



Universidades Lusíada

Clark, Giovanni
Monteiro, Délia Mara Villani

Consórcios públicos : uma alternativa para a política económica dos pequenos municípios

<http://hdl.handle.net/11067/154>

Metadados

Data de Publicação	2012
Resumo	Este artigo aborda a possibilidade da construção do desenvolvimento sustentável pelos pequenos Municípios com perfis semelhantes, localizados próximos uns dos outros, através do compartilhamento de suas responsabilidades, mediante a criação de Consórcios Públicos, no intuito de planejar e executar políticas econômicas comuns intermunicipais, objetivando o fim das desigualdades regionais e sociais. A integração e a cooperação dos pequenos Municípios brasileiros (carentes, geralmente, de meios téc...
Palavras Chave	Administração local - Brasil, Desenvolvimento sustentável - Brasil, Gestão de resíduos sólidos - Brasil
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FCEE] LEE, n. 14 (2012)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-17T03:12:35Z com informação proveniente do Repositório

CONSÓRCIOS PÚBLICOS: UMA ALTERNATIVA PARA A POLÍTICA ECONÓMICA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Giovani Clark
Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas
Faculdade de Direito da UFMG.

Délia Mara Villani Monteiro
UNIFENAS-BH
Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Resumo: Este artigo aborda a possibilidade da construção do desenvolvimento sustentável pelos pequenos Municípios com perfis semelhantes, localizados próximos uns dos