CONSÓRCIO PÚBLICO: estudo de caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) – políticas públicas de prevenção ambiental*







Bruno Cerqueira Ribeiro
Analista processual na Prefeitura de São Gonçalo/RJ
Especialista em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO: De acordo com a Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, todos autônomos, nos termos da Constituição. Apesar de possuírem autonomia, os entes federados sempre tiveram a necessidade de instrumentos que possibilitassem a cooperação federativa, pois certas demandas exigem soluções regionalizadas. É a partir daí que surge a figura do consórcio público, que, após a Emenda Constitucional nº 19/1998, passou a estar expressamente previsto na Constituição. Visando a dar viabilidade ao instituto do consórcio público, foi editada a Lei nº 11.107/2005, também conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, bem como o Decreto nº 6.017/2007, que a regulamentou. Neste contexto, foi criado o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste), para deliberação de estratégias de ações regionalizadas diante dos impactos decorrentes da implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). O Comperj é um empreendimento realizado pela Petrobras, que está sendo construído no Município de Itaboraí, constituindo-se em um dos maiores investimentos em andamento no país, que tem como principal objetivo aumentar a produção nacional de produtos petroquímicos. Este trabalho apresenta um estudo sobre os consórcios públicos, em especial sobre a criação do Conleste, e da importância de um de seus objetivos, qual seja: instituir um planejamento ambiental, a fim de atenuar os impactos gerados pela instalação Comperj.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcio público; Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense; Conleste; Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro; Comperj; planejamento ambiental.

KEYWORDS: Public consortium; Intermunicipal Consortium Development of East of Rio de Janeiro; Conleste; Rio de Janeiro Petrochemical Complex; Comperj; environmental planning.

* Artigo resultante do trabalho de conclusão de curso da 2ª turma de pós-graduação em Gestão Pública Municipal realizado na ECG em 2013

ABSTRACT: This paper presents a study on public consortia, particularly on the creation of the Intermunicipal Consortium Development of the East of Rio de Janeiro (Conleste), and the importance of one of its objectives, that is to establish an environmental planning in order to mitigate the impacts generated by the Petrochemical Complex of Rio de Janeiro's (Comperj) installation. According to the Federal Constitution of 1988, the Federative Republic of Brazil is formed by the indissoluble union of the states, the municipalities and the Federal District, all them with autonomous administrations, under the Federal Constitution. Although they have autonomy, the federal entities have always had the need of instruments that would enable the federal cooperation, since certain demands require regionalized solutions. It is from this point on that emerges the figure of the public consortium that after the Constitutional Amendment 19/1998 started to be provided in the Constitution. In order to give viability to the institute of public consortium, it was enacted Law 11.107/2005, also known as the Public Consortia Law, and Decree 6.017/2007, which regulated it. In this context, it was created the Conleste.

INTRODUÇÃO

O interesse pelo presente estudo surgiu a partir da afinidade do autor por temas de direito público, principalmente no ramo do Direito Administrativo, o que veio a aumentar após a notícia da implantação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste).

O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) teve sua instalação anunciada pela Petrobras em 2006, e está sendo construído numa área de 45 quilômetros quadrados, localizada no Município de Itaboraí. Trata-se de um dos maiores investimentos em andamento no país, num total aproximado de R$ 8,4 bilhões, e tem como principal objetivo aumentar a produção nacional de produtos petroquímicos, com o processamento de cerca de 150 mil barris/dia de óleo pesado nacional.

Diante deste contexto, os municípios que se situam no entorno deste megaempreendimento criaram o Conleste, que tem como escopo a deliberação de estratégias de atuações regionalizadas diante dos impactos decorrentes da implantação do Comperj.

Através do presente estudo, busca-se conceituar consórcio público, apresentar o caso do Conleste e examinar a importância da instituição de um planejamento ambiental, visando a atenuar os impactos gerados pela instalação do Comperj.

Este artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira, será apresentado o conceito de consórcio público, sua origem constitucional e legal, bem como regulamentação e natureza jurídica. Ainda será abordado como ocorre a formação de um consórcio, sendo expostos, ao final, os instrumentos dos contratos de rateio e dos contratos de programa. Na segunda, será mostrado o caso do Conleste, sendo assinalada sua origem, conceituação e particularidades. Em seguida, será examinada a importância de um dos objetivos do Conleste, qual seja: o de instituir um planejamento ambiental, com vistas a atenuar os impactos gerados pela instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. Na última seção, serão apresentadas as considerações finais do estudo.



