou contribuir, de forma significativa, para a mortalidade ou incidência de doenças irreversíveis, ou impedir a reversibilidade de outras, ou apresentar perigo imediato ou potencial à saúde pública ou ao ambiente, quando transportados, armazenados, tratados ou dispostos de forma inadequada. Devem receber tratamento no próprio local de produção, sob cuidados técnicos, por apresentarem alto grau de nocividade ao meio ambiente e ao ser humano. De acordo com a origem dos resíduos e as substâncias que forma o seu conteúdo, podemos classificá-los em hospitalares, radioativos ou nucleares, químicos e comuns.³⁶

³⁵ MILARÉ, Édís, 2011, p. 861,862.

³⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p. 369.

No que tange aos resíduos perigosos, usamos como exemplo os resíduos químicos (drogas ou materiais farmacêuticos vencidos ou contaminados) estes são altamente nocivos. Devido às suas características não podem ser descartados como resíduos sólidos urbanos, devendo, portanto, ser tratados de maneira adequada desde seu deslocamento até finalmente serem incinerados.

2.2 Os tipos de tratamentos finais dos resíduos sólidos urbanos

Acerca dos tipos de tratamentos dos resíduos sólidos urbanos a Lei nº 12.305/2010, em seu artigo 3º, caracteriza em seu artigo VII a destinação final ambientalmente adequada:

Destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.³⁷

E apresenta em seu artigo VIII o conceito da disposição final ambientalmente adequada:

Disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.³⁸

Destarte, necessário se faz diferenciar os conceitos da destinação final da disposição final, Édis Milaré, expõe a distinção entre tais conceitos:

Destinação final – isto é, a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético, além de outras destinações regularmente admitidas - e de disposição final – que compreende a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, é o encaminhamento a que se dá aos resíduos sólidos de forma ordinária, recomendada ou obrigatória. Por certo, as peculiaridades do resíduo sólido a ser descartado e a regulamentação incidente é que irão definir qual a forma adequada de sua destinação final.³⁹

³⁷ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 3º, inciso VII.

³⁸ Idem, art. 3º, inciso VIII.

³⁹ MILARÉ, Édis, 2011, p.862.

Assim é possível afirmar que a disposição final é o término do ciclo, onde após esgotados todas as formas da destinação final (reutilização, reciclagem, compostagem), os rejeitos poderão ser depositados nos locais adequados (aterro sanitário, incineração).

Os antigos lixões eram a forma usual de disposição final dos resíduos sólidos. Atualmente, estes modelos estão sendo banidos. A preocupação com a saúde e com a qualidade de vida da coletividade, além da preservação ambiental, levou o Poder Público a coibir os lixões para lançamento dos resíduos a céu aberto através da Lei nº 12.305/2010. Assim alude Édis Milaré:

O lixão é forma arcaica e prática condenável de disposição final, sendo os resíduos lançados ao solo, em área a tal destinada, sem qualquer estudo prévio, monitoramento ou tratamento. O impacto ambiental nesses casos, geralmente consiste em contaminação do solo por chorume – líquido percolado oriundo da decomposição de matéria orgânica – podendo atingir o lençol freático e cursos de água e supressão de vegetação.⁴⁰

Na concepção de Celso Antônio Pacheco Fiorillo a respeito da deposição:

A técnica de deposição de lixo é pouca recomendada, porquanto acarreta inúmeros prejuízos sanitários, econômicos, ambientais e sociais. Apesar disso, em razão de sua implementação rápida, fácil e com baixos custos, tem sido largamente utilizada.

É a técnica mais antiga de processamento dos resíduos e consiste na simples deposição do lixo nos diversos espaços ambientais, o que acarreta periculosidade elevada ao meio ambiente.⁴¹

A Lei nº 12.305/2010, no artigo 17, prescreve a respeito dos temas do conteúdo mínimo dos planos estaduais de resíduos sólidos. Em seu inciso V aduz que deverá ser apresentado “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”.⁴² E ainda deverá apresentar “zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos.”⁴³

⁴⁰ MILARÉ, Édis, 2011, p.856.

⁴¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.373.

⁴² BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 17, inciso V.

⁴³ Idem, art.17, inciso XI, alínea a.

A referida lei aponta, ainda, em seu artigo 36, incisos V e VI, respectivamente, que o plano municipal deverá:

Implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido; dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.⁴⁴

Deste modo, é possível afirmar que a própria lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos desaprova os antigos lixões e estimula, além da criação de aterros sanitários, a implantação de sistemas de compostagem e a reciclagem.

A respeito da transformação do resíduo sólido em composto, Paulo Affonso Leme Machado se manifesta:

Modernamente esse processo está sendo realizado através de usinas de compostagem. É importante regulamentar o processo para que haja a destruição de agentes patogênicos e de parasitas, pois o adubo advindo desse método poderá contaminar alimentos a serem ingeridos crus.⁴⁵

Celso Antônio Pacheco Fiorillo explica o que vem a ser a compostagem, apresentando as vantagens e desvantagens desse processo:

Utilizada desde as primeiras sociedades agrícolas, consiste na transformação do material orgânico em composto rico em nutrientes indispensáveis aos vegetais, pela atuação catalisadora de microorganismos aeróbicos e anaeróbicos. Os pontos favoráveis que podem ser apontadas concernem à formação de nutrientes para o solo, à prevenção contra a erosão, ao aumento da umidade do solo e ao impedimento de sua acidificação. Por outro lado, desvantagens também são oferecidas por este método de tratamento. Nem sempre o material que compõe a massa residual urbana é formado por elementos orgânicos, o que faz com que a presença de lixos industriais acabe poluindo o próprio solo. Além disso, atesta-se que a energia gasta pelos centros urbanos com esta forma de tratamento é maior do que eventuais benefícios obtidos.⁴⁶

⁴⁴ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 36, inciso V e VI.

⁴⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p.667.

⁴⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.374.

Édis Milaré caracteriza a usina de compostagem:

A usina de compostagem é a que possibilita maiores ganhos ambientais. Destina-se tão somente aos resíduos sólidos domésticos e compreende processo de transformação de matéria orgânica em composto a ser utilizado como enriquecedor do solo em áreas agrícolas. Sua instalação depende de grande espaço físico para a cura (secagem) e estocagem do composto, e pressupõe a obediência a rígidos critérios técnicos. Geralmente o sistema de compostagem deve ser combinado com outro (s) de destinação final, uma vez que ela não é adequada para o recebimento de resíduos inertes, inorgânicos, industriais e dos serviços de saúde. É preciso ressaltar que a operação da usina de compostagem dentro de áreas urbanas acarreta incômodos à população, devido ao odor desagradável proveniente da cura do composto.⁴⁷

E no tocante à reciclagem, o doutrinador define:

A reciclagem consiste em reprocessar e aproveitar novamente determinado rejeitos. Podem ser reciclados materiais como vidro, papel, metal e plástico. O processo de reciclagem tem início com a coleta seletiva, que nada mais é que a separação dos resíduos domésticos em orgânicos (p.ex. restos de comida) em inorgânicos (vidros, papéis etc.). A reciclagem é indissociável do processo de compostagem: esta se inicia somente após a separação, por meio da coleta seletiva, dos resíduos orgânicos e inorgânicos. O grande mérito desse sistema de destinação final é diminuir a necessidade de exploração de recursos naturais, bem como otimizar a vida útil de aterros sanitários (menos resíduos nele serão depositados).⁴⁸

Celso Antônio Pacheco Fiorillo denomina de reaproveitamento energético indireto, a técnica da reciclagem:

Consiste, basicamente, na reciclagem, que é uma técnica amplamente em conformidade com os aspectos de desenvolvimento sustentado que norteiam a política ambiental. Apesar de ser um dos melhores métodos de tratamento de resíduos, sofre limitações no emprego, porquanto o seu processamento exige a separação do material consumido, bem como um pré processamento que englobe a lavagem, a descontaminação e o condicionamento dos componentes. Além disso, deve ser verificado que este método resolveria apenas parte do problema, já que nem todos os componentes constituem elementos recicláveis.⁴⁹

Há de se considerar que o método exige a coleta seletiva no qual requer o envolvimento de toda a sociedade, pois necessita primordialmente de educação e comprometimento dos indivíduos. Por outro lado, se tal técnica for bem aplicada os resultados tendem a ser positivos, conforme afirma Paulo Affonso Leme Machado:

⁴⁷ MILARÉ, Édis, 2011, p.283.

