

POTENCIALIDADES E DESAFIOS DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS¹

Pedro Alves Duarte²

1 INTRODUÇÃO

Passados doze anos desde a promulgação da Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), o Brasil ainda encontra entraves e desafios expressivos para a sua implementação.

Esses desafios são evidenciados em uma breve descrição do panorama nacional, demonstrando que ainda convivemos com 2.167 lixões e aterros controlados no país;³ nossos índices de coleta seletiva e reciclagem ainda são muito baixos; e o tratamento da fração orgânica dos resíduos, que representa cerca da metade dos resíduos sólidos urbanos produzidos no país, é incipiente, tudo isso caracterizando um cenário deficitário da gestão e manejo de resíduos sólidos urbanos (RSUs).

Visando superar alguns dos problemas enfrentados pelos municípios, que são os titulares exclusivos dos serviços de manejo de RSUs e de limpeza pública urbana até meados de 2020, a Lei Federal nº 14.026 (Brasil, 2020a), promulgada em julho do referido ano, promoveu algumas alterações na PNRS. Merecem destaque as modificações quanto à titularidade dos serviços, à prestação regionalizada e à necessidade da cobrança visando à remuneração pelos serviços de manejo de RSUs prestados ou postos à disposição dos usuários.

Os dois primeiros temas se relacionam, uma vez que hoje em dia a titularidade pode ser exercida isoladamente ou compartilhada com outros municípios, e em alguns casos com os Estados, em estruturas de prestação regionalizada dos serviços. Salienta-se que o Decreto Federal nº 10.588/2020, recentemente revogado e que dispunha sobre a alocação de recursos públicos federais no setor de saneamento básico, admitia os consórcios públicos intermunicipais como forma de prestação regionalizada para os serviços de manejo de RSUs e limpeza pública urbana, conforme redação expressa no § 11 do art. 2º.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua29art6>

2. Engenheiro ambiental; e coordenador da Câmara Temática de Resíduos Sólidos da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), seção do Distrito Federal.

3. Dados extraídos do diagnóstico temático manejo de resíduos sólidos urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para o ano de referência de 2021 (Brasil, 2022).

Entretanto, o Decreto Federal nº 11.467, de 5 de abril de 2023, suprimiu essa redação, admitindo, no § 6º do art. 6º, consórcios intermunicipais de saneamento básico como forma de prestação regionalizada, desde que os estados não tenham aprovado legislação sobre outras formas de prestação regionalizada admitidas na lei.⁴

É importante frisar que a lei criou mais um mecanismo de *spending power* ao condicionar a adesão dos municípios nas estruturas das formas de prestação regionalizada ao recebimento de recursos federais (art. 8º-A da Lei nº 11.445/2007 alterada pela Lei nº 14.026/2020). Ressalta-se o caráter facultativo da adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada. Com isso, os municípios que não aderirem às estruturas de regionalização – como consórcios intermunicipais de resíduos – não serão elegíveis para receber recursos da União, dificultando a implementação da política de resíduos.

Cabe destacar que a Lei Federal nº 12.305/2010 já estimulava a formação de consórcios intermunicipais de resíduos desde a sua promulgação, demonstrando a visão de governo daquela época, de que os consórcios poderiam se configurar como “a solução ou a saída” para a maioria dos municípios brasileiros conseguirem implementar políticas eficientes de resíduos sólidos. Entretanto, a PNRS somente priorizava⁵ os consórcios públicos para a obtenção de incentivos instituídos pelo governo federal, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvessem resíduos sólidos. Atualmente, reitera-se que o novo marco do saneamento condicionou a participação em consórcios intermunicipais de RSUs para o recebimento de recursos federais.

Considerando os dois marcos legais indutores da formação de consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, Lei nº 12.305/2010 e Lei nº 14.026/2020, além da própria Lei de Consórcios Públicos, há um grande potencial de crescimento dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos,⁶ com expectativa sobre a constituição de novos consórcios e o ingresso de municípios naqueles já existentes. Também se espera um crescimento das possibilidades de atuação desses consórcios.

Partindo do pressuposto de um maior protagonismo dos consórcios de resíduos no país, este artigo apresenta as potencialidades dos consórcios e os seus desafios para que os municípios consigam avançar expressivamente na implementação da PNRS.

4. Na visão do autor deste artigo, não haverá prejuízo aos consórcios de resíduos sólidos, que continuarão acessando recursos federais, já que o dispositivo expresso no § 6º se aplica, na prática, aos consórcios constituídos para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, uma vez que estes foram o foco da maioria das leis estaduais sobre prestação regionalizada dos serviços de saneamento. Apesar disso, considera-se que o decreto vigente deveria ter recepcionado a redação do § 11 do art. 2º do extinto Decreto Federal nº 10.588/2020 para resíduos sólidos urbanos, sob o entendimento de que a ausência desse dispositivo pode gerar dúvidas nos gestores municipais quanto à exigência de cumprimento da prestação regionalizada, para fins de alocação de recursos federais, nos casos de consórcios de resíduos.