1. CONSÓRCIO PÚBLICO: CONCEITO, ORIGEM NO BRASIL E CARACTERÍSTICAS

Nesta seção, será apresentado o conceito de consórcio público, sua origem constitucional e legal, bem como regulamentação e natureza jurídica.

1.1 Origem e quadro normativo

A atual Constituição da República, promulgada em 1988 (CF/1988), adotou claramente o regime federativo. Dois dispositivos constitucionais demonstram a opção do constituinte na adoção de tal regime. O artigo 1º estabelece: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]". Já o artigo 18 determina: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Apesar de o texto constitucional dispor que os entes federados são autônomos, isso não quer dizer que suas atuações se deem de forma descoordenada. A ideia de um federalismo cooperativo é corroborada pelo artigo 23, parágrafo único da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que aponta a obrigação de esforços recíprocos entre os entes federados. De acordo com esse dispositivo, "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Os entes federados sempre tiveram a necessidade de instrumentos que possibilitassem a cooperação federativa, pois certas demandas ultrapassam as fronteiras de um só ente, exigindo soluções regionalizadas. Diante de tal situação, o Poder Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 173/2005). Ao ser aprovada, a referida emenda constitucional alterou a redação do artigo 241 da CF/1988, que passou a prever expressamente os consórcios públicos. Conclui-se então que este artigo é a fonte imediata da instituição dos consórcios públicos no Brasil.

Entretanto, o fato de os consórcios públicos passarem a ser instituto previsto constitucionalmente não era suficiente, porque o próprio



preceito anteriormente reproduzido atribuiu a cada ente federado a competência para disciplinar por lei própria os consórcios públicos.

Com o objetivo de viabilizar o instituto do consórcio público, entrou em vigor em 7 abril de 2005 a Lei nº 11.107, também conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, resultante do Projeto de Lei nº 1.071/1999, da Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 148/2001, no Senado Federal).

A referida lei fixou as normas gerais de caráter nacional, ou seja, aplica-se a todos os entes da Federação, conforme disposto em seu artigo 1º: "Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências".

Na ementa da Lei nº 11.107/2005, bem como em seu artigo 1º, consta que a lei disciplinará sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. A expressão "normas gerais" mereceu expressa menção tanto pelo constituinte quanto pelo legislador infraconstitucional; daí a necessidade de analisá-la, ainda que de forma breve.

O significado de "normas gerais" remete à ideia de diretrizes e princípios sobre determinada matéria. Sob outro aspecto, a referida expressão rende pretexto ao reconhecimento de normas específicas, objeto de competência suplementar de estados ou de estados e municípios.

A Lei nº 11.107/2005 foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. Em seu art. 2º, inciso I, o decreto define:

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

Quanto à natureza jurídica dos consórcios públicos, é a de acordo plurilateral de cooperação recíproca, considerando o sentido objetivo do instituto; e no seu sentido subjetivo, o consórcio público ostenta a natureza de pessoa jurídica, composta de entes públicos em regime de cooperação mútua, com o objetivo de implementar atividades de seu interesse comum (CARVALHO FILHO, 2013).

1.2 Da constituição dos consórcios públicos

Feitas essas breves considerações sobre a origem, conceito e regulamentação dos consórcios públicos, passaremos a analisar agora como se dão sua formação, eventuais alterações e extinção.

1.2.1 Do Protocolo de Intenções

A primeira etapa para a constituição de um consórcio público é a celebração do seu protocolo de intenções, que, de forma bastante sintética, podemos conceituar como o instrumento através do qual os participantes do consórcio fixam as regras que deverão ser seguidas no seu decorrer, tais como finalidade, partes e prazo.

Acerca da formação dos consórcios públicos, os arts. 3º da Lei nº 11.107/2005 e 4º do Decreto nº 6.017/2007 dispõem que a constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados.

Para esclarecer o instrumento, aproveitamos a lição deixada pela professora Di Pietro (2012, p. 536-537), que com muita sabedoria assim o descreve:

> Trata-se de figura pouco estudada no direito brasileiro e que designa um instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar um acordo de vontade (contrato, convênio, consórcio ou outra modalidade) para a consecução de objetivos de seu interesse, porém sem qualquer tipo de sanção pelo descumprimento. Na realidade, não se assume, nele, o compromisso de celebrar o acordo; não se assumem direitos e obrigações; apenas se definem as cláusulas que serão observadas em caso de o acordo vir a ser celebrado.