⁴⁸ Idem, p.284.

⁴⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.375.

O valor dos resíduos de materiais recuperáveis – particularmente sucata de metal e papel – aumentou significativamente. Com a comercialização adequada constatou-se, nesse País, que a reciclagem compensava, considerando-se os custos do aterro sanitário e da incineração.⁵⁰

A respeito do método da incineração, cabe destacar a elucidação de Édis Milaré:

A incineração consiste em processo de queima controlada, normalmente mais indicado para boa parte dos resíduos industriais e para os denominados inertes combustíveis, podendo ser também utilizada para o lixo domiciliar. Trata-se de processo geralmente custoso, mas que apresenta como vantagem e eliminação quase total dos resíduos, além de ocupar espaço físico bastante reduzido. A operação dos incineradores deve ser feita dentro de critérios técnicos rígidos. Como forma de evitar a liberação de poluentes atmosféricos em níveis indesejáveis e que podem incluir as dioxinas e os furanos, poluentes que apresentam potencial cancerígeno. O resíduo da queima é composto basicamente por cinzas. Também os equipamentos de controle da poluição atmosférica acoplados aos incineradores geram resíduos compostos por pós ou lamas (no caso de controle via úmida), os quais, juntamente com as cinzas, deverão receber destinação adequada.⁵¹

A Lei nº 12.305/2010, em seu artigo 47, trata das proibições das formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos. O inciso III define que é proibido a incineração sem os devidos cuidados: “queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade”⁵². Fica evidenciado que o método de incineração é altamente oneroso, pois exige técnicas e equipamentos específicos além de ser perigoso para a saúde dos indivíduos e para o meio ambiente quando realizado sem os devidos cuidados. Logo, não é recomendado para os resíduos sólidos urbanos provenientes de domicílios e de limpeza urbana, por exemplo. Tal técnica deve ser aplicada apenas para aqueles tipos de resíduos que exigem esse tipo de tratamento, como define Paulo Affonso Leme Machado: “É um processo caro, mas absolutamente necessário, porque queimamos remédios em desacordo, lixo hospitalar, material gráfico apreendido pela Polícia, enfim um tipo específico de lixo que requer esse sistema”⁵³.

Ainda, dentre as proibições das formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos, arroladas no artigo 47 da referida lei, importante

⁵⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p.668.

⁵¹ MILARÉ, Édis, 2011, p.284.

⁵² BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 47, inciso III.

⁵³ Idem, p. 667.

destacar os incisos I e II respectivamente: “Lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos; Lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração”⁵⁴. Fica evidenciado assim que não será tolerado o depósito de resíduos em qualquer lugar e principalmente a céu aberto como nos antigos modelos de lixão. Logo, abordaremos a última técnica de tratamento dos resíduos sólidos urbanos, na qual é a evidenciada pela nova lei política nacional de resíduos sólidos e pelos doutrinadores como a solução para a disposição final. Como bem ressalta Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Os aterros sanitários são os locais especialmente concebidos para receber lixo e projetado de forma a que se reduza o perigo para a saúde pública e para a segurança. A vida útil prevista está compreendida entre três e cinco anos, porque o lugar onde o lixo é depositado deve ser periodicamente recoberto com terra.⁵⁵

Édis Milaré explica o que vem a ser aterro sanitário:

O aterro sanitário é uma das formas tecnicamente adequadas de disposição final e a menos custosa de ser implantada. A instalação e operação dependem de um grande espaço físico, dentro do qual os resíduos são depositados, com observância de rigorosas posturas técnicas, que minoram ou, por vezes, evitam a ocorrência de danos ambientais.⁵⁶

Para Paulo Affonso Leme Machado:

Aterro sanitário é método de disposição de refugo na terra, sem cria prejuízos ou ameaças à saúde e segurança pública, pela utilização de princípios de engenharia que confinam o refugo ao menor volume possível, cobrindo-o com uma camada de terra na conclusão de cada dia de operação, ou mais frequentemente de acordo com o necessário. Diversas cautelas devem ser exigidas, notadamente para evitar-se a poluição das águas subterrâneas ou superficiais. [...] Na escolha do local a ser utilizado para aterro sanitário (em imóvel público ou desapropriado para esse fim ou em imóvel particular devidamente autorizado) a municipalidade deve ter em vista causar o mínimo de prejuízo aos vizinhos. Muitas vezes a localização inapropriada, além do não cumprimento das regras técnicas, vai molestar os moradores circunvizinhos ao aterro sanitário, que poderão reivindicar desde a reparação necessária até sua interdição.⁵⁷

Assim, deve-se afirmar que para a criação e a manutenção do aterro sanitário o Poder Público deverá tomar os cuidados apropriados, aplicando a técnica de

⁵⁴ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 47, inciso I e II.

⁵⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.373.

⁵⁶ MILARÉ, Édis, 2011, p.283.

⁵⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p.666.

disposição de resíduos sólidos no solo corretamente, seguindo as normas adequadas, a fim de minimizar os impactos ambientais e sem causar riscos à saúde da população. Os resíduos sólidos deverão ser reduzidos ao menor volume e deverão ser cobertos com uma camada de terra no fim de cada jornada de trabalho. Como é bem explicado por Luís Paulo Sirvinskaskas:

O aterro sanitário é a forma de disposição do lixo mais adequada e econômica. A escolha do local deverá ser submetida ao estudo prévio de impacto ambiental para constatar a viabilidade da implantação do aterro. Todas as alternativas devem ser analisadas para se evitar o menor impacto ambiental possível. Trata-se de uma área extensa para a disposição do lixo coletado diariamente e, após a sua compactação, é coberta com uma camada de terra no final de cada dia. São colocados respiros e drenos para a saída dos gases e do chorume, observando-se os princípios da engenharia sanitária. O aterro sanitário é o método mais adequado, barato e não coloca em risco a saúde, a segurança pública e o meio ambiente.⁵⁸

Relevante ressaltar que a Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos institui, ainda, em seu artigo 48, as atividades proibidas nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, a saber: “Utilização dos rejeitos dispostos como alimentação; catação; criação de animais domésticos; fixação de habitações temporárias ou permanentes; outras atividades vedadas pelo poder público”⁵⁹. Todas essas práticas eram contínuas nos moldes dos antigos lixões e acarretavam sérios danos ao meio ambiente, à saúde pública e aos animais. Por isso, com a aplicação da referida lei, já não mais é tolerado tais ações.

2.3 A Administração Pública na gestão dos resíduos sólidos urbanos

Assim como a União, o Distrito Federal e os Estados, o Município também é dotado de autonomia. Para Celso Ribeiro Bastos: “Autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que a embasa”⁶⁰. Logo, há de se dizer que o Município, em seu status de ente autônomo, é capaz de auto administrar-se no âmbito de sua competência.

⁵⁸ SIRVINSKAS, Luís Paulo, 2007, p.217.

⁵⁹ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 48, inciso I a V.

⁶⁰ BASTOS, Celso Ribeiro, 2010, p.450.

Na definição de Bastos: “O Município pode ser definido como pessoa jurídica de direito público interno, dotado de autonomia assegurada na capacidade de autogoverno e da administração própria.”⁶¹ O Município, portanto, é uma pessoa jurídica de direito público que possui capacidade de gerir a sua política, incluindo os serviços públicos e as políticas públicas locais.