5. O art. 45 da Lei nº 12.305/2010 (Brasil, 2010a) não foi suprimido com a promulgação da Lei nº 14.026/2020 (Brasil, 2020a).

6. Atualmente, há 226 consórcios públicos de resíduos abrangendo 1.380 municípios, de acordo com o Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do SNIS para o ano de referência de 2021 (Brasil, 2022b).

2 REGIONALIZAÇÃO

2.1 Necessidade de regionalização

A necessidade de regionalização das políticas públicas setoriais decorre da própria dimensão do país, que contabiliza uma população aproximada de 208 milhões de habitantes⁷ distribuídos num vasto território, com área de 8.511.000 km².

Dos 5.568⁸ municípios brasileiros, quase 88% são considerados de pequeno porte, com até 50 mil habitantes, sendo que cerca de 95% contam com população de até 100 mil habitantes. É justamente essa distribuição que, entre outros fatores, justifica a necessidade de regionalização de políticas públicas, uma vez que a maioria dos municípios pequenos e médios apresenta déficit técnico e de recursos financeiros para execução de políticas isoladamente, sobretudo aquelas negligenciadas por décadas, como a de resíduos sólidos urbanos. O relatório da revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), publicado em 2019, apontou que grande parte dos municípios com menos de 30 mil habitantes, que representava cerca de 80% do total do país naquele ano, não possuía estruturas institucionais nem recursos financeiros para organizar uma gestão sustentável dos serviços de saneamento básico.

Com isso, a maioria dos municípios brasileiros apresenta deficiência na gestão de resíduos e na prestação dos serviços associados aos RSUs. De fato, há baixa capacidade de gestão técnica e operacional, além de problemas de ordem econômico-financeira, que refletem ausência ou insuficiência de arrecadação para remunerar os serviços prestados. De acordo com o SNIS, referente ao ano de 2021, somente 2.062 municípios informaram realizar a cobrança pelo manejo de RSUs e apenas 161 alcançaram a sustentabilidade econômico-financeira, com as receitas cobrindo integralmente os custos do serviço (Brasil, 2022b).

Esse contexto, aplicável à maioria dos municípios de pequeno e médio porte brasileiros, resulta nos problemas de limpeza pública e manejo de RSU que se seguem.

- Irregularidade na prestação do serviço de coleta de resíduos domiciliares.
- Baixa cobertura de coleta de resíduos domiciliares nas áreas rurais.
- Uso de veículos coletores em condições inadequadas resultando no espalhamento de resíduos e de chorume nas vias durante o transporte dos resíduos.
- Inexistência de sistemas oficiais de coleta seletiva de resíduos recicláveis.
- Ausência de compostagem de resíduos orgânicos.
- Disposição final inadequada de resíduos em lixões e aterros controlados, com a presença de catadores de materiais recicláveis trabalhando em condições insalubres.

7. Dados de 2022, segundo prévia do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <[https://censo2022.ibge.gov.br/pt/component/content/article/2012-agencia-de-noticias/noticias/35954-brasil-tem-207-8-milhoes-de-habitantes-mostra-previa-do-censo-2022.html#:~:text=Brasil%20tem%20207%2C8%20mil%C3%B5es,-mostra%20pr%C3%A9via%20do%20Censo%202022&text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20\(28,Veja%20a%20lista%20completa%20aqui](https://censo2022.ibge.gov.br/pt/component/content/article/2012-agencia-de-noticias/noticias/35954-brasil-tem-207-8-milhoes-de-habitantes-mostra-previa-do-censo-2022.html#:~:text=Brasil%20tem%20207%2C8%20mil%C3%B5es,-mostra%20pr%C3%A9via%20do%20Censo%202022&text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20(28,Veja%20a%20lista%20completa%20aqui)>. Em função do prazo estipulado para publicação deste artigo, não foi possível aguardar o final da contagem do Censo Demográfico de 2022, uma vez que será concluído em 2023 e ainda passará por um processo de refinamento das informações.

8. Oficialmente, o Brasil possui 5.568 municípios. Ocorre que tabelas de órgãos federais frequentemente apresentam o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha conjuntamente com os municípios, resultando na impressão da existência de 5.570 municípios no país.

Visando modificar esse cenário, o governo federal tem adotado medidas de condicionamento aos recursos federais pelos municípios ao longo dos anos, a fim de induzir melhorias na gestão municipal e o cumprimento dos requisitos legais. Segundo Rocha, Scaff e Maziviero (2021), o Brasil tem se utilizado de mecanismo fiscal inspirado no *spending power*, importado do direito estadunidense, à medida que estabelecem vários requisitos legais que devem ser cumpridos pelos municípios para possibilitar o acesso a recursos financeiros provenientes da União. É o caso do condicionamento da elaboração de plano de gestão integrada de resíduos sólidos (PGIRS) e da adimplência ao SNIS e ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos (Sinir), entre outros requisitos, para o acesso a recursos federais.