E, continuando a analisar o tema, acrescenta a autora:



> Como o consórcio é instituído como pessoa jurídica, não poderia ser constituído pela simples celebração de um contrato. Daí a necessidade de celebração de um protocolo de intenções em que se definam as condições em que o consórcio será instituído, até para poder submeter o consórcio à aprovação legislativa. (DI PIETRO, 2012, p. 536-537).

Quanto à natureza jurídica do protocolo de intenções, é a de acordo plurilateral prévio, com vistas à celebração do contrato de consórcio. Não tem natureza contratual típica, eis que os interesses são paralelos e comuns, e não antagônicos, como ocorre nos contratos (CARVALHO FILHO, 2013).

Os artigos 4º da Lei nº 11.107/2005 e 5º do Decreto nº 6.017/2007 definem as cláusulas necessárias do protocolo de intenções, como denominação, finalidade, prazo de duração, sede, identificação dos entes da Federação consorciados, área de atuação, previsão de a assembleia ser a instância máxima do consórcio e número de votos para suas deliberações, natureza jurídica pública ou privada, forma de administração, serviços públicos objeto da gestão associada, normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público.

1.2.2 Da ratificação do Protocolo de Intenções

A Lei nº 11.107/2005 e o Decreto n.º 6.017/2007 instituíram normas para a ratificação do protocolo de intenções pelos entes consorciados. Trata-se da segunda etapa de instituição do consórcio público.

Assim dispõe o art. 5º, *caput,* da supracitada lei: "O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do

protocolo de intenções" – redação idêntica à do art. 6º, *caput*, do Decreto nº 6.017/2007.

Fica evidente que se trata de dois negócios jurídicos, concluídos em ocasiões consecutivas. Inicialmente é realizado o protocolo de intenções, que, conforme mencionado, nada mais é do que um instrumento preliminar pelo qual os interessados manifestam a intenção de constituir o consórcio. Posteriormente, com a sua ratificação, é que ocorre a formalização efetiva do consórcio.

Mesmo subscrevendo o protocolo de intenções, o ente federativo poderá não participar do consórcio (art. 5º, § 1º da Lei nº 11.107/2005) ou poderá participar parcialmente, se a ratificação por lei for feita com reserva e aceita pelos demais subscritores do protocolo de intenções (art. 5º, § 2º). Ou seja, caso previsto no protocolo de intenções, o contrato de consórcio público pode ser celebrado por apenas uma parcela dos entes que subscreveram o pacto prévio, conforme interpretação também do art. 6º, § 4º do Decreto nº 6.017/2007. Vale dizer que a decisão de o ente não participar do consórcio não acarreta qualquer tipo de sanção (DI PIETRO, 2012).

O artigo 5º, § 4º da supracitada lei cuida da ratificação dispensada, que ocorre quando o ente da Federação, antes de subscrever o protocolo de intenções, tenha disciplinado por lei a sua participação no consórcio público.

Ainda sobre a ratificação, é previsível que não haja sincronia na promulgação das leis de ratificação provenientes dos entes que celebraram o protocolo de intenções. Ante tal situação, o art. 5º, § 3º da Lei nº 11.107/2005 estabelece que, se realizada a ratificação após dois anos da subscrição do protocolo de intenções, esta dependerá de homologação da assembleia geral do consórcio público.

Quanto à aquisição de personalidade jurídica pelo consórcio público, versa o art. 6º, inciso I da Lei nº 11.107/2005 que, no caso de constituir associação pública, o consórcio adquirirá personalidade jurídica de direito público mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções. No caso de o consórcio ser instituído como pessoa jurídica de direito privado, o inciso II do mesmo artigo determina que a personalidade jurídica será adquirida mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. Por fim, após a celebração do protocolo de intenções e da ratificação do mesmo, será convocada assembleia geral que decidirá sobre os seus estatutos, que, em tudo, deverão obedecer ao estatuído no protocolo de intenções. Por sua vez, após a ratificação, o protocolo converter-se-á no contrato de constituição do consórcio público, conforme determinações do art. 8º, e seus parágrafos, do Decreto nº 6.017/2007 e do art. 7º da Lei nº 11.107/2005.

Dos Contratos de Rateio

O Decreto nº 6.017/2007 apresenta em seu art. 2º, inciso VII a seguinte conceituação para o contrato de rateio: "contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público".

Já a Lei nº 11.107/2005, em seu artigo 8º, dispõe que "os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio".