No que tange à competência administrativa de combate à poluição e proteção ao meio ambiente, o Município está incluído entre os entes competentes, como institui a Constituição de 1988, em seu artigo 23, inciso VI: “É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.⁶² Assim, cabe aos Municípios implementar medidas de combate à poluição e proteção ao meio ambiente, administrando os resíduos sólidos urbanos no âmbito de sua localidade.

A própria Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 18, discorre sobre a necessidade dos planos Municipais de gestão integrada de resíduos sólidos:

A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.⁶³

Percebe-se que a referida Lei destaca a responsabilidade dos Municípios como prestador de serviços relacionados à limpeza urbana e gestor dos resíduos sólidos, estabelecendo, ainda, que aos entes municipais cabe o acesso a recursos financeiros da União, se cumprirem com as diretrizes da Lei.

Por certo, por se tratar o combate à poluição de conteúdo de competência material comum, não cabe exaurir nas mãos dos Municípios a exclusividade da responsabilidade na destinação de resíduos sólidos. Há de se contar, para o reforço de medidas, com táticas de gestão integrada vertical para a captação de recursos e melhoria dos serviços, destacando-se, para isso, a importância dos convênios

⁶¹BASTOS, Celso Ribeiro, 2010, p.450.

⁶² BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.p. 36.

⁶³ BRASIL. Congresso Nacional. – Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 18.

públicos, pois estes viabilizam o interesse mútuo entre as diferentes esferas administrativas, envolvendo ações conjuntas entre Municípios, Estados-Membros, Distrito Federal e a União.

2.3.1 Serviços públicos de tratamento dos resíduos sólidos urbanos

A lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos em seu artigo 3º, inciso XIX, elucida que “serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades previstas no art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007”⁶⁴.

Logo, tal lei define em sua alínea c, do inciso I do caput do art. 3º o que vem a ser o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: “conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas”⁶⁵. Assim prevê seu artigo 7º:

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:
I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;
II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;
III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.⁶⁶

Importante se faz a compreensão da dinâmica dos serviços públicos. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua serviço público como:

(...) toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administradores, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituídos em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.⁶⁷

⁶⁴ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art.3º, inciso XIX.

⁶⁵ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007; art. 3º, inciso I, alínea c.

⁶⁶ Idem, art.7º.

⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira, 2011, p.679

Entende-se, que serviço público são os serviços e atividades prestadas pelo Estado à sociedade. Podem ser classificados, considerando alguns fundamentos. Para Diogenes Gasparini: “(...) podem ser levados em conta, como critérios de classificação, os elementos: A entidade a quem foram atribuídos, a essencialidade, os usuários, a obrigatoriedade da utilização e a execução”⁶⁸.

A União, os Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios compõem as entidades nas quais podem ser atribuídos os serviços públicos, ou seja, a eles competem regular, controlar e executar os serviços que lhes são atribuídos, pela Constituição Federal. Importante destacar a competência Municipal de acordo com o inciso I do artigo 30 da Constituição Federal: “Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.”⁶⁹

Quanto à essencialidade dos serviços públicos podem ser essenciais e não essenciais. Diogenes Gasparini comenta: “São essenciais os assim considerados por lei ou os que pela própria natureza são tidos como de necessidade pública”.⁷⁰ Logo tais serviços são considerados indispensáveis à sociedade, não admitindo portanto, a sua interrupção.

No que se refere aos usuários, são classificados como gerais ou específicos. Para Diogenes Gasparini: “São gerais aos que atendem todas as populações administrativas, sem objetivar otenes determinados, específicos são os que satisfazem os usuários certos, que os fruem individualmente.”⁷¹ Nota-se que os serviços públicos de tratamento dos resíduos sólidos urbanos são gerais, visto que devem atender a todos.

Quanto à obrigatoriedade da utilização tem-se: “compulsórios são os impingidos aos administrados, nas condições estabelecidas em lei e facultativos são os colocados à disposição dos usuários sem lhe impor a utilização”⁷². Exemplo que deve ser destacado diante os compulsórios são os serviços de coleta de lixo, nos quais não podem ser interrompidos.

A respeito da execução, os serviços públicos são de: “execução direta, quando oferecidos pela Administração Pública por seus órgãos e agentes e de

⁶⁸ GASPARINI, Diogenes, 2011, p.352.

⁶⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.p.39.

⁷⁰ GASPARINI, Diogenes, 2011, p.352.

⁷¹ Idem, p.353.

⁷² Idem, p.353.

execução indireta, os prestados por terceiros”⁷³, no qual a escolha do prestador será sempre por licitação.

Neste contexto, deve-se salientar que o Poder Executivo de um Município deve atentar-se para os serviços públicos de tratamento dos resíduos sólidos urbanos em sua comuna, tendo em vista o princípio da eficiência que deve nortear as suas ações públicas.

No que tange à eficiência, Diogenes Gasparini afirma:

A eficiência exige que o responsável pelo serviço público se preocupe sobremaneira com o bom resultado prático da prestação que cabe oferecer aos usuários. Ademais, os serviços, por força dessa exigência, devem ser prestados sem desperdício de qualquer natureza, evitando-se assim, onerar os usuários por falta de método ou racionalização no seu desempenho. Deve-se, ainda, buscar o máximo de resultados com um mínimo de investimentos barateando a sua proteção e, por conseguinte, o custo para os usuários.⁷⁴

Desta forma, o Poder Público tem a obrigação de garantir todo o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos de maneira eficiente, observando o bom resultado, com menos onerosidade para os seus usuários.

2.3.2 Políticas públicas de reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos

A inclusão social uma meta a ser perseguida pelo Estado Democrático de Direito, que, por sua vez, é instrumentalizada pela consecução de políticas públicas estatais, que visam reduzir as desigualdades sociais. Como bem destaca Cristiane Derani:

A política pública é um fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais. O Estado passa para além do seu papel de polícia e ganha uma dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção.⁷⁵

⁷³ GASPARINI, Diogenes, 2011, p.353.

⁷⁴ Idem, p.356.

⁷⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, p.131.

A política, por si só, não se confunde com as políticas públicas. Enquanto aquela é definida como ação da comunidade em busca de sua organização e governo, estas são marcadas pela racionalização do Estado que passa a direcionar suas ações com a finalidade de conquistar o bem estar social. Cabe destacar a concepção de Cristiane Derani sobre a definição de política:

A política no seu sentido primordial não é ação do Estado. É uma ação da comunidade (ação da *polis*). Quando a comunidade se torna Estado e sociedade civil, a política toma outro contornos; definem-se duas partes distintas que se relacionam de maneira mais ou menos recíproca, pois não há equidade. Em principio, a relação se dá entre um poder onde se formam leis e se organiza a força e sujeitos que se submetem à lei e à coerção.⁷⁶

Ao revés, as Políticas públicas são as ações do Estado, como bem defini Fernando Aith: “Considera-se políticas públicas a atividade estatal de elaborações, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”⁷⁷.

Como visto, o sujeito ativo é o Estado, principal responsável pela efetivação das políticas públicas, embora tal situação vem se modificando atualmente, ou seja, vários setores das sociedades civis sem fins lucrativos têm se mobilizando no sentido de auxiliar. Assim explicita Fernando Aith:

As políticas públicas hoje, portanto, podem ser realizadas tanto exclusivamente pelos governos constituídos quanto por estes em conjunto e parceria com a sociedade civil organizada. Ou seja, como implementadores de políticas públicas, temos os governos (federal, estaduais e municipais), que podem desenvolver suas políticas de forma autônoma ou através de parcerias com outros governos ou com a sociedade civil.⁷⁸

Para ilustrar o envolvimento nas políticas públicas dos setores da sociedade civil, temos as OSCIPs – organizações da sociedade civil de interesse público, regulamentadas pela Lei nº 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e institui e disciplina o Termo de Parceria, no qual as entidades organizadas firmam parcerias com Poder Público, buscando a efetivação das políticas públicas através dos acordos firmados, estipulando o plano de trabalho,

⁷⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, p.132.