Embora a prestação regionalizada se configure como mais uma condição de acesso aos recursos federais, o que desagrada entidades municipalistas que, antes da alteração do marco do saneamento, já questionavam o excesso de exigências e restrições que o governo federal estabelece para os municípios acessarem recursos, é necessário compreender o potencial dos consórcios no fortalecimento da gestão, bem como a ótica do governo. A razão disso é que a experiência do governo federal na destinação de recursos financeiros para a aquisição de equipamentos e construção de infraestruturas em municípios pequenos e médios, isoladamente, não surtiu efeito por décadas, resultando em desperdício de recursos públicos pela descontinuidade no funcionamento ou sequer início de operação das unidades para tratamento e disposição final.

Desde a década de 1980 até recentemente, órgãos federais, como o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Cidades e a Fundação Nacional da Saúde (Funasa), financiaram a construção de diversos aterros sanitários de pequeno porte, pátios de compostagem e unidades de triagem para municípios, estruturas que, imediatamente após a conclusão das obras ou pouco meses após o início da operação, foram abandonadas com a descontinuidade dos serviços.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), em relatório publicado em 2010 sobre o monitoramento do programa sobre RSUs, naquela época estimou-se que, entre 2000 e 2009, o desperdício gerado na aplicação de recursos, pela Funasa, em convênios para construção de aterros sanitários, que foram abandonados ou retornaram à condição de lixões, foi de aproximadamente R\$ 44 milhões (Brasil, 2010b).

FIGURA 1

Aterro sanitário de pequeno porte abandonado, construído com recursos federais



Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Dessa forma, na perspectiva do governo federal, a necessidade da prestação regionalizada também se justifica pela experiência de sucessivos investimentos fracassados em municípios que, individualmente, não tinham condições estruturantes de prestar os serviços adequadamente, nem de manter as infraestruturas.

2.2 Processo de regionalização

De maneira geral, houve três formas de definição e formação de arranjos regionais, desde a promulgação da PNRS em 2010: i) arranjos definidos pelos estados; ii) arranjos formados espontaneamente pelos municípios; e iii) arranjos decorrentes da construção de aterros sanitários privados nas regiões.

Os arranjos definidos pelos estados foram feitos durante a elaboração de planos estaduais de resíduos sólidos (PERS), planos de regionalização ou mesmo mediante políticas estaduais estruturantes de incentivo à formação de consórcios. Alagoas e Ceará são dois exemplos em que a constituição de consórcios de resíduos se deu mediante indução de políticas estaduais voltadas especificamente para a regionalização.

Cabe salientar, entretanto, que, em muitos estados, os arranjos definidos em PERS ainda não se reverteram em consórcios públicos por motivos diversos, entre eles a baixa qualidade de alguns planos estaduais, a reduzida participação municipal no processo de planejamento, o desconhecimento das possibilidades e prerrogativas dos consórcios públicos intermunicipais e o baixo interesse dos chefes dos executivos municipais na regionalização devido a questões de natureza político-partidária.

Recentemente, o novo marco legal do saneamento básico atribuiu aos estados a responsabilidade de definir arranjos regionais, apesar de a atuação dos órgãos estaduais ter se limitado à água e esgoto na quase totalidade dos estados. Uma das exceções foi Minas Gerais, que definiu um arranjo a partir dos consórcios preexistentes, alocando municípios ainda não consorciados em consórcios preexistentes para obter uma população mínima de 300 mil habitantes, com fins de proporcionar ganho de escala para viabilizar a destinação ambientalmente adequada de resíduos e rejeitos. Apesar dos esforços do estado, o arranjo proposto tramitou na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, desde junho de 2021, tendo sido arquivado em janeiro de 2023 por mudança de legislatura.

Outro incentivo recente se deu com a edição do Decreto nº 10.936/2022,⁹ que reafirmou o papel dos estados como indutores da regionalização. No art. 33, inciso III, do referido decreto, ficou estabelecido que compete aos estados e ao Distrito Federal

incentivar a regionalização dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por meio de consórcios públicos e arranjos de prestação regionalizada, nos termos do disposto no inciso VI do *caput* do art. 3º da Lei nº 11.445/2007, principalmente quanto à implantação de unidades regionalizadas, que atendam a mais de um município, para a destinação final ambientalmente adequada de resíduos em seu território (Brasil, 2022a).

Também houve arranjos constituídos espontaneamente pelos municípios por meio de interlocução entre os prefeitos de uma mesma região geográfica, resultando na criação de consórcios públicos. Como a adesão ao consórcio é voluntária, nesses casos, houve interesse mútuo e amplo diálogo entre os líderes municipais para a constituição dos consórcios.

9. O referido decreto em vigor regulamenta a Lei nº 12.305/2010 ao revogar o Decreto nº 7.404/2010.

Uma outra forma de regionalização, embora não necessariamente tenha resultado na formação de consórcios públicos intermunicipais, se deu a partir da implantação de aterros sanitários privados em regiões específicas, normalmente próximo a cidades de médio e grande porte. Pela ausência de outros aterros nas proximidades, os municípios acabaram tendo como única opção o aterro privado, requerendo o compartilhamento da disposição final no aterro e de infraestruturas como estações de transbordo, independentemente da formação de consórcios. Um exemplo típico de regionalização induzida a partir da implantação de aterros privados se deu em Mato Grosso do Sul.

