O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA. UM MECANISMO A SER ESTUDADO PARA O MERCOSUL?

José Rubéns Morato Leite* e Dora Orth**

a) O Federalismo no Brasil.

Antes de iniciar a análise desse importante instrumento de proteção ambiental, mester se faz um breve relato sobre o federalismo no Brasil, visando, assim, clarear a posição do Município no Estado Brasileiro.

Nos termos dos ensinamentos de Michel Temer (1) "Entende-se como Federal o Estado em que a Constituição reparte as competências entre pessoas distintas (União e Estado), mantendo, estas, representantes no órgão legislativo nacional (senado)".

O Estado Brasileiro é uma República Federativa, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), artigos 1 e 18. Conforme nos esclarece José Afonso da Silva (2) a Autonomia Federativa Brasileira 'assenta-se em dois elementos básicos: existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas". Assim, a CF/88 afirma esses elementos aos entes federados: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

b) Breve Relato sobre a Competência Municipal Ambiental.

Neste passo, é importante dispor um quadro que descreva, ainda que de maneira superficial, a competência dos Municípios referente ao Meio Ambiente.

Como regra geral cabe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, nos termos do artigo 225 da CF/88. Além do que, também lhe cabe tomar todas as medidas relacionadas o inciso I do referido artigo da CF/88, para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A competência dos Municípios Brasileiros é especificamente reconhecida no artigo 23, III, IV, VI E VII CF/88. Esta competência é comum com a União, Estados e Distrito Federal.

"Art. 23 É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....

.....

.....

.....III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos;

---

* Prof. da UFSC, Mestre da VCL (Reino Unido) e Doutorando em Direito da UFSC.

** Profa. da UFSC e Doutora pela Universidade de Nancy II.

.....
.....
.....
.....

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora."

A competência Municipal acima mencionada se refere mais à execução de leis protetivas e ações materiais do que competência de legislar sobre o assunto. No que concerne à competência para legislar sobre o meio ambiente, esta se encontra estipulada no artigo 24, incisos VI, VII, e VIII da CF/88, cabendo a União e aos Estados editar concorrentemente normas sobre o tema. Falou-se em competência concorrente e, como é sabido, nesta hipótese a União disporá sobre normas gerais e os Estados normas suplementares sobre o tema. Inexistindo normas gerais da União na matéria ficarão os Estados com a competência legislativa plena. Ainda sobre a competência suplementar é importante salientar que nos termos do artigo 30, II da CF/88 cabe aos Municípios suplementar e legislação federal e estadual no que couber, ou seja, que a suplementação das leis federais e estaduais tenha relação com interesse local e desde que se sujeitem às regras do artigo 24, parágrafos primeiro, segundo e terceiro da CF/88.

Também, não poderia deixar de mencionar conforme precisa lição de Paulo Affonso Leme Machado (3), "a competência natural dos Municípios é a de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), e, nesses assuntos, o meio ambiente pode estar incluído, toda vez que a questão ambiental não for geral e/ou nacional ou regional".

Um exemplo que merece referência no que concerne à competência suplementar dos Municípios está no artigo 2 da lei 6938/81 que diz que os mesmos, observadas as normas e padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente.

c) o Conceito de Consórcio Intermunicipal.

Feitas as necessárias explicações sobre o Município, pessoa jurídica de direito público interno, e sua competência sobre o meio ambiente passarei a abordar o consórcio intermunicipal.

A primeira indagação a fazer é a seguinte: "Qual o conceito de consórcio Intermunicipal?". Segundo Hely Lopes Meireles (4)" as municipalidades reúnem recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos". Assim, o consórcio intermunicipal é um ajuste firmado entre Municípios visando metas comuns, através de recursos financeiros e materiais de que cada um dispõe. É bastante oportuna a ilustração feita por Lesley Gasparini Leite (5) sobre o consórcio: "Os Municípios A, B e C pretendem despoluir o rio que abastece de águas suas cidades. Ao Município "A" compete emprestar as máquinas; ao município "B" cabe o oferecimento dos técnicos pelos serviços e ao Município "C", a cessão do pessoal necessário à execução. E, por fim, todos separadamente, tratarão os seus esgotos antes de serem de lançados nos cursos d'água, tudo em benefício comum dos consorciados".