⁷⁷ Idem, p.232.

⁷⁸ Idem, p.234.

o orçamento, as metas e objetivos a serem alcançados. Patrícia Helena Massa-Arzabe manifesta a respeito:

Para melhor operacionalização das ações encetadas dentro do seu âmbito para o enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade, foi promulgada uma lei, instituindo a figura das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs e estabelecendo um termo padrão de parceria onde a entidade acordaria com o Poder Público um plano de trabalho (o objeto do contrato), em que estipulam metas e resultados a serem atingidos, critérios objetivos de avaliação de desempenho por meio de indicadores de resultado, receitas e despesas e periodicidade de apresentação de relatórios de acompanhamento.⁷⁹

Pode-se afirmar, então, que tais parcerias instrumentalizam o Poder Público na efetivação das políticas públicas, uma vez que compartilhando as responsabilidades o Estado está apto a perfazer o princípio da eficiência. Patrícia Helena Massa-Arzabe expressa: “Como as políticas públicas existem em função de objetivos que devem ser concretizados, a avaliação de seu procedimento e dos resultados que vai alcançando devem ser pautados pelo exame de eficiência.”⁸⁰ Assim, é nítido a ligação do princípio da eficiência com a política pública no cumprimento da inclusão social e erradicação das desigualdades sociais.

No que tange às políticas públicas de reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos, a Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos preocupou-se com a figura dos catadores de lixo, tendo em vista todo o cenário de desigualdade social e econômico que envolve a circunstância.

O desemprego atualmente é uma incoerência. Por um lado temos processos produtivos, novas tecnologias, indivíduos se capacitando em busca de melhorar tanto racional como tecnicamente. No entanto, por outro lado, temos aqueles excluídos do sistema, que não têm acesso aos bens de consumo, serviços e muito menos a oportunidade de obter a escolaridade mínima. E a estes com baixa escolaridade, nenhuma qualificação, que não têm condições de pleitear uma vaga no mercado formal resta buscar as margens da oportunidade, definindo-se no subemprego, buscando na informalidade sua sobrevivência. A respeito deste cenário Celso Antônio Pacheco Fiorillo manifesta: “Por mais lamentável que seja, mostra-nos o dia a dia que milhares de pessoas tiram o seu sustento do lixo urbano”.⁸¹

⁷⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, p.68.

⁸⁰ Idem, p.69.

⁸¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 2012, p.367.

Deve-se destacar a relevância ao meio ambiente e à sociedade a atividade que os catadores de lixo realizam, buscando o meio de sobrevivência através do seu trabalho esses indivíduos desempenham um papel importante no ciclo do gerenciamento dos resíduos sólidos, visto que os materiais possíveis de serem reutilizados e reciclados (como vidro, papel, plástico) são segregados por eles. Desta maneira, além de gerarem riquezas através do aproveitamento do valor do material reciclado, também maximizam a área dos aterros sanitários, visto que essa intervenção reduzirá significativamente a quantidade de resíduos a serem depositados.

A Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos reconhece e valoriza a figura do catador de lixo, como bem destaca Paulo Affonso Leme Machado:

O interprete da lei não pode ocultar sua emoção ao constatar que os catadores de resíduos sólidos reutilizáveis ou recicláveis foram mencionados, pelo menos por doze vezes, pelos legisladores brasileiros. Os que dedicam à coleta, transporte e disposição final dos resíduos – os lixeiros – sempre merecem ser credores de reconhecimento social e público. Contudo, na lei comentada enfoca-se uma categoria especial de lixeiro – o catador.⁸²

Um dos exemplos claros desse reconhecimento está elencado no artigo 7º, inciso XII da referida lei: “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida de produtos”⁸³. Isso significa que um dos princípios e objetivos da lei é a efetiva integração dos catadores, podendo ser confirmado ainda, no artigo 15, inciso V, que determina que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos deverá conter: “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associados à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”.⁸⁴

No intuito de facilitar as atividades dos catadores, o legislador apresenta, ainda, na referida lei a criação de cooperativas e outras formas de associações, como é descrito no artigo 8º, inciso IV: “o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativa ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”⁸⁵. No mesmo sentido o artigo 36, parágrafo 1º institui que:

⁸² MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p.639.

⁸³ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art. 7º, inciso XII.

⁸⁴ Idem, art. 15, inciso V.

⁸⁵ Idem, art.8º, inciso IV.

O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas de baixa renda, bem como sua contratação⁸⁶.

A respeito dos instrumentos econômicos viabilizadores das cooperativas e de associações de catadores, o artigo 42, caput e inciso III determina:

O poder público poderá instituir medidas indutores e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formados por pessoas físicas de baixa renda.⁸⁷

Logo, aqueles Municípios que implantarem as cooperativas terão prioridade na captação de recursos da União, bem como é instituído no artigo 18, parágrafo 1º, inciso II:

Serão priorizados no acesso aos recursos da União os Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda⁸⁸.

Acerca do cooperativismo apontado na Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Paulo Affonso Leme Machado manifesta:

A Lei 12.305, ainda que não proíba expressamente, não previu a possibilidade de incentivo ao catador de material reutilizável e reciclável empregado de pessoa física ou de pessoa jurídica. Emanada do texto da lei duas orientações: impulsionar o catador autônomo ou não subordinado a uma relação de emprego e o incentivo para não agir isoladamente. Assim, a associação e/ou a cooperativa é fortalecida.⁸⁹

Observa-se que o legislador, além de se preocupar com o problema da destinação do lixo e da degradação do meio ambiente, atentou-se também com a inclusão social e emancipação econômica de catadores, estimulando a criação de cooperativas, a fim de promover melhores condições de trabalho, bem estar social e mais geração de renda aos catadores, efetivando assim, a política pública.

⁸⁶ BRASIL. Congresso Nacional. – **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010, art.36, § 1º.

⁸⁷ Idem, artigo 42, caput, inciso III.

⁸⁸ Idem, art 18, § 1º, inciso II.

⁸⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p.640.

Deve-se destacar que a Agenda 21, assinada em 2002 também determinou o estímulo à reciclagem como forma de desenvolvimento sustentável, ou seja, garantir a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento social, na busca pelo crescimento econômico.

A política de reciclagem é um modelo de política pública adotado em diversos municípios, para exemplificar citamos a ASMARE - Associação Dos Catadores De Papel E Material Reaproveitável, localizado no Município de Belo Horizonte no Estado de Minas Gerais, tal cooperativa existe há mais de quinze anos, onde existem diversas iniciativas sociais como dois galpões de armazenamento, triagem e reciclagem do material coletado; oficina de reciclagem; indústria de reciclagem de plástico; escola de carnaval 'Estação Primeira dos Catadores'⁹⁰. Nota-se assim, que a ASMARE vai além do simples ato de catar lixo, a ASMARE incentiva as oficinas de reciclagens, além de maximizar a vida útil do aterro sanitário do Município e promover a cidadania aos trabalhadores.

⁹⁰ Informações disponibilizadas no sítio da instituição. <http://cirandas.net/asmare-associacao-dos-catadores-de-papel-e-material-reaproveitavel>. Acesso em: 26 / 05 /2013.

CAPÍTULO III - CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS SOLUCIONANDO O PROBLEMA DA IMPLANTAÇÃO DE ATERROS SANITÁRIOS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

3.1 O planejamento horizontal integrado

O Estado vem se transformando na medida em que tem buscado a otimização dos serviços públicos e instrumentos de efetivação de políticas públicas, tornando-se, assim, mais eficiente. Com isso, afasta-se do modelo de administração burocrática, que é fixa e ineficiente, sendo mais preocupada com o controle interno, direcionando-se para um novo molde administrativo chamado de administração pública gerencial. Esta é caracterizada por uma administração mais pautada na eficiência, preocupada com o bem estar do cidadão, abrindo espaço à participação e à inserção de instrumentos de gestão advindos do setor privado em busca de melhores resultados e com menores custos. Como bem afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A reforma do aparelhamento do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (...) A diferença fundamental está na flexibilização de procedimentos e na alteração quanto a forma de controle, que deixa de ser formal e passa a ser de resultados.⁹¹

Através do planejamento administrativo que o Estado concretiza sua boa administração. Este planejamento, no âmbito vertical, pode resultar na participação dos governos federal, estaduais e municipais em ações conjuntas, buscando o cumprimento dos serviços públicos através da realização de convênios de parceria que buscam a objetivação do interesse mútuo, como define Di Pietro:

O convênio não se presta à delegação de serviço público, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do convênio, na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe que as duas pessoas têm competências institucionais comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos.⁹²

⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella 2011, p.32.