Cumpre destacar, no sentido de uma atuação do governo federal e dos estados como indutores da formação de consórcios de resíduos, recente trabalho publicado pelo TCU que culminou no Acórdão nº 389/2023 (Brasil, 2023b). Entre as medidas votadas, estabeleceu-se que cumpre ao TCU informar os Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal e os Tribunais de Contas dos municípios acerca dos dados obtidos quanto à pequena proporção de consórcios formados no Brasil, ressaltando a importância de os municípios se associarem, de forma a propiciar a prestação conjunta do serviço público de manejo de RSUs, de acordo com o disposto no art. 8º, inciso XIX, da Lei nº 12.305/2010, no art. 50, inciso VIII, da Lei nº 11.445/2007, e no art. 33, inciso III, do Decreto nº 10.936/2022.

2.3 Consórcios públicos intermunicipais

Segundo Henrichs (2019), a Lei nº 11.107/2005 trouxe estabilidade ao definir as normas gerais para o estabelecimento dos consórcios públicos. Com isso, o consórcio público assumiu um protagonismo na gestão pública, por se constituir em instrumento de cooperação entre os entes locais e uma maneira de viabilizar ganhos em matéria de políticas públicas, assegurando o desenvolvimento regional.

Numa visão simplista aplicada ao setor de saneamento, é possível afirmar que os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos são constituídos pelo agrupamento voluntário de municípios, visando à superação conjunta de problemas e desafios similares ou idênticos que, do contrário, terão que ser enfrentados isoladamente por município. Com isso, aumentam as possibilidades de os municípios conseguirem cumprir com suas obrigações e responsabilidades estabelecidas na Lei nº 12.305/2010.

Sob a ótica da prestação regionalizada de serviços, na primeira década da PNRS a concepção dos consórcios intermunicipais era quase restrita à possibilidade de compartilhar um aterro sanitário entre municípios, já que gráficos de antes de 2010 demonstravam a relação inversa entre custos *per capita* de implantação e operação de aterros e a população atendida.

Estudos mais recentes, como o publicado em 2021 pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e o publicado em 2017 pela Associação das Empresas Brasileiras de Tratamento de Resíduos e Efluentes (Abetre) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), têm atualizado os custos *per capita* de implantação de aterro preservando a relação inversa entre estes custos e a população atendida.¹⁰

10. Disponível em: <<https://abetre.org.br/wp-content/uploads/2019/11/FGV-Aterros-Sanitarios-Estudo.pdf>> e <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/RoteiroparaImplementacaodeConsortiosPublicosdeManejodeRSU_19.03.21.pdf>.

3 POTENCIALIDADES DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Em que pese a importância do aterro sanitário como elemento central para a definição do arranjo de municípios, reconhecido pelo § 12 do art. 6º do Decreto nº 11.467/2023,¹¹ nessa segunda década de PNRS, a lógica da concepção do escopo de atuação dos consórcios de resíduos tende a ser mais abrangente.

Nesse sentido, o consórcio pode ser compreendido como uma possibilidade de ampliar a rota tecnológica pelo compartilhamento de outras atividades que integram o serviço de manejo de RSUs, como a coleta seletiva, a triagem de recicláveis e o tratamento dos resíduos orgânicos, por exemplo. Como afirmado na introdução deste artigo, há um déficit elevado de valorização de resíduos recicláveis no país, bem como uma perspectiva para o uso de novas tecnologias relacionadas a coleta, transporte e tratamento de RSUs, que dependem de escala mínima para viabilidade ou aplicação.

Entretanto, mais do que uma solução para o compartilhamento de equipamentos e infraestruturas visando à adequação da destinação dos resíduos, os consórcios devem ser vistos pelo viés do fortalecimento da gestão municipal, proporcionando trocas de experiências e capacitação conjunta dos gestores, superando, dessa forma, um dos maiores gargalos da implementação da PNRS, que é a interiorização do conhecimento sobre gestão e gerenciamento de resíduos sólidos no país.

Os consórcios também podem fortalecer o exercício das funções de planejamento, regulação e fiscalização, além da prestação dos serviços públicos. Nesse sentido, algumas possibilidades aplicáveis aos consórcios de resíduos são destacadas a seguir.

- Consórcios com finalidade exclusiva de regular e fiscalizar a prestação dos serviços de manejo de RSUs e limpeza pública urbana.
- Estabelecimento de concessões e parcerias público-privadas (PPPs).
- Licitação e compras compartilhadas, com redução expressiva nos custos de aquisição de bens pela economia de escala.
- Gestão da cobrança e arrecadação pelo manejo de RSUs.
- Apoio à estruturação e fortalecimento das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis.
- Ações com resíduos de outras classes ou tipologias, como da construção civil.
- Rotas tecnológicas mais complexas e robustas.
- Fortalecimento da logística reversa em escala regional.

Considerando as múltiplas potencialidades dos consórcios, alguns desses aspectos listados serão explorados a seguir.

