



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: EXPERIÊNCIAS FEDERATIVAS, OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Ariadne Muricy Barreto¹

1 INTRODUÇÃO

Os consórcios públicos podem viabilizar ações de cooperação entre entes federativos com vistas ao planejamento, à regulação e à gestão associada de serviços públicos de interesse comum de alguns ou de todos os consorciados, de acordo com o art. 241 da CF/88. A partir desse dispositivo, foi publicada a Lei Federal n. 11.107/05, regulamentada pelo Decreto n° 6.017/07, estabelecendo normas gerais para orientar a ação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios sobre o tema. Esse arcabouço normativo trouxe importantes contribuições para a estabilidade institucional e jurídica, bem como o fortalecimento das relações federativas nela baseadas, agregando importantes contribuições para gestão associada de serviços públicos (RAVANELLI, 2010).

A gestão associada de serviços públicos e a regionalização da gestão delineiam as principais frentes estratégicas previstas na legislação para a coordenação e a cooperação federativa no âmbito das políticas de saneamento e de resíduos sólidos. Especialistas, gestores e órgãos de controle convergem sobre a importância destas estratégias, uma vez que muitos dos assuntos tratados nessas políticas demandam ampliação da escala para execução governamental no sentido de alcançarem maior eficiência dos investimentos a realizar. Motivam também o consenso e a constatação de que os custos governamentais tendem a ser maiores quanto menor for a população beneficiária. Em sentido diverso, as possibilidades de melhor execução são ampliadas quanto maior for a população.

Diante destes aspectos, este artigo pretende discutir oportunidades e desafios da atuação de consórcios públicos na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) considerando experiências de consorciamento no país e os impactos destas para a garantia do direito à cidade.

¹ Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia. Professora da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Assessora Especial/Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. E-mail: ariadne@uefs.br; ariadne.barreto@seplan.ba.gov.br



2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A Lei n.11.107/2005 estabelece no §1º do artigo 1º que o consórcio público pode ser constituído como uma associação pública, de direito público, ou uma pessoa de direito privado. O consórcio público com personalidade jurídica de direito público tem natureza jurídica de autarquia interfederada e integra a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados. Neste caso, estarão vinculados ao órgão – Ministério, secretaria estadual ou municipal – ao qual seu objeto possui maior vinculação ou àquele definido no Protocolo de Intenções do qual se originou o consórcio.

A área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, é a que corresponde à soma dos territórios: dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos; dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; ou dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios. Diante dessas configurações, o consórcio pode também ser constituído por municípios e estados não limítrofes, ampliando muito as possibilidades de articulação entre os entes.

Segundo Adriana Carneiro da Silva (2015), os consórcios constituem um “território institucionalizado”, que promove integração entre diversas dimensões – sociais, econômicas, territoriais e políticas – fortalecendo o planejamento integrado e a governança compartilhada. Isso estimula a criação de redes de conhecimento, articulação entre esferas de governo e uma gestão pública mais cooperativa. O consórcio atua, assim, em uma área regionalizada intermediária entre as esferas federadas e, nesse sentido, pode redimensionar as relações existentes entre os territórios por ele abrangidos.

Nessa linha, fortalecem também o poder de barganha do coletivo para investimentos em seu território, uma vez que procura condições para articular, negociar e controlar as relações de poder territorializadas, que se manifestam na apropriação e definição desse território, pois essa estrutura cooperativa define novos limites territoriais para a elaboração de ações coletivas.

Esses são aspectos importantes, pois podem constituir fatores de agregação ou de acirramento das disputas entre entes. A disposição de consorciar, portanto, requer dos seus integrantes uma tomada de posição acerca da possibilidade de construção coletiva e colegiada do território. Quanto maior for a adesão a essa perspectiva, maior será o comprometimento dos interessados com o pactuado.

Uma vez constituído, o consórcio público pode executar objetivos de interesse comum definidos entre os entes consorciados, especialmente na gestão compartilhada de serviços. Para



isso, está autorizado a firmar convênios, contratos e acordos, receber recursos públicos e privados, promover desapropriações e instituir servidões conforme previsto no contrato. Além disso, pode ser contratado diretamente pelos entes consorciados, sem necessidade de licitação.

Os consórcios intermunicipais podem executar importantes serviços para garantia do direito à cidade, entre eles estão os relacionados ao manejo de resíduos sólidos urbanos (RSU). Segundo o SNIS/2019 (BRASIL, 2019), além da disposição final em aterros e elaboração de planos intermunicipais, os consórcios públicos realizam, ainda: coleta convencional e seletiva de resíduos domiciliares, transbordo e transporte; coleta e reciclagem de resíduos da construção civil; tratamento de resíduos de serviços de saúde; capina, poda e varrição; apoio e capacitação de cooperativas de catadores; coleta e destinação de pneus inservíveis; e ações de mobilização social e educação ambiental, todos essenciais para implementação do direito à cidade.

Os Municípios, em especial os de pequeno porte, têm baixa capacidade técnica, financeira e operacional para implementar a PNRS e, também, dificuldades na celebração e manutenção dos consórcios, o que os prejudica na obtenção de ganhos de escala e redução dos custos da disposição de resíduos. Ocorre que, para muitos desses Municípios, as soluções consorciadas seriam uma alternativa viável para que, por meio da colaboração mútua, esses entes possuam mecanismos de realizar a gestão ambientalmente adequada de seus resíduos.