⁹² Idem, p.235.

Ademais, o planejamento, no âmbito horizontal, pode ser caracterizado pela assunção de medidas cooperativas tomadas por entes federativos idênticos por meio da criação de consórcios públicos, instituindo-se uma nova pessoa jurídica. Celso Antônio Bandeira de Mello reconhece os consórcios públicos como um contrato por interesse mútuo:

Depreende-se que estes são contratos realizados entre pessoas de Direito Público de capacidade política, isto é, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum.⁹³

Nota-se que o planejamento público, sendo ele vertical ou horizontal, consiste na assunção de estratégias que viabilizam o exercício da eficiência. Tal princípio busca melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos, a qualidade na criação e execução de políticas públicas, melhores resultados, o cumprimento das funções administrativas, com menos custos, buscando-se a superação da escassez de recursos, em menos tempo. Desse modo, visa atingir resultados em caráter imediato e mediato. Destaca José dos Santos Carvalho Filho:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Incluído em mandamento constitucional, o princípio pelo menos prevê para o futuro maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado. Trata-se, na verdade, de dever constitucional da Administração, que não poderá desrespeitá-lo, sob pena de serem responsabilizados os agentes que deram causa à violação.⁹⁴

Assim, ao se cumprir com a eficiência administrativa, atinge-se a concretização do direito fundamental à boa administração, que, por sua vez, é um direito instrumental por não apresentar conteúdo próprio, significando, não obstante, o cumprimento de direitos por meio da intervenção prestacional do Poder Público. Em síntese, é através do exercício deste direito que se possibilita a concretização dos demais direitos fundamentais, sobretudo os direitos sociais que requerem prestações por parte do Estado.

Jaime Rodríguez-Aranha Muñoz demonstra porque a boa administração é um direito fundamental:

⁹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira, 2011, P.671.

⁹⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho, 2009, p.28.

A boa administração de instituições públicas é um direito do cidadão, de natureza fundamental. (...) Na democracia, as instituições políticas não são de propriedade de políticos ou altos funcionários, mas sim do domínio popular, são dos cidadãos, das pessoas de carne e osso que dia a dia, com seu esforço por incorporar os valores cívicos e as qualidades democráticas, dão conta do espírito democrático no cotidiano. Por isso, se as instituições públicas são da soberania popular, de onde procedem todos os poderes do Estado, é claro que devem estar voltadas ao serviço geral, e objetivo, das necessidades coletivas.⁹⁵

O Estado Democrático de Direito o Poder Público tem o dever de acautelar e prover os meios necessários ao cumprimento de serviços públicos, garantindo que os direitos fundamentais dos cidadãos se tornem efetivos. Desta forma, temos o princípio da eficiência como consequência do direito fundamental à boa Administração Pública. Como bem explica Jaime Rodríguez-Aranha Muñoz:

Em virtude do qual as atuações administrativas realizar-se-ão no marco dos objetivos estabelecidos por cada ente público. Em especial, as autoridades buscarão que os procedimentos e as medidas adotadas logrem sua finalidade e, para isso, removerão de ofício os obstáculos puramente formais, evitarão o silêncio administrativo, as dilações e os atrasos”.

Percebe-se que cada ente público, ao exercer suas atividades no cumprimento dos direitos dos cidadãos deve primar pela prestação do bom serviço, removendo todos os problemas que ocasionalmente apareçam, efetivando-se, assim, a eficiência.

O Estado, como garantidor dos direitos fundamentais, deve cumprir com o princípio da eficiência. O que se percebe com a boa administração são os resultados positivos em áreas como a saúde, a segurança pública, a educação e o meio ambiente. A respeito da eficiência Diogenes Gasparini manifesta-se:

A eficiência exige que o responsável pelo serviço público se preocupe sobremaneira com o bom resultado prático da prestação que cabe oferecer aos usuários. Ademais, os serviços, por força dessa exigência, devem ser prestados sem desperdício de qualquer natureza, evitando-se, assim, onerar os usuários por falta de método ou racionalização no seu desempenho. Deve-se, ainda, buscar o máximo de resultado com um mínimo de investimento, barateando a sua prestação e, por conseguinte, o custo para os usuários.⁹⁶

⁹⁵ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Aranha, 2012, p.156.

⁹⁶ GASPARINI, Diogenes, 2011, p. 255.

Para melhor compreensão de tal princípio, necessário se faz a distinção dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, José dos Santos Carvalho Filho aponta as diferenças:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.⁹⁷

Com base no princípio da eficiência, a Administração Pública tem o dever de exercer suas atividades garantindo a existência do meio ambiente salubre, efetivando-se, assim, o direito fundamental à boa administração. Para ilustrar tem-se a seguinte jurisprudência:

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - EMBARGO E SUSPENSÃO DE ATIVIDADES DO IMPETRANTE ATÉ A REGULARIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO- CABIMENTO - IMPETRANTE NÃO POSSUI LICENÇA AMBIENTAL - TERMO DE SUSPENSÃO DE ATIVIDADES COMO ALTERNATIVA ÚNICA OFERECIDA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO TEM DISCRICIONARIEDADE, SENÃO O DEVER DE FAZER CESSAR ATIVIDADE AMBIENTALMENTE NOCIVA, COMO A DO IMPETRANTE: POSTO DE COMBUSTÍVEIS ORDEM DENEGADA- APELO DESPROVIDO A atividade poluidora ou causadora de danos ambientais deve merecer pronta atuação da Administração Pública, a quem incumbe a obrigação de propiciar à população a efetividade do direito ao meio ambiente saudável, essencial à garantia de subsistência da vida humana neste planeta. Por isso é que os agentes públicos, diante do comando específico das normas ambientais e do princípio da eficiência, têm o dever jurídico de adotar e executar as medidas A atividade poluidora ou causadora de danos ambientais deve merecer pronta atuação da Administração Pública, a quem incumbe a obrigação de propiciar à população a efetividade do direito ao meio ambiente saudável, essencial à garantia de subsistência da vida humana neste planeta. Por isso é que os agentes públicos, diante do comando específico das normas ambientais e do princípio da eficiência, têm o dever jurídico de adotar e executar as medidas mais eficazes para a satisfação desse bem da vida.⁹⁸

No que tange à atuação da Administração Pública na prestação de serviços ambientais, Marcos Augusto Perez destaca:

⁹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho, 2009, p.30.

⁹⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível nº 0007867-26.2010.8.26.0606**. Relator: Des.(a) Renato Nalini. Julgado em: 31/03/2011 . Publicado em: 07/04/2011. Acesso em: 26/05/2013.

Não há dúvida, portanto, que o êxito de políticas econômicas, culturais ou de preservação do meio ambiente, atividades típicas do Estado de Bem Estar, não depende somente das ações da Administração Pública. Nesses casos, como em tantos outros, a adesão da sociedade, quando não a atuação ativa desta, é fundamental para a eficiência da atuação administrativa. Daí a necessidade de se utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante e do governado⁹⁹.

Assim, para que o Estado se torne mais eficiente, necessário se faz o planejamento integrado, não somente vertical, mas também horizontal e, ainda, somar-se o envolvimento dos cidadãos, visto que, compartilhando suas responsabilidades, o Poder Público estará apto a cumprir efetivamente seu papel de garantidor de serviços públicos e a efetivação de políticas públicas.