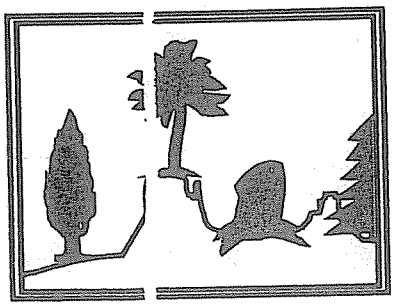
Dado o conceito de consórcio vem a segunda indagação. "Como pode-se formalizar um consórcio intermunicipal?" Para formalizar um ajuste nestes termos é necessário uma lei autorizadora de cada Município interessado, autorizando a integração do acordo. A mencionada lei Municipal tem que ser precedente ao ajuste,

onde serão estabelecidos os direitos e as obrigações de cada consorciado.

d) o consórcio intermunicipal como instrumento de proteção ambiental.

Verifico ser o consórcio um importante meio pelo qual os Municípios circunvizinhos poderiam de maneira democrática, participativa e descentralizada procurar solucionar alguns problemas ambientais revelados em seus territórios, tais como aqueles atinentes à despoluição de rio que atravessa mais de um Município ou outros decorrentes de destino final de resíduos sólidos (lixo), etc.

Neste mesmos sentido a posição de Ana Thereza Machado Junqueira (6), Arquiteta do Cepam, diz que "a criação dos consórcios intermunicipais permite que as administrações municipais atuem com maior eficiência, rapidez e racionalidade quer individual, que regionalmente. Os consórcios entre prefeituras criam, ainda, condições objetivas e efetivas para um planejamento democrático, a partir da discussão dos principais interessados: os Municípios".



e) o exemplo do consórcio intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari. (7)

A região das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari no Estado de São Paulo é considerada crítica em termos de poluição de seus recursos hídricos, causado principalmente pelo elevado índice populacional, industrial e a negligência dos Municípios e demais entes públicos. O consórcio foi iniciado em outubro de 1989 e hoje já conta com a participação de mais de 27 Municípios vizinhos.

A Constituição do Estado de São Paulo de 1989 em seu artigo 201 deu um significante passo com vistas à formação de consórcios entre Municípios para a proteção ambiental.

"Art. 201 - O Estado apoiará a formação de consórcios entre Municípios, objetivando a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, em particular à preservação de recursos hídricos e ao uso equilibrado dos recursos naturais."

Ademais, no que concerne aos recursos hídricos o artigo 205 estipula o sistema integrado de recursos hídricos, com participação dos Municípios.

" Art. 205 - O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil....."

Neste passo, o que procuro demostrar é que, com relação aos aspectos jurídicos formais, os consórcios intermunicipais já estão devidamente instituídos no Estado de São Paulo. Tanto assim que hoje o referido consórcio detém um estatuto devidamente aprovado na forma da lei e pretende criar, através de lei, a Agência das Bacias.

f) Um Exemplo Internacional - A Comissão Central do Reno (CCR). (8)

A criação da Comissão Central do Reno (CCR) foi uma conseqüência dos Tratados Europeus firmados entre 1814/45.

Seu primeiro objetivo era de simples meio de comunicação entre os Estados ribeirinhos. Sua competência era sobre o curso do Reno e suas margens imediatas

da cidade Suíça da Basiléia até o Mar do Norte.

Sua tarefa inicial era elaborar o regulamento sobre a navegação e definir as funções da Comissão. Esta tarefa foi terminada em 1831 e constitui-se no "Acto de Mayence".

Sua constituição estava estruturada por um órgão administrativo com três atribuições específicas, a saber:

1 - elaborar regulamentos;

2 - controlar de obras e serviços executados sobre o Reno; e

3 - receber queixas sobre eventuais abusos em face da liberdade de navegação sobre o curso do rio.

Existia, também, órgãos constitucionais, encarregados de julgar as indenizações aos danos e aplicar sanções pecuniárias.

O funcionamento ordinário caracterizava-se por uma reunião anual, com um presidente permanente e a tomada de decisões por unanimidade.