O mestre Carvalho Filho conceitua contrato de rateio como

> o ajuste pelo qual os entes consorciados firmam relação jurídica no sentido de definir suas obrigações econômico-financeiras para com o consórcio público, nelas incluída a previsão dos recursos financeiros necessários para o consórcio fazer face às despesas oriun-

> das da execução de suas metas. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 102).

Ainda segundo o autor, analisando a natureza jurídica do contrato de rateio, o ajuste apresenta-se como contrato de direito público com natureza bilateral e comutativa (CARVALHO FILHO, 2013).

Consoante o § 1° do art. 13 do Decreto n° 6.017/2007,

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

Quanto ao prazo de vigência, determina o art. 16 do Decreto n° 6.017/2007 que não poderá ser superior ao das dotações que o suportam, exceto nestas hipóteses: a) contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual; b) gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.



O art. 15 do Decreto n° 6.017/2007 veda a aplicação de recursos entregues por meio de contrato de rateio para atendimento de despesas genéricas, que são aquelas tidas em orçamento como de aplicação indefinida (§ 1°).

No que tange à legitimidade para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio, os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para tanto (art. 15, § 4º do Decreto n° 6.017/2007). Conforme a redação do art. 8º, § 5º da Lei n° 11.107/2005, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações para as despesas assumidas em contrato de rateio pode ser excluído, após prévia suspensão.

Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001), o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos (art. 8º, § 4º da Lei nº 11.107/2005).

Cabe acrescentar que a Lei de Consórcios Públicos considera tão relevante a observância das suas disposições acerca dos contratos de rateio que acrescentou ao art. 10 da Lei n° 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa – o inciso XV, tipificando como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário "celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei".

Dos Contratos de Programa

O contrato de programa, de acordo com o Decreto n° 6.017/2007, é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Já o art. 11 da Lei nº 11.107/2005 versa que:

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

De acordo com Carvalho Filho (2013, p. 138),

> pode-se conceituar o contrato de programa como sendo o ajuste mediante o qual são constituídas e reguladas as obrigações dos contratantes decorrentes do processo de gestão associada, quando dirigida à prestação de serviços públicos ou à transferência de encargos, serviços e pessoal, ou de bens necessários ao prosseguimento regular dos serviços transferidos.

Ainda segundo o mencionado autor, o contrato de programa tem natureza jurídica de ajuste de caráter cooperativo, constituindo o seu objeto a gestão associada de determinada atividade administrativa de interesse dos contratantes (CARVALHO FILHO, 2013).



De acordo com o art. 13 da Lei nº 11.107/2005, dois são os requisitos que devem dar suporte jurídico ao contrato de programa, quais sejam: a) atender à legislação de concessões e permissões e à de regulação dos serviços; b) prever procedimentos de transparência da gestão econômico-financeira de cada serviço.

2. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO LESTE FLUMINENSE (CONLESTE)

Após expormos uma sucinta explanação legal e teórica sobre consórcios públicos, estudaremos agora o caso específico do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense (Conleste), que se constitui em um consórcio público celebrado entre os municípios do Leste Fluminense, com o objetivo de definir estratégia e atuação conjuntas diante dos possíveis impactos sociais decorrentes da implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

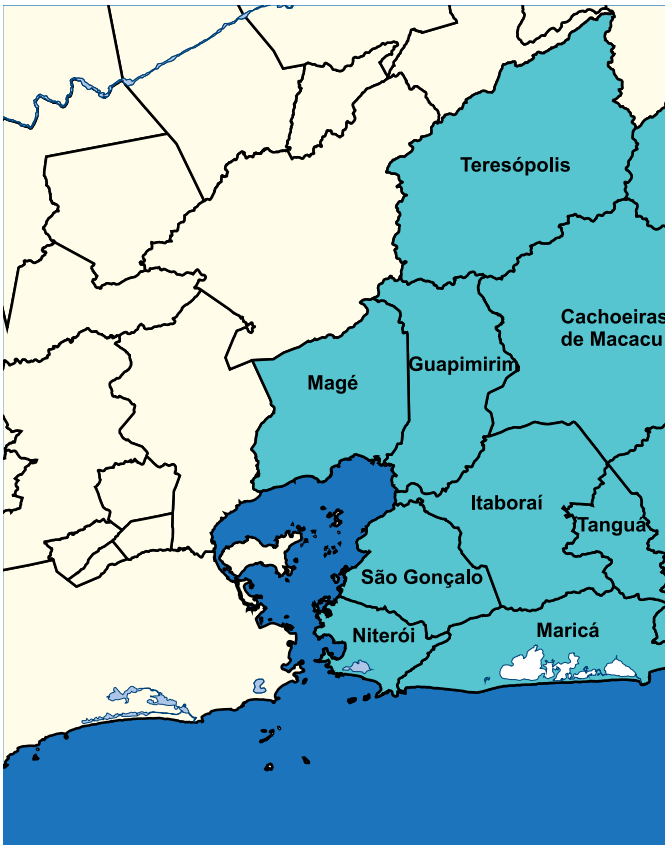
O Comperj teve sua instalação noticiada pela Petrobras no ano de 2006, e está sendo construído no Município de Itaboraí, região metropolitana do Rio de Janeiro, em uma área de 45 km², o equivalente a 10,5% da área de Itaboraí (PETROBRAS, 2012). Constitui-se em um dos maiores investimentos em andamento no país, de cerca de R$ 8,4 bilhões, e faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