3.2 Os consórcios públicos intermunicipais e a otimização dos serviços de tratamento dos resíduos sólidos urbanos: uma proposta à luz do artigo 3º, inciso VIII da lei de política nacional de resíduos sólidos

O artigo 3º, inciso VIII da Lei nº 12.305/2010 de política nacional de resíduos sólidos institui que:

Disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;¹⁰⁰

Nota-se que ao definir a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos o legislador estimula a distribuição em aterros sanitários, uma vez que, observando as normas operacionais poderá assim tanto evitar danos ou riscos à população, como diminuir os impactos ambientais.

Na concepção de Luís Paulo Sirvinskas “o aterro sanitário é o método mais adequado, barato e não coloca em risco a saúde, a segurança pública e o meio ambiente.”¹⁰¹ Celso Antônio Pacheco Fiorillo define o aterro sanitário: “Os aterros sanitários são os locais especialmente concebidos para receber lixo e projetados de

⁹⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, p.168.

¹⁰⁰ BRASIL. Congresso Nacional. - **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art.3º, inciso VIII.

¹⁰¹ SIRVINSKAS, 2007, P.217.

forma a que se reduza o perigo para a saúde pública e para a segurança.”¹⁰² Logo, pode-se afirmar que o aterro sanitário é uma solução viável para os gestores municipais na prestação de serviços no que tange a problemática dos resíduos sólidos.

Acerca da necessidade de construção de aterro sanitário como forma final de disposição dos resíduos, tem-se a seguinte jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANO AMBIENTAL - LIXO URBANO DEPOSITADO À CÉU ABERTO - MEDIDA LIMINAR - PRESENÇA DOS REQUISITOS. - Restaram incontroversos pela parte agravante, que o inquérito civil que ensejou o ajuizamento da presente Ação Civil Pública, foi instaurado em 18/04/2002, não tendo o Município tomado providências acerca das irregularidades apresentadas, sanando as determinações legais pertinentes ao caso concreto. - O Poder Judiciário pode determinar que a pessoa jurídica de direito público interno, no caso o Município de Unai, construa um aterro sanitário adequado, promova a recuperação da área degradada e promova as medidas necessárias para dirimir os impactos ambientais na área atualmente utilizada para o despejo de lixo. - Recurso desprovido.¹⁰³

Embora a Lei que institui a política nacional de resíduos sólidos tenha sido promulgada somente no ano de 2010, percebe-se que anteriormente já existiam decisões jurisprudenciais a respeito do tema, devido aos grandes impactos ambientais e transmissões de doenças à população.

Conforme alude Paulo Affonso Leme Machado:

As descargas livres praticadas por particulares ou pelas prefeituras municipais apresentam, inegavelmente, perigos certos: poluição das águas subterrâneas e, por conseguinte dos cursos d'água vizinhos, proliferação de animais parasitas (insetos e roedores), odores nauseabundos de fermentação, tendo efeito adverso sobre os valores da terra, criando transtorno público, com interferência na vida comunitária e no desenvolvimento.¹⁰⁴

Como é observado, é obrigatório na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, evitando assim poluição ao meio ambiente, no entanto, o grande dilema que envolve os resíduos sólidos além do seu reaproveitamento ideal é a sua destinação final adequada. Com o intuito de erradicar os lixões, a Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional

¹⁰²FIORILLO, 2012, p.373.

¹⁰³BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento nº 0626408-59.2011.8.13.0000**. Relator: Des.(a) Eduardo Andrade. Julgado em: 06/03/2012. Publicado em: 16/03/2012. Acesso em: 29/08/2012.

¹⁰⁴MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p 664.

de Resíduos Sólidos apresenta que “A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei”.¹⁰⁵ Ou seja, até 2014 todos os Municípios, inclusive os de pequeno porte, deverão se adequar ao novo modelo apresentado que inclui além de outros itens a maneira adequada da destinação final dos resíduos sólidos.

O Caput do artigo 9º da Lei nº 12.305/2010 dispõe que:

Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.¹⁰⁶

Ocorre que nem todos os Municípios que compõem a federação estão aptos a cumprir tal Lei. Vários destes entes políticos têm menos de 20 mil habitantes. Portanto, suas receitas são em maior parte geradas de recursos da União e dos Estados. Conseqüentemente não receberão recursos públicos próprios. Isso revela a incapacidade dos Municípios de pequeno porte em cumprir a Legislação.

Paulo Affonso Leme Machado apresenta os consórcios públicos como uma solução:

A Lei 12.305 oferece um outro caminho para a obtenção de recurso prioritário da União: a solução consorciada intermunicipal para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal. Essa associação entre Municípios não precisa da intervenção do Estado, através de lei complementar, como no caso das microrregiões. Os Poderes Executivos e Legislativos dos Municípios interessados deverão intervir para que se ponha em marcha essa “solução consorciada” ou consórcio, que pode ter um prazo estipulado de duração ou condições para sua revogação e/ou término.¹⁰⁷

A própria Lei nº 12.305/2010 identifica a implantação de consórcios intermunicipais como um recurso:

Identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de

¹⁰⁵BRASIL. Congresso Nacional. - **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010; art.54.

¹⁰⁶Idem, art.9º.

¹⁰⁷MACHADO, 2012, p.645.

economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais.¹⁰⁸

Incentiva os consórcios entre os Municípios, apresentando em seu artigo 11, parágrafo único: “A atuação do Estado na forma do caput deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios¹⁰⁹”.

Maria Tereza Fonseca Dias define consórcios públicos a partir da Lei nº 11.107/2005 que o institui:

A introdução, no ordenamento jurídico pátrio, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que tratou de disciplinar a formação e contratação dos consórcios públicos, conferindo-lhes personalidade jurídica própria, tem provocado inúmeras discussões. Referida legislação visou promover, entre os entes federativos, a gestão associada de atividades e serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade das atividades compartilhadas entre as esferas federativas.¹¹⁰

Com o intuito de compreender melhor a natureza jurídica dos consórcios públicos, necessário se faz a elucidação dos doutrinadores. Na concepção de Diogenes Gasparini os consórcios públicos: “é o ajuste administrativo celebrado por pessoas públicas da mesma espécie, para a consecução de objetivos comum dos partícipes.”¹¹¹ Nota-se que o doutrinador atenta-se que nos consórcios as pessoas públicas são da mesma espécie, diferentemente dos convênios no qual podem participar pessoas públicas de qualquer espécie ou até mesmo particulares, ou seja a diferença entre os convênios e os consórcios está na diversidade ou não dos partícipes:

Dos convênios podem participar pessoas públicas de qualquer espécie ou mesmo particulares; dos consórcios só podem participar pessoas públicas, desde que da mesma espécie. De sorte que, entre a União, o Estado Federado e o Município podem haver convênio. Entre dois Estados-Membros ou cinco Municípios que podem haver consórcios. A participação de particulares, se não está proibida, descaracteriza por essa razão, o consórcio.¹¹²

¹⁰⁸ BRASIL. Congresso Nacional. - **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010, art 19, inciso III.

¹⁰⁹ Idem, art.11, parágrafo único.

¹¹⁰ PIRES, Maria Coeli Simões, 2008, p.91.

¹¹¹ GASPARINI, Diogenes, 2011, p. 867.