De acordo com o Suplemento de Saneamento da MUNIC 2017, 30,2% dos 5 570 Municípios informaram a participação em consórcios na área do saneamento básico, tendo a região Sul (34,9%) e a Nordeste (31,6%) os maiores percentuais. No Norte foram registrados os menores percentuais da proporção de municípios que participam de consórcio nessa área, apenas 17,8%. Destaca-se, ainda, que os estados de Sergipe (78,7%) e de Rondônia (75,0%) possuem os maiores percentuais de proporção de municípios consorciados em relação às Unidades da Federação.

No Brasil, há registros de experiências exitosas de atuação na área de resíduos sólidos, como é o caso do Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos (CIGRES) no Rio Grande do Sul, que atua, desde 2007, com 31 municípios, 170 mil habitantes, 15 municípios com população inferior a 1.290 habitantes e o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental CONSAB/SP, desde 2009.

No Ceará, há também registro de experiências importantes. O governo do Estado adotou, como política de Estado, o fomento à criação de consórcios para atuar na área de resíduos sólidos, visando a implementação da PNRS, estimulando, em especial: a elaboração dos planos, construção de cadeias produtivas locais referentes ao aproveitamento dos resíduos em processos de economia circular, bem como encerramento dos lixões.

O alto percentual de consórcios na área de resíduos sólidos foi motivado por mecanismos de



indução previstos, em especial, na Lei n. 12.305/2010 que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos e no Decreto n. 7.404/2010, que trata da sua regulamentação. Esses normativos estabelecem como um de seus princípios a cooperação federada e, entre os seus objetivos, a articulação entre as diferentes esferas do poder público e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos. Para alcançá-los, conforma já destacado, a Lei estabelece, ainda, o incentivo à adoção de consórcios públicos ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, no intuito de chegar à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos (art. 8, inciso XVIII e 45).

Nessa linha, o Decreto n. 7.404/2010 prevê que a União dará prioridade de acesso aos recursos referentes a incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento aos Estados que instituírem microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos, bem como ao Distrito Federal e aos Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluídas a elaboração e implementação de plano intermunicipal..

3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese as inúmeras vantagens observadas no uso dos consórcios para gestão associada de serviços públicos e cooperação federada, esses instrumentos podem não atender de modo satisfatório em todas as políticas públicas. As experiências brasileira indicam êxitos da atuação dos consórcios na gestão ambiental compartilhada, na gestão dos serviços de saneamento, em especial, sobre o manejo de resíduos sólidos com os impactos qualitativos para as populações locais e a efetivação do direito à cidade, mas ainda se observam deficiências ou impasses que, não raro, inviabilizam o funcionamento desses consórcios.

O êxito da experiência consorciada requer comprometimento permanente dos seus integrantes na busca de soluções dialogadas para os problemas comuns; bem como na sustentação das ações pactuadas. Podem ser citadas como prejudiciais as faltas de: planejamento das ações do consórcio; da identificação de prioridades; reuniões entre os consorciados; bem como a carência de equipe técnica com capacitação adequada ao cumprimento das competências da entidade seja na área administrativa, seja para acompanhamento das áreas finalísticas nas quais atue; o não cumprimento do contrato de rateio e o desequilíbrio entre as ações de investimentos e os resultados ofertados para os entes consorciados com as ações do consórcio, para citar algumas.

Além dessas, podem ser destacadas, ainda, as divergências ou competições políticas entre lideranças e titulares dos entes integrantes do consórcio em relação à maior ou menor preponderância da influência destes nas relações federativas ou institucionais estabelecidas pelo



consórcio. Esses impasses não são raros e requerem soluções diferenciadas, conforme o caso e o contexto federativo no qual estão inseridos. Devem, portanto, se constituir em objeto de permanente atenção dos consórcios independente da área.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UEFS pelo investimento realizado na minha pesquisa no Doutorado, da qual se origina este resumo, e à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia pelo compartilhamento de experiências e conhecimentos.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, Ariadne Muricy.; ROCHA, Julio Cesar de Sá da. Consórcios públicos na gestão ambiental em face do federalismo cooperativo: impasses e perspectivas. **Revista Brasileira de Direito Animal**. v. 14 n. 2, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/33327>. Acesso em: 19 de jun 2025. BRASIL. *Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**, 2019.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Suplemento de Saneamento da MUNIC 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- RAVANELLI, Paula Losada. **Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre entes federados**. III Congresso Consad de Gestão Pública, março 2010. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_51/consorcios_publicos_os_desafios_do_fortalecimento_de_mecanismos_de_cooperacao_e_colaboracao_entre_os_entes_federados.pdf. Acesso em , 2 jul. de 2025. https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9559/1/2008_PaulaRavanelliLosada.pdf
- RIBEIRO, Wladimir. **Regionalização e Autonomia Municipal**. Disponível em: <https://apd.org.br/wp-content/uploads/2021/04/17-TEXTO-14-POLIFONIA-7.pdf>. Acesso em: 30 de jun. de 2025
- SILVA, Adriana Carneiro. **Condicionantes e estratégias da gestão territorial no Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Território Portal do Sertão**. Dissertação a Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia – UFBA (Mestrado), 2015. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/19302/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Adriana%20Carneiro%20da%20Silva.pdf>. Acesso em 27 jun. 2025.