Na seqüência, a CCR foi alterada várias vezes, assim como as regras que eram aplicadas sobre o Reno. No entanto, ela existe até hoje, e foi o exemplo que deu origem às diversas organizações Européias similares, atualmente existentes.

g) Exemplo francês: As Agências de Bacias. (9)

As Agências das Bacias francesas, criadas nos anos 60, são as executoras da Política Nacional de Gestão de Recursos Hídricos. Elas são em número de seis e cobrem territorialmente todo o país, formando grandes regiões hídricas.

O funcionamento dessas Agências se faz essencialmente através de três organismos:

- Os Comitês Técnicos de Água;
- Os Comitês de Bacia; e
- As Agências Financeiras das Bacias, que são estabelecimentos públicos administrativos, dotados de autonomia administrativa e financeira. Estas são encarregadas de facilitar as diversas ações de interesse comum à bacia.

A autonomia da Agência é viabilizada através de um Conselho de Administração e pela obtenção de recursos financeiros através da cobrança de taxas. Essas taxas são uma espécie de parcela proporcional ao uso da água.

O Conselho de Administração é composto por representantes das coletividades locais, dos industriais e dos representantes de interesse geral.

A estrutura da Agência de Bacias francesas é altamente eficiente na solução de problemas e gestão de recursos hídricos. Esse exemplo estudado pode trazer subsídios importantes para proposição a respeito de um mecanismo de proteção ambiental e gestão de recursos hídricos.

h) Um caso de Estudo para o Mercosul

O que tenho tentado expor até o momento é que um instrumento como o consórcio intermunicipal pode e deve se efetivar como meio formal para viabilizar a participação dos reais interessados na proteção de seus territórios, ou seja os Municípios e por conseguinte os munícipes.

Assim, creio que da mesma forma que foi viabilizado na Bacia do Reno na Europa, que é um rio transfronteiriço, ou seja que ultrapassa mais de um país, poderia ser estudado um sistema similar na Bacia do Rio Paraná, que atravessa alguns países do Mercosul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. TEMER, MICHEL. ELEMENTOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, MALHEIROS, 9ª ed., SÃO PAULO, 1992, 206 P.

2. SILVA, JOSÉ AFONSO DA. DIREITO AMBIENTAL CONSTITUCIONAL, MALHEIROS, SÃO PAULO, 1994, pp 45/46.

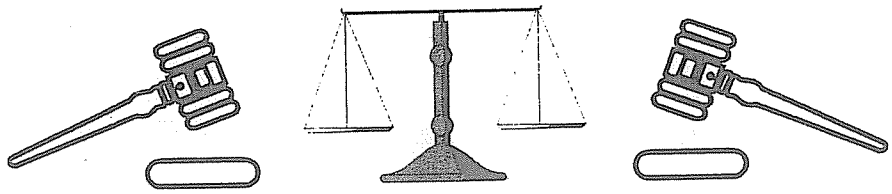
3. MACHADO, PAULO AFONSO LEME, DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO, 2ª ed., REVISTA DOS TRIBUNAIS, SÃO PAULO, 1989, p. 478.

4. MEIRELES, HELY LOPPES, DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO, 6ª ed., MALHEIROS, 1993, p. 309.

5. LEITE, LESLEY GASPARINI. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. CEPAM, SÃO PAULO, 1993, pp 15/17.

6. JUNGUEIRA, ANA THEREZA MACHADO, CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL UM INSTRUMENTO DE AÇÃO, REVISTA DO CEPAM, ANO 1, nº 2, SÃO PAULO, 1990, p. 29/35.

7. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA BACIA DOS RIOS PIRACICABA E CAPIVARI. ESTATUTO DO COMITÊ, PUBLICAÇÃO nº 10, AMERICANA, 1993.

8. ORTH, DORA, LÁMENAGEMENT DU RHAIN AN ALSACE: OBJECTIFS, NOYENS, CONSEQUENCES, TESE DE DOUTORADO, UNIVERSUTÉ DE NANCY II, 1991, 316 P.

9. CADEVILLE, B. "ANALISE DES EAUX, INSA TOULOUSE, L.C.G.E., 1981, 232 P.