¹¹² Idem, p.867.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro os consórcios administrativos também são uma “forma de ajuste entre Municípios para desempenho de atividades de interesse comum.”¹¹³ Para ela são acordos de vontades que não chegam a ser um contrato, visto que, nos contratos os interesses são contrapostos, enquanto nos consórcios os interesses são comuns:

Consórcio administrativo é o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para a consecução de objetivos comuns. (...) As entidades têm competências iguais, exercem a mesma atividade, objetivam o mesmo resultado, estabelecem mútua cooperação.¹¹⁴

Porém, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, as contratações de consórcios públicos são contratos por interesse mútuo:

O contrato, como instituto da Teoria Geral do Direito, compreende duas modalidades básicas: a dos contratos em que as partes se compõem para atender a interesses contrapostos e que são satisfeitos pela ação recíprocas delas e os contratos em que, inversamente, as partes se compõem pela comunidade de interesses, pela finalidade comum que as impulsiona. Estes últimos são os contratos que originam as associações, as sociedades. Os do primeiro tipo são todos os demais contratos. A Lei de Contratos Administrativos cogita desta última espécie. Já os convênios e os consórcios correspondem a contratos do segundo tipo – ou seja, daqueles em que as partes tem interesses e finalidades comuns. Assim, convênios e consórcios diferem da generalidade dos contratos administrativos porque, ao contrário destes, não há interesses contrapostos das partes, mas interesses coincidentes.¹¹⁵

É nítida a comparação que o doutrinador faz em relação aos contratos e os consórcios. Para ele, os contratos administrativos são aqueles de interesses contrapostos, divergentes; e os contratos de interesses mútuos, convergentes são os convênios e os consórcios públicos.

Edmir Netto de Araújo também define os consórcios públicos como contratos por interesses mútuos:

Os consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes da Federação para a gestão associada de serviços públicos e transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens para isso são disciplinadas por normas baixadas por lei ordinária pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivamente.

¹¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2011, p.348.

¹¹⁴ Idem, p.348.

¹¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira, 2011, p. 671.

A União invocou o art.22 da CF (normas gerais sobre licitação e contratações administrativas) para instituir, por normas gerais aplicáveis às demais unidades federativas, baixadas pela Lei nº 11.107/2005, a natureza contratual e personalizada dos consórcios públicos.¹¹⁶

Embora existam as divergências doutrinárias a respeito da natureza jurídica dos consórcios públicos, a Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005 dispõe sobre suas normas gerais. O artigo 241 da Constituição Federal de 1988 também estabelece normas de contratação de consórcios públicos, incluindo os Municípios entre os entes públicos que podem realizar contratações de consórcios públicos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos¹¹⁷.

A respeito do referido artigo constitucional, Di Pietro afirma que:

O objetivo da norma constitucional é o de consolidar a gestão associada entre os entes federados para consecução de fins de interesse comum. Muitas vezes, o serviço que uma pessoa jurídica pública não pode ou tem dificuldade para executar sozinha, torna-se possível ou mais eficiente mediante a conjugação de esforços.¹¹⁸

Necessário se faz a elucidação dos procedimentos que o Poder Público deverá realizar para a constituição dos consórcios públicos. Com base na Lei nº 11.107/05 Di Pietro explica:

Embora o art.3º da Lei nº11.107/05 estabeleça que o consórcio será constituído por contrato, na realidade, outras formas contidas na lei permitem a conclusão de que a constituição do consórcio público se fará com observância de todo um procedimento, que envolve as seguintes fases: subscrição de protocolo de intenções (art.3º); publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art.4º, § 5º); lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções (art.55) ou disciplinando a matéria (art. 5º, § 4º); celebração de contrato (art.3º).¹¹⁹

¹¹⁶ ARAÚJO, Edmir Netto, 2010, p.269.

¹¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Angher, Anne Joyce, organização. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.p. 87.

¹¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, 2011, p.241.

¹¹⁹ Idem, p.245.

Nota-se que todo o procedimento não tem início pela simples celebração de um contrato, mas com o protocolo de intenções onde as partes manifestam o intuito do consórcio, definam as condições e o submetem à aprovação legislativa. “Somente após a ratificação é que poderá ser celebrado o contrato de constituição do consórcio”¹²⁰.

A respeito do protocolo de intenções, Celso Antônio Bandeira de Mello acentua sobre a obrigatoriedade de lei que disciplinará os contratos de consórcios celebrados:

O consórcio será sempre precedido de um protocolo de intenções celebrados entre as partes, o qual obrigatoriamente terá que ser ratificado por lei (art.5º) para que se tenha como travado o contrato de consórcio, salvo se naquela entidade, antes de firmado o protocolo, já houver lei disciplinando sua participação no consórcio público (§ 4º do art.5º)¹²¹.

Assim, se já houver lei que disciplina o ente público na participação no consórcio público antes de firmado o protocolo, não necessita do protocolo de intenções, podendo seguir para o contrato de gestão no qual irá definir a responsabilidade e atribuições de cada ente.

Os gestores deverão, ainda, no processo de constituição de consórcios públicos intermunicipais, conforme a Lei nº 11.107/05, realizar a estruturação jurídica que compreende: “o estudo preliminar de viabilidade do consórcio; elaboração do protocolo de intenções; do contrato de programa; do contrato de rateio; acompanhamento na câmara municipal.”¹²²

A respeito dos contratos de programa Celso Antônio Bandeira de Mello define:

Contratos de Programa são avenças travadas entre pessoas de direito público ou entre elas e pessoas da Administração indireta, como a condição de validade das recíprocas obrigações. O contrato de programa é estabelecido no âmbito dos consórcios ou convênios e deve obedecer à legislação sobre concessão e permissão de serviços públicos.¹²³

O doutrinador define ainda, os contratos de rateio:

¹²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2011, p.246.

¹²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira, 2011, p.671.

¹²² Disponível em: <http://www.urbano.mg.gov.br/municipios/consorcios>. Acesso em: 22 de maio de 2013.

¹²³ Idem, p.672.

Contratos de Rateio são avenças compostas em decorrência do consórcios públicos, formalizadas em cada exercício financeiro, nos quais os consorciados estabelecem a repetição dos montantes e cargo de cada qual na execução das despesas inerentes, constituindo-se ditos contratos em condição para a entrega de recursos financeiros ao consórcio.¹²⁴

No que tange à boa administração na gestão ambiental no Estado de Minas Gerais tem-se o Programa “Minas Sem Lixões” uma idealização da Fundação Israel Pinheiro (FIP) que é uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que recebeu a qualificação especial de Organização da Sociedade Civil por Interesse Público (OSCIP). Tal entidade integrante do terceiro setor, juntamente com a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), fundação pública instituída pelo Estado de Minas Gerais, possui um termo de parceria para a execução das atividades do Programa “Minas Sem Lixões”. Esse Programa visa orientar os municípios do Estado de Minas Gerais na aplicação da Lei nº 12.305/2010 para a sua adequação à política nacional de resíduos sólidos. Nesse sentido:

Criado em 2003 pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), o programa Minas sem lixões apoia os municípios mineiros na implementação de políticas públicas voltadas para a gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos. Com o objetivo de buscar maior eficiência, além de ampliar as possibilidades de articulação entre o Estado, municípios e cidadãos, a Fundação Israel Pinheiro (FIP) tornou-se, em 2008, parceira da Feam na gestão do programa Minas sem lixões, por meio da assinatura do Termo de Parceria 22/2008.¹²⁵

Percebe-se que o Programa auxilia os gestores municipais na implantação de políticas públicas de reaproveitamento dos resíduos sólidos como o incentivo à coleta seletiva, e os auxilia na prestação de serviços de tratamento dos resíduos sólidos. Desse modo, o programa investe na capacitação dos agentes públicos através de cursos e palestras e na realização de visitas técnicas nos Municípios, orientando quanto à documentação necessária no processo de licenciamento ambiental desde a implantação até a manutenção dos aterros sanitários. Estimula, ainda, a criação de consórcios públicos intermunicipais como forma de gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos, já que de acordo com a Lei nº 12.305/2010, até o ano de 2014 todos os Municípios deverão erradicar seus lixões.

¹²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira, 2011, p.672.

¹²⁵ Disponível em: <http://www.minassemlixoes.org.br/conheca-o-programa/quem-somos>. Acesso em: 22 de maio de 2013.