3.1 Concessões dos serviços no âmbito dos consórcios

Embora relativamente recente, a experiência de concessão dos serviços de manejo de RSUs no âmbito dos consórcios públicos intermunicipais se deu a partir da atuação do governo

11. O decreto estabelece que “a destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos consistirá em critério orientador para a definição das unidades de prestação regionalizada” (Brasil, 2023a). Em que pese o uso do termo destinação em vez de disposição, os aterros são considerados formas de destinação na Lei nº 12.305/2010 e, no curto prazo, ainda serão as principais formas de destinação de resíduos nos municípios.

federal brasileiro para estimular a realização de parcerias de investimentos com a iniciativa privada pelos governos estaduais e municipais, sobretudo pela implantação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP), instituído pela Medida Provisória (MP) nº 786, em 12 de julho de 2017.¹²

O trabalho do governo federal culminou na elaboração da Nota Técnica Conjunta nº 164/2018-MP e posteriormente na Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/SPPI/MMA/Funasa (Brasil, 2020b) que definiram as diretrizes para a estruturação de projetos relacionados ao manejo dos RSUs no âmbito do FEP, configurando-se como os principais instrumentos norteadores para o desenvolvimento dos projetos de concessões de RSUs no país.

Cabe salientar que, como a Lei nº 14.026/2020 se configura como o segundo marco legal indutor da formação de consórcios de resíduos, o FEP tem apoiado exclusivamente a estruturação de concessões em consórcios públicos, não mais atendendo aos municípios isoladamente, em decorrência da exigência de cumprimento da prestação regionalizada para acesso a recursos federais. Porém, já havia entendimento do governo federal nesse sentido mesmo antes da promulgação da referida lei pois, por meio da Resolução nº 22, de 5 de dezembro de 2019, o conselho de participação no fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios (CFEP) autorizou o agente administrador do FEP a realizar chamamento público para verificar o interesse de estados, Distrito Federal e consórcios públicos em realizar concessões e PPPs para serviço público de saneamento básico, na modalidade de manejo de RSUs de origem domiciliar – serviços divisíveis.

Como resultados concretos de projetos de consórcios de resíduos estruturados pelo FEP e já licitados, citam-se:

- o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional de Minas Gerais (Convale/MG), com concessão para oito municípios mineiros, inclusive Uberaba; e
- o Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Crato de Ceará (Comares/UC), na região do Cariri, no Ceará, com nove municípios apoiados beneficiando uma população de quase 350 mil habitantes.

Visando fortalecer ainda mais as concessões de RSUs, recentemente, a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) publicaram, em dezembro de 2022, edital conjunto de chamamento público para estruturação de concessão de manejo de RSUs, tendo como público-alvo estados, consórcios intermunicipais e arranjos regionais com população a partir de 150 mil habitantes na região Norte e de 200 mil pessoas nas demais regiões (Caixa e BNDES, 2022). A listagem dos consórcios e microrregiões habilitadas pelo chamamento público foi divulgada em 24 de maio de 2023. Entre os 86 arranjos regionais inscritos, 39 foram habilitados, totalizando 511 municípios em 14 estados, contemplando população aproximada de 10,9 milhões de habitantes.¹³

Em que pese o trabalho desenvolvido pelo governo federal ao longo dos últimos anos, há uma série de desafios a serem superados nas concessões de resíduos. Alguns serão apontados na seção 4 deste artigo.

12. Esta estratégia é detalhada em Nunes e Machado Filho (2022).

13. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/divulgada-lista-de-consorcios-publicos-intermunicipais-habilitados-a-receber-apoio-para-concessoes-de-manejo-de-residuos-solidos-urbanos/>>.

3.2 Cobrança pelo manejo de RSUs

A Lei Federal nº 11.445/2007¹⁴ definiu que a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico será assegurada pela remuneração mediante cobrança dos serviços prestados, entre outros instrumentos econômicos (Brasil, 2007).

A cobrança foi disciplinada pela Norma de Referência nº 1/2021 publicada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, com aplicação limitada apenas ao serviço de manejo de RSUs, que engloba as atividades de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos ANA (2021). Com isso, a norma não abrange a cobrança pela prestação do serviço público de limpeza urbana, por se tratar de serviço indivisível.

A referida norma estabeleceu que, nos casos de prestação regionalizada, inclusive consórcios públicos, deve ser adotada a mesma estrutura de cobrança para todos os municípios que compõem a prestação regionalizada do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos (SMRSU), podendo resultar em valores unitários diferentes, desde que justificados por particularidades da prestação dos serviços em cada município. Além disso, no caso da prestação regionalizada de uma ou mais atividades que compõem o SMRSU, podem ser adotadas diferentes estruturas de cobrança dos serviços, conforme as particularidades locais.

De acordo com Henrichs *et al.* (2022), a cobrança de valores unitários diferentes nos municípios consorciados é uma possibilidade, pois algumas atividades que integram o serviço de manejo de RSUs (coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final) podem ser prestadas com compartilhamento de equipamentos e infraestruturas pelos municípios que compõem o consórcio, enquanto outras com prestação individualizada pelos municípios. Por exemplo, a coleta pode ser feita separadamente por município, enquanto o tratamento dos resíduos e a disposição final dos rejeitos em aterro sanitário podem ser compartilhados entre os municípios do consórcio.