O empreendimento caracteriza-se como um complexo industrial, onde serão produzidos, numa mesma área, derivados de petróleo e produtos petroquímicos de primeira e segunda geração.

Antes mesmo do anúncio da implantação do Comperj em Itaboraí, os municípios do Leste Fluminense já debatiam os problemas comuns e possíveis potenciais para incremento da economia da região, como acontecera em 2003, ano de realização da 1ª Conferência das Cidades do Leste Metropolitano. Em 2005, quando ocorreu a 2ª edição deste evento, começaram as manifestações para a criação de um consórcio entre as cidades da região, tendo tal ideia se fortalecido com o anúncio da instalação do Comperj.

Conforme exposto na seção anterior, a primeira etapa para constituição do consórcio público é a celebração do protocolo de intenções, o que no caso do Conleste se deu no início de 2007, entre os Municípios de Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá.

Impulsionadas pela instalação do Comperj e pela disputa dos recursos a ela associados, outras administrações municipais passaram a ambicionar a sua inclusão na região do Leste Fluminense e, portanto, no consórcio intermunicipal que a representa. Em 2009, o Município de Saquarema passou a integrar o Conleste, seguido, em 2010, por Teresópolis, em 2011, por Araruama e, em 2012, por Nova Friburgo. Hoje o Conleste é composto por 15 municípios.



A celebração do protocolo de intenções para constituição do Conleste pelos Poderes Executivos municipais foi precedida de autorizações legislativas, a exemplo dos Poderes Legislativos municipais que editaram as Leis nos 1.993/2006 (Itaboraí), 008/2006 (São Gonçalo), 2.179/2006 (Maricá), 2.423/2007 (Niterói) e 1.548/2009 (Araruama).

A cláusula terceira do protocolo de intenções dispõe que o Conleste se constituirá sob a forma jurídica de associação pública, conforme estabelece a Lei nº 11.107/2005, e como personalidade jurídica de direito público interno, mediante a vigência das leis autorizativas aprovadas pelas respectivas Câmaras Municipais.

A subcláusula segunda do protocolo de intenções versa que, somente após sua ratificação por, pelo menos, três dos municípios que o subscreveram, o protocolo de intenções converter-se-á em Contrato de Consórcio Público, ato constitutivo do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense.



Quanto à área de atuação do Conleste, esta será formada pela totalidade das superfícies dos municípios que subscreverem o protocolo de intenções, constituindo uma única unidade territorial, inexistindo limites intermunicipais para as finalidades a que se comprometem, de acordo com a previsão da cláusula quarta do documento.

A Assembleia Geral é a instância máxima do Conleste, sendo o órgão colegiado composto pelos chefes do Poder Executivo de todos os entes consorciados, reunindo-se ordinariamente duas vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que convocada, tendo cada consorciado direito a um voto, devendo este ser público e nominal, não se admitindo o voto por procuração. O presidente e o vice-presidente serão eleitos em assembleia especialmente convocada para este fim, podendo ser apresentadas candidaturas até 30 minutos antes do horário estabelecido para o início dos trabalhos.

Somente serão aceitos como candidatos chefes dos poderes executivos dos entes consorciados, sendo considerados eleitos os que obtiverem a maioria dos votos – desde que presentes à Assembleia, pelo menos, 2/3 dos representantes dos municípios consorciados. O voto também deverá ser público e nominal.

O protocolo de intenções instituiu ainda o Conselho Consultivo, que funcionará como um órgão de consultoria, sem qualquer função deliberativa. O conselho terá como membros natos a Fundação Getulio Vargas (FGV), a Petrobras, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas

Empresas (Sebrae), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio), entre outros.