A título exemplificativo a respeito da criação de consórcios públicos intermunicipais na destinação de resíduos sólidos em aterros sanitários foi realizado um estudo junto à FIP, sendo constatado que na região Leste do Estado de Minas Gerais os Municípios consorciados são João Monlevade, Nova Era, Bela Vista de Minas e Rio Piracicaba. A parceria existe desde o ano de 2006 e o aterro sanitário controlado foi criado com a perspectiva de vida útil de 27 anos. A participação na construção e manutenção do projeto é proporcional ao uso que cada município faz do aterro que tem capacidade para receber todo o lixo diário das quatro cidades consorciadas. Cerca de 55 toneladas são destinados ao local, sendo 35 do Município de João Monlevade, 10 de Rio Piracicaba, 06 de Bela Vista de Minas e 04 de Nova Era. O aterro sanitário controlado está localizado na MG – 123, divisa entre Rio Piracicaba e João Monlevade.¹²⁶

Percebe-se que os gestores municipais no processo de constituição dos consórcios públicos intermunicipais, além de observarem toda a estruturação jurídica conforme institui a Lei nº11.107/05, deverão primar pela proximidade dos Municípios devido à viabilização de toda a logística do serviço. O Programa “Minas Sem Lixões” auxilia sem ônus os gestores municipais em todas as fases da estruturação dos consórcios públicos no âmbito do Estado de Minas Gerais.

De acordo com o Programa “Minas Sem Lixões” existe a vantagem dos Municípios se consorciarem pela maior facilidade encontrada na captação de recursos:

Uma vez que os consórcios representam sempre grupos de municípios, esses tendem a ser vistos como prioridades – em relação aos pedidos feitos por municípios isolados – pelas fontes de recursos. O consorciamento, nesse sentido, representa o equacionamento de problemas em escala regional, algo preferível sobretudo no caso de problemas cujas conseqüências dificilmente se limitam a atingir apenas a um município.¹²⁷

A Lei nº 12.305 prioriza os Municípios consorciados ao acesso aos recursos da União, como institui o artigo 18, parágrafo 1º, inciso I:

Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que: optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a

¹²⁶ Informações disponibilizadas: <http://www.feam.br/minas-sem-lixoes> Acesso em: 09 / 04 /2013.

¹²⁷ Disponível em: <http://www.minassemlixoes.org.br/conheca-o-programa/quem-somos>. Acesso em: 22 de maio de 2013.

gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal (...)¹²⁸

Alcançar recursos da União fica mais facilitada, como o repasse do ICMS ecológico, visto que na gestão consorciada os custos de manutenção das prestação de serviços são menores e a população atendida é maior.

Deste modo, pode-se afirmar que a FIP, juntamente com a FEAM, ao executarem o programa “Minas Sem Lixões” contribuem com a efetivação da lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, principalmente no que tange a disposição final adequada dos resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários. Desse modo, servem de suporte aos municípios, a fim de se promover a melhoria da qualidade ambiental.

Assim, os consórcios públicos intermunicipais na gestão ambiental no Estado de Minas Gerais revelaram-se capazes de desenvolver a eficiência administrativa e efetivar o direito fundamental à boa administração na prestação de serviços ambientais aptos no tocante à destinação dos resíduos sólidos em aterros sanitários.

¹²⁸ BRASIL. Congresso Nacional. - **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010, art.18, parágrafo 1º, inciso I.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os consórcios públicos intermunicipais podem ser importantes ferramentas de gestão pública integrada na destinação de resíduos sólidos no tocante à execução de serviços de aterros sanitários. Nesse propósito, pode ser considerada uma solução eficaz para a problemática dos resíduos sólidos nos Municípios, buscando efetivar o dispositivo no artigo 3º, inciso VIII, da Lei nº 12.305/2010, que impõe a implementação dos aterros sanitários como forma de destinação dos resíduos sólidos. Por meio da implementação de consórcios ambientais é possível superar portanto, a escassez de recursos de modo a promover a eficiência administrativa.

Foi possível concluir que os gestores públicos, sobretudo de Municípios de pequeno porte, devem primar pela instituição de consórcios públicos intermunicipais como alternativa para a solução de problemas relacionados aos resíduos sólidos urbanos gerados em seu território, visto que compartilhando as responsabilidades existe a possibilidade de economia financeira e diminuição dos passivos ambientais. Assim, pode-se afirmar que a integração destes Municípios facilita o cumprimento da norma arrolada no artigo 3º, inciso VIII da Lei nº 12.305/2010, garantindo o cumprimento do princípio da eficiência. Desse modo, a gestão integrada promovida através dos consórcios públicos otimiza a prestação de serviços quanto ao gerenciamento de resíduos sólidos, sendo confirmada no decorrer dos estudos.

Para tanto, foi percorrido no desenvolver desta pesquisa reflexões sobre o desenvolvimento econômico acelerado, o qual se tornou um problema para o meio ambiente, tendo em vista a ideologia de se consumir cada vez mais, resultando em acúmulo de lixo. Foi apresentada, ainda, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que foi instituída no ano de 2010, buscando solucionar toda a problemática que envolve o lixo urbano.

Ademais, também foi verificada a importância do Município na gestão dos resíduos sólidos, através da abordagem de sua competência enquanto prestador de serviços públicos e garantidor de políticas públicas na questão dos resíduos sólidos, demonstrando a definição dos resíduos sólidos e os seus tipos de tratamentos finais.

Por derradeiro, há de se considerar que os consórcios públicos intermunicipais aperfeiçoam a prestação de serviços ambientais no que tange à destinação de resíduos sólidos em aterros sanitários, instrumentalizando o Poder

Público no cumprimento do artigo 3º, inciso VIII da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Há de se concluir que para haver o cumprimento da eficiência administrativa, muito além do que a realização de simples atos normativos, é necessário haver ações ou medidas concretas por meio da instituição de mecanismos que melhorem a qualidade dos serviços públicos ao mesmo tempo em que promovam a otimização dos gastos públicos. É essa a proposta da criação dos consórcios públicos intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, o que materializa o cumprimento da própria eficiência administrativa, principio corolário do direito fundamental à boa administração pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 5. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

ASMARE - Associação Dos Catadores De Papel E Material Reaproveitável. Disponível em: <http://cirandas.net/asmare-associacao-dos-catadores-de-papel-e-material-reaproveitavel>. Acesso em: 26 / 05 /2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. Angher, Anne Joyce, organização. 10. ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Vade Mecum Universitário de Direito Rideel. Angher, Anne Joyce, organização. 10 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2011.

BRASIL. **Lei nº 11.107 de 6 de Abril de 2005**: Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 18 / 02 / 2013.

BRASIL **Lei nº 11.445 de 5 de Janeiro de 2007**: Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 18 / 02 / 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de Agosto de 2010**: Institui Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 29 / 08 / 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas, Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 2009.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. 13. Ed. São Paulo: Editora Afiliada, 2009.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Disponível em: <http://www.urbano.mg.gov.br/municipios/consorcios>. Acesso em: 22 / 05 / 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 24. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Públicas: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 8. Ed. São Paulo: Atlas. 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 13. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.feam.br/minas-sem-lixoes> Acesso em: 09 / 04 /2013. Acesso em: 22 / 05 / 2013.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 16. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 16. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 20. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 28. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente.** 7. Ed. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional.** 28. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Aranha. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública,** tradução Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

PROGRAMA “MINAS SEM LIXÕES”. Disponível em:
<http://www.minasemlixoes.org.br/conheca-o-programa/quem-somos>.
Acesso em: 22 / 05 / 2013.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento nº 0626408-59.2011.8.13.0000**. Relator: Des.(a) Eduardo Andrade. Julgado em: 06/03/2012. Publicado em: 16/03/2012. Acesso em: 29/08/2012.

Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível nº 0007867-26.2010.8.26.0606**. Relator: Des.(a) Renato Nalini. Julgado em: 31/03/2011 . Publicado em: 07/04/2011. Acesso em: 26/05/2013.