3.3 Consórcios de regulação

Os consórcios públicos intermunicipais constituídos com finalidade exclusiva de regular a prestação dos serviços de saneamento básico têm configurado uma possibilidade interessante ao fortalecimento da gestão do saneamento nos municípios.

O principal aspecto positivo dessa alternativa é que os consórcios de regulação, quando bem estruturados, conseguem realizar uma regulação de qualidade, dada a proximidade com os municípios regulados, o que possibilita amplo conhecimento da realidade local e regional e facilita as ações de fiscalização da prestação dos serviços.

O Brasil já tem alguns exemplos de consórcios de regulação com bom nível de estruturação e regulação, destacando-se as entidades a seguir.

- Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Ares PCJ), de São Paulo.
- Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais (Arisb-MG).
- Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento da Zona da Mata de Minas Gerais e Adjacências (Aris-ZM).

14. A partir da promulgação da Lei nº 14.026/2020.

- Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico do Rio Grande do Sul (Agesan).
- Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí (Agir), em Santa Catarina.
- Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Aris), em Santa Catarina.

É importante reiterar que essas entidades foram constituídas com finalidade exclusiva de regular a prestação dos serviços de saneamento, não podendo prestar os serviços, uma vez que um consórcio não pode prestar serviço e regular a sua prestação, o que contraria a lógica da autonomia política da entidade reguladora.

Além disso, a criação de consórcios de regulação deve ser enxergada pelos gestores municipais como uma possibilidade e não como solução universal, uma vez que também existem agências reguladoras estaduais, cabendo-lhes, então, avaliar a melhor alternativa.

4 DESAFIOS DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Existem vários desafios associados ao processo de constituição dos consórcios, bem como ao seu efetivo desempenho e à continuidade das ações ao longo dos anos. Entre os principais desafios, destacam-se os de natureza política e os de caráter estruturante.

4.1 Políticos

Para Henrichs (2019), a constituição dos consórcios intermunicipais é uma faculdade dos gestores públicos. Por ser um ato de vontade política, a viabilização dos arranjos pressupõe a necessidade de inovação da gestão pública para alcançar novos e melhores resultados e exige uma ação coletiva, cujo intuito final é agregar valor social aos projetos que serão executados via consórcio. Nesse sentido, para que o consórcio intermunicipal seja constituído, é necessário que exista, além de vontade política, gestores com capacidades empreendedoras que possibilitem o rompimento do rito tradicional para sobrepor uma gestão inovadora na administração pública que propicie a oferta de melhores serviços públicos.

De acordo com a referida autora, mesmo depois de superada a conformação da agenda governamental local para estabelecer o vínculo cooperativo, o êxito dos consórcios não é imediato. Para que o arranjo não pereça ao longo do tempo devido a questões políticas, é necessário que se estabeleça estrutura que assegure autonomia política, operacional e financeira no consórcio. Também é fundamental que exista sintonia de agendas e coesão interna entre os dirigentes de cada município consorciado.

Por fim, a efetividade dos consórcios também está interligada à existência de mecanismos de controle interno e externo e ao controle social, não apenas como freio à corrupção, mas, especialmente, como instrumento de otimização de resultados efetivos que possibilitem a alteração do cenário local para criar valor social à comunidade (Dieguez, 2011).

Na prática, esse aspecto político, associado a divergências partidárias entre os chefes dos executivos de mesmas regiões e em decorrência de possíveis mudanças de prefeitos a cada quadriênio, tem sido um empecilho à formação de consórcios ou um entrave à efetiva atuação daqueles já constituídos. Embora o SNIS aponte a existência de 226 consórcios de resíduos sólidos em 1.380 municípios do país, há muitos consórcios inoperantes ou pouco atuantes. Parte desse problema decorre de outro fator político: a baixa prioridade da política de resíduos sólidos quando comparada com outras políticas públicas – haja vista que frequentemente são constituídos consórcios multifinalitários para atuar em várias áreas da

gestão pública e serviços públicos, os quais, nos primeiros anos de funcionamento, atuam em outras políticas sem qualquer exercício com resíduos sólidos.

Cabe ressaltar novamente que, com a exigência de adesão às estruturas de prestação regionalizada para o acesso a recursos federais decorrente da Lei nº 14.026/2020, há uma expectativa de uma maior estabilidade nos consórcios, ou seja, com municípios se mantendo nos consórcios mesmo quando houver mudanças nos chefes dos executivos.

Além disso, apesar da liberdade de autonomia dos prefeitos para retirada dos municípios dos consórcios, frisa-se que, de acordo com o § 2º do art. 11 da Lei nº 11.107/2005, os compromissos firmados com os consórcios não podem ser descumpridos, inclusive as obrigações pactuadas em contratos de programas e de outras naturezas (Brasil, 2005).

4.2 Estruturantes

Outros desafios aplicáveis aos consórcios públicos intermunicipais são de natureza estruturante, sobretudo no que diz respeito à formação de corpo técnico devidamente capacitado e qualificado para cumprir com suas funções estatutárias.

Para os casos de prestação dos serviços pelo próprio consórcio aos municípios, é indispensável a estruturação de equipe técnica multidisciplinar, preferencialmente com profissionais com vivência no tema resíduos sólidos, o que por si já é um desafio haja vista que o tema é relativamente novo e os profissionais mais capacitados normalmente residem nas capitais e regiões metropolitanas. A fim de superar a assimetria regional de conhecimento, é preciso que o governo federal estabeleça políticas e estratégias de capacitação exclusiva para os gestores e técnicos que atuam em consórcios de resíduos. Além disso, a remuneração dessa equipe, bem como o pagamento do rateio pelos municípios, é um desafio. É necessário, portanto, que o consórcio consiga efetivamente funcionar.

A necessidade de capacitação dos técnicos e gestores dos consórcios também se aplica ao tema das concessões e PPPs. Embora este artigo tenha elencado as concessões como alternativas aos consórcios na prestação do serviço de manejo de RSUs, ainda há um receio quanto ao efetivo funcionamento dos contratos de PPPs, já que são acordos de longo prazo, com até 35 anos de vigência.

O apelo ao tema das concessões tem resultado no incremento substancial do número de procedimentos de manifestações de interesse (PMIs) em municípios e consórcios, bem como no surgimento de empresas e entidades para atuar na elaboração de modelagens para as concessões fora do âmbito do FEP, frequentemente desconhecendo a Nota Técnica Conjunta, anteriormente citada, que norteia as concessões de resíduos. Consequentemente, uma parcela dessas empresas tem estruturado projetos a partir de premissas e critérios que não condizem com a realidade do município ou consórcio, necessitando de capacitação para que as equipes dos consórcios consigam identificar problemas nas modelagens.

Para se ter noção do desafio de capacitação nesse tema, estudos da Radar PPP, principal referência nacional no monitoramento e mapeamento das concessões no Brasil, têm demonstrado a elevadíssima “taxa de mortandade” (insucesso ou fracasso) dos PMIs, da ordem de 89%, não exclusiva para concessões de resíduos sólidos. Dessa forma, frequentemente, os procedimentos não se convertem em contratos de concessão, gerando um ônus para a administração pública, apesar da não remuneração sobre a elaboração dos estudos técnicos realizados nesses casos. Os consórcios e municípios mobilizam energia e recursos da administração pública por anos com diversas reuniões e tratativas, análises técnicas, audiências

públicas e consultas públicas etc. Além do ônus financeiro decorrente do envolvimento de profissionais de órgãos diversos por anos, há um ônus político pelo desgaste com a sociedade ao longo do processo, bem como pelo insucesso do PMI.

Além disso, as entidades reguladoras têm criticado o fato de não terem sido envolvidas em alguns projetos de estruturação de concessões. As agências argumentam que ficarão com o desafio de ter que regular serviços definidos por contratos inadequados, dificultando seu trabalho, nos casos de estruturas que resultarem em projetos de baixa qualidade. De fato, já existem exemplos negativos de concessões de resíduos em curso no país, gerando sérios desafios às entidades reguladoras e aos poderes concedentes. De acordo com a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar), a *expertise* regulatória já obtida pela entidade e a existência de corpo técnico qualificado podem e devem contribuir para elaboração de melhores contratos e conseqüentemente, aumentar a chance de êxito na contratação e execução adequada dos serviços (Abar, 2021).

Portanto, o desenvolvimento de concessões requer fundamentalmente uma capacitação das equipes dos consórcios, não somente no tema afim, mas também no manejo de RSUs, especialmente quando há uma intenção de ampliar as rotas tecnológicas no país. Isso é o desejável, mas projetos sempre podem ser estruturados sobre premissas, critérios e soluções inadequadas para um determinado contexto.

Visando superar o déficit de conhecimento sobre concessões de RSU, recentemente, em abril de 2023, o governo federal publicou um documento de 537 páginas intitulado *Guia Prático de Estruturação de Projetos de Concessão de Manejo Sustentável de Resíduos Sólidos Urbanos*.¹⁵ O documento foi elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal e Secretaria Especial do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) do governo federal, bem como pelas empresas Navarro Prado, Nefussi Mandel Santos Silva Advogados e Accenture do Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou potencialidades e desafios inerentes a constituição e desempenho dos consórcios públicos de resíduos sólidos a partir da perspectiva de prestação regionalizada dos serviços preconizada pela Lei nº 14.026/2020, que alterou o marco legal do saneamento básico no país.

Já é consenso que a maioria dos municípios pequenos brasileiros não conseguirá promover isoladamente uma gestão eficiente de gerenciamento dos RSUs, devido ao déficit técnico e de recursos financeiros.

O estímulo criado pela Lei nº 12.305/2010, ao priorizar municípios consorciados na transferência de recursos federais, surtiu certo efeito resultando no incremento de consórcios de resíduos constituídos ao longo dos anos. Os consórcios se formaram mediante ação espontânea dos gestores municipais ou a partir da atuação de governos estaduais induzindo a regionalização.