Outro importante órgão que compõe a estrutura do Conleste é a Diretoria Executiva, formada por um representante de cada município consorciado indicado pelo prefeito correspondente, sendo o diretor-geral escolhido pelo presidente do consórcio.

A Diretoria Executiva reunir-se-á mediante a convocação do diretor-geral, exigido o quórum mínimo de 1/3 de seus membros. Compete ao órgão, além do que poderá ser previsto no contrato e no estatuto, *ad referendum* do presidente do consórcio:

I - julgar recursos relativos a:

a) homologação de inscrição e de resultados de concursos públicos;

b) impugnação de edital de licitação, bem como os relativos à inabilitação, desclassificação e homologação e adjudicação de seu objeto;

c) aplicação de penalidades a servidores do consórcio;

II - autorizar que o consórcio ingresse em juízo, reservando ao presidente a incumbência de adotar as medidas que repute serem urgentes;

III - autorizar a dispensa ou exoneração de empregados e de servidores temporários.

Quanto ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade da atividade patrimonial e financeira do Conleste, será exercido pelo Conselho Fiscal, sendo este composto por conselheiros indicados pela Assembleia Geral, em número igual aos dos entes consorciados, com mandatos de dois anos, coincidentes com os mandatos do presidente e do vice-presidente, renováveis por igual período. As decisões do Conselho Fiscal serão submetidas à homologação pela Assembleia Geral.

O protocolo de intenções cuida ainda da saída de membro do consórcio, dependendo esta de ato formal de seu representante na Assembleia Geral, não prejudicando, o desligamento, as obrigações já constituídas pelos consorciados que se retirarem do consórcio.

Além da retirada voluntária, o protocolo de intenções prevê ainda a exclusão de ente consorciado nas seguintes hipóteses:

I - a não inclusão, pelo ente, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio;

II - a subscrição de protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades assemelhadas ou incompatíveis a juízo da maioria Assembleia Geral;

III - a existência de motivos graves, reconhecidos, em deliberação fundamentada, pela maioria absoluta dos presentes à Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim.

A exclusão prevista no inciso I somente ocorrerá após prévia suspensão por 30 dias, período em que o ente poderá se reabilitar, estando tal previsão em consonância com o art. 8º, § 5º da Lei nº 11.107/2005. Por fim, o protocolo de intenções prevê a possibilidade de extinção de contrato de consórcio público, que dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os consorciados.

3. A IMPORTÂNCIA DA INSTITUIÇÃO DE UM PLANEJAMENTO AMBIENTAL

Conforme já mencionado, a instalação de um empreendimento da magnitude do Comperj acarreta inúmeros impactos sociais e ambientais nas regiões envolvidas. Enfocaremos nesta seção a importância de um planejamento estratégico, no sentido de amenizar esses impactos.

Entretanto, antes de analisarmos o tema propriamente dito, cumpre-nos apresentar um conceito de meio ambiente. Para José Afonso da Silva (2013, p. 2):

> O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.

Segundo Guido Soares (*apud* LENZA, 2014, p. 1.324), a consciência da necessidade de proteção do meio ambiente decorre: a) dos problemas advindos com o crescimento caótico das atividades industriais; b) do consumismo desenfreado em âmbito local e mundial; c) de uma filosofia imediatista pelo desenvolvimento a qualquer preço; d) da inexistência de uma preocupação inicial com as repercussões causadas ao meio ambiente pela atividade econômica; e) da assunção de que os recursos naturais seriam infinitos, inesgotáveis e recicláveis por mecanismos automáticos incorporados à natureza (meados do século XIX) – Revolução Industrial.

3.1 O meio ambiente na Constituição da República de 1988

A Constituição de 1988 foi o primeiro texto constitucional brasileiro a trazer de modo específico regras sobre o meio ambiente. Nesta área, o grande desafio atual consiste na compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente.
Para Pedro Lenza (2010, p. 938),

> a sustentabilidade apresenta-se, então, como a chave mestra para a solução desse aparente conflito de valores constitucionalizados, seja mediante a garantia ao desenvolvimento, seja prestigiando a preservação do ser humano e seus direitos fundamentais.



O art. 225 da Constituição assegurou o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, surgindo então a consagração do princípio do desenvolvimento sustentável no constitucionalismo brasileiro. Outros dispositivos constitucionais também tratam do meio ambiente, a exemplo do art. 23, que dispõe que: "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora".