A Lei nº 14.026/2020 se configura como mais um instrumento normativo indutor da formação de consórcios públicos intermunicipais, ao condicionar a transferência de recursos federais à prestação regionalizada. Logo, há uma expectativa de incremento adicional da

15. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/CONCESSAO-DE-SERVICOS-DE-MANEJO-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-URBANOS.pdf>>.

quantidade de consórcios de resíduos no país, uma vez que os gestores municipais reconhecem a importância dos recursos federais para o avanço da implementação da PNRS.

Os consórcios, portanto, possibilitam a ampliação do leque de alternativas aos municípios com a adoção de rotas tecnológicas mais amplas, além do simples compartilhamento de aterros sanitários entre municípios, que era a perspectiva de muitos consórcios na primeira década da PNRS. Dessa forma, este artigo demonstrou a importância dos consórcios como instrumento de fortalecimento da gestão intermunicipal, mais do que somente uma alternativa à prestação de serviços. Com isso, por exemplo, a atuação via consórcios públicos pode facilitar a implementação da cobrança de tarifas ou taxas pela prestação do serviço do manejo de RSUs, que se configura atualmente como um dos principais desafios dos gestores, inviabilizando a execução da política de resíduos sólidos e resultando na permanência dos lixões em muitos municípios pequenos e médios brasileiros.

Por fim, apesar do seu caráter generalista e exploratório, dada a experiência relativamente recente dos consórcios de resíduos e a tendência do incremento da quantidade de consórcios, este artigo elencou diversas possibilidades de atuação dos consórcios visando ao cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei nº 12.305/2010 e, conseqüentemente, à melhoria da gestão municipal nesta segunda década da PNRS.

REFERÊNCIAS

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. **O papel das agências reguladoras na implementação do novo marco legal de saneamento básico em relação aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**. Brasília: Abar, 2021. Disponível em: <<https://abar.org.br/mdocs-posts/o-papel-das-agencias-reguladoras-na-implementacao-do-novo-marco-legal-de-saneamento-basico-em-relacao-aos-servicos-de-limpeza-urbana-e-manejo-de-residuos-solidos/>>.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Universalização da limpeza urbana – concessões, PPPs e sustentabilidade financeira dos serviços: a hora e a vez de prefeitas e prefeitos (2021-2024)**. São Paulo: Abrelpe e Radar PPP, 2021. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/wp-content/uploads/2021/05/ABRELPE-Universalizacao-da-Limpeza-Urbana-Concessoes-Mai.21.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021**. Aprova a Norma de Referência nº 1 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos. Brasília: ANA, 2021. Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_79-2021_-_Aprova_Norma_de_Referencia_N_1_-_cobranca_RSU-1623872066281.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional**: segundo Monitoramento no Programa Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília: TCU, 2010b.

_____. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/L14026.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/SPPI/MMA/Funasa**. Diretrizes para a estruturação de projetos relacionados ao manejo dos resíduos sólidos urbanos no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP) da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília: MDR; SPPI; MMA; Funasa, 2020b.

_____. Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 12 jan. 2022a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10936.htm>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Diagnóstico temático manejo de resíduos sólidos urbanos**. Brasília: SNIS, 2022b. Disponível em: <https://arquivos-snis.mdr.gov.br/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_RS_SNIS_2022.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a alteração do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 abr. 2023a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm#art19>. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Votos do Acórdão nº 389**. Auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar as ações do governo federal para atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Brasília: TCU, 2023b.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Edital de chamamento público conjunto entre Caixa e BNDES nº 01/2022**. Estabelece critérios para seleção de propostas de estados, Distrito Federal e arranjos regionais legalmente constituídos para estruturação de projetos de concessões no setor de saneamento básico (...). Brasília: Caixa; BNDES, 2022. Disponível em: <<https://www.concessoes.caixa.gov.br/sifep-portal/#/chamamentoPublico>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6, n. 9, p. 291-319, 2011.

DUARTE, P. A. **Novo marco legal do saneamento básico: prazos e obrigações municipais**. Brasília: CNM, 2022. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15335>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

HENRICHES, J. A. Empreender no setor público: a experiência dos consórcios públicos intermunicipais. *In*: CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. (Org.). **VI Revista Jurídica**. Brasília: CNM, 2019. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Revista%20Jur%C3%ADica%20VI%20\(2019\)%20-%20publicado.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Revista%20Jur%C3%ADica%20VI%20(2019)%20-%20publicado.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2023.

HENRICHES, J. A. *et al.* **Consórcio público de resíduos sólidos: principais aspectos técnicos e financeiros**. Brasília: CNM, 2022. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15411>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

NUNES, B. T.; MACHADO FILHO, M. R. Contratação de projetos de infraestrutura: o fundo federal de apoio às concessões e parcerias público-privadas de entes subnacionais. *In*: SANTOS, M. S. (Org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/1/Concessoes_e_parcerias.PDF>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ROCHA, L. A.; SCAFF, L. C.; MAZIVIERO, L. N. O spending power na nova lei do saneamento básico e suas implicações no pacto federativo. **Revista de Direito Brasileiro**, v. 32, n. 12, 2021. 19 p. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/7304/6483>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