3.2 Planejamento ambiental no Comperj

Desde o anúncio da implantação do Comperj em Itaboraí, a Petrobras vem desenvolvendo um projeto pioneiro no mundo: o monitoramento dos impactos de sua atividade industrial sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) na região do Conleste.

Instituídos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), os ODMs têm por base a Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados-membros no dia 8 de setembro de 2000.

Os municípios do Conleste vêm sendo monitorados perante os impactos das atividades industriais do Comperj pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), em parceria com a Petrobras e a Universidade Federal Fluminense. Esse monitoramento objetiva a constituição de um banco de dados georreferenciado, com informações socioeconômicas e ambientais sobre a região, bem como o desenvolvimento de competências locais e regionais.

A maior parte do Conleste encontra-se localizada na Região Ecológica da Floresta Ombrófila Densa (Floresta Tropical Pluvial), parte do domínio do Bioma Mata Atlântica, que ainda se desdobra em ambientes de manguezais e restingas (NAÇÕES UNIDAS, 2008). Assim, cabe ressaltar que a construção do Comperj exige um planejamento ambiental para a preservação da região envolvida.

Eduardo Pagel Floriano (2004) define planejamento ambiental como uma organização do



trabalho de uma equipe para consecução de objetivos comuns, de forma que os impactos resultantes, que afetam negativamente o ambiente em que vivemos, sejam minimizados e que os impactos positivos sejam maximizados.

Segundo o Relatório de Impacto Ambiental, divulgado pela Petrobras (2010), várias ações institucionais estão sendo desenvolvidas por ela, em paralelo ao projeto de engenharia e ao licenciamento ambiental. A ideia é garantir que a implantação do empreendimento no local atenda aos princípios do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade. Destacamse as seguintes ações: programa de educação ambiental e de preservação da retirada autorizada de vegetação e da caça predatória; projeto de recuperação de áreas modificadas e implantação do corredor ecológico; programa de acompanhamento das liberações de poluentes do ar na fase de operação; programa de acompanhamento dos manguezais da área de proteção ambiental de Guapimirim e da estação ecológica da Guanabara.

Mais uma ação da Petrobras visando a tratar como um conjunto os municípios do Leste Fluminense foi a inclusão deles no projeto Agenda 21 Comperj – plano de ação resultante da Conferência Rio 92. Criada consensualmente com a contribuição de governos e sociedade civil de 179 países, pode ser adotada de forma global, nacional e local em todas as áreas nas quais a ação humana representa algum tipo de impacto ao meio ambiente.

É seguindo os princípios desse planejamento que a Petrobras se relaciona com a sociedade dos 15 municípios da área de influência do Complexo Petroquímico, construindo conjuntamente planos locais de desenvolvimento sustentável. A Agenda 21 estimula o exercício da cidadania, a mobilização social e a formação de parcerias entre os diversos setores da sociedade para o alcance da sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Não é só a Petrobras que vem adotando medidas para atenuação dos impactos gerados pela instalação do Comperj. Conforme vimos, os municípios afetados celebraram um consórcio público, o Conleste. Com previsão no protocolo de intenções, bem como nas leis autorizativas de celebração do consórcio, uma das finalidades do Conleste é a realização conjunta de um planejamento estratégico, no sentido de equacionar e buscar soluções para a problemática ambiental no território dos municípios consorciados.

Não sendo apenas reflexivo, mas também propositivo, o planejamento estratégico implicará a formulação de planos, programas e projetos e a definição de ações. A fixação clara dos objetivos e do programa de execução – com cronograma das atividades, recursos a serem utilizados, responsáveis pelas ações a serem desenvolvidas e forma de realização – também será importante para o alcance de bons resultados pelos municípios (CAETANO, 2010).

Concluímos, então, ser de suma importância a implantação de um planejamento ambiental, visando a atenuar os impactos gerados pela instalação do Comperj, pois o direito ao desenvolvimento deve observar a questão ambiental. Neste sentido, destacamos a previsão do art. 170 da Constituição da República:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> [...]
> VI - a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, podemos perceber a necessidade de os entes federados possuírem instrumentos que possibilitem a cooperação federativa, pois certas demandas ultrapassam as fronteiras de um só ente, exigindo soluções regionalizadas.

Vimos que, ante tal situação, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19/1998, que passou a expressamente prever os consórcios públicos no artigo 241 da Constituição da República, sendo este a fonte imediata da instituição dos consórcios públicos no Brasil.

Também estudamos a Lei nº 11.107/2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, bem como o Decreto nº 6.017/2007, que a regulamentou.

Neste contexto, analisamos, igualmente, a criação do Conleste, consórcio público de direito público criado nos moldes da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, e que tem importante papel na discussão de estratégias de ações regionalizadas diante dos impactos decorrentes da implantação do Comperj.

Sobre o Comperj, buscamos destacar a importância deste momento histórico para o país, que recebe a instalação de um empreendimento desta magnitude, bem como alertar sobre os riscos ambientais decorrentes de sua implantação.

Quanto aos impactos ambientais acarretados nas regiões envolvidas com a implementação do empreendimento, enfatizamos a necessidade de um planejamento ambiental no sentido de amenizar tais impactos. É inegável a importância do desenvolvimento econômico de uma nação, desde que se realize de maneira sustentável, devendo-se sempre compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente.

Como solução para esse aparente conflito (desenvolvimento econômico x preservação da qualidade do meio ambiente), lembramos o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, consagrado nos artigos 170 e 225 da Constituição da República. Com o referido princípio, busca-se a harmonia entre o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, ressaltamos que o direito ao desenvolvimento econômico deve observar a questão ambiental, caracterizando-se o que se pode chamar de desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARARUAMA (RJ). **Lei nº 1.548/2009, de 7 de outubro de 2009**. Disponível em: <www.cmararuama.com.br/pdf/leis/560.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

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: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

CAETANO, Priscila Freire. **Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense (Conleste)**: organismo de gestão de políticas públicas e cooperação regional no território fluminense. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FLORIANO, Eduardo Pagel. Planejamento ambiental. Santa Rosa: ANORGS, 2004. (Série Cadernos Didáticos, n. 6).

ITABORAÍ (RJ). **Lei nº 1.993, de 22 de novembro de 2006**. Disponível em: <www.camara.itaborai.rj.gov.br/legislacao/leis/leis_ordinarias/leis_2006/1993_22112006.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARICÁ (RJ). **Lei nº 2.179/2006, de 21 de novembro de 2006**. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br/a/rj/m/marica/lei-ordinaria/2006/218/2179/lei-ordinaria-n-2179-2006-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-protocolo-de-intencoes-e-termos-aditivos-com-os-municipios-de-niteroi-sao-goncalo-itaborai-tangua-rio-bonito-casimiro-de-abreu-silva-jardim-cachoeiras-de-macacu-mage-e-guapimirim-objetivando-a-constituicao-do-consorcio-intermunicipal-de-

-desenvolvimento-da-regiao-leste-fluminense>. Acesso em: 8 set. 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: municípios do Conleste – linha-base 2000/2006: relatório de acompanhamento. 2008. Disponível em: <mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2800&alt=1>. Acesso em: 8 set. 2014.

NITERÓI (RJ). **Lei nº 2.423/2007, de 5 de janeiro de 2007**. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2007/243/2423/lei-ordinaria-n-2423-2007-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-protocolo-de-intencoes-e-termos-aditivos-com-os-municipios-de-sao-goncalo-itaborai-tangua-rio-bonito-casimiro-de-abreu-silva-jardim-cachoeiras-de-macacu-mage-e-guapimirim-objetivando-a-constituicao-do-consorcio-intermunicipal-de-desenvolvimento-da-regiao-leste-fluminense-conleste>. Acesso em: 8 set. 2014.

PETROBRAS. **Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj)**. 2012. Disponível em: <www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/complexo-petroquimico-do-rio-de-janeiro.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

PETROBRAS. **Relatório de Impacto Ambiental**: Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <www.petrobras.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A6E07964136B60A0141605BFDFE70FC>. Acesso em: 8 set. 2014.

PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE ENTRE SI FAZEM OS MUNICÍPIOS DE CACHOEIRAS DE MACACU, CASIMIRO DE ABREU, GUAPIMIRIM, ITABORAÍ, MAGÉ, MARICÁ, NITERÓI, RIO BONITO, SÃO GONÇALO, SILVA JARDIM e TANGUÁ, 2006.

SÃO GONÇALO (RJ). **Lei nº 008/2006, de 11 de janeiro de 2006**. Disponível em: <www.pmsg.rj.gov.br/diario/2006_01_11.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOARES, Guido Fernando Silva. As responsabilidades no Direito Internacional do Meio Ambiente. 1995. Tese (Professor Titular de Direito Internacional Público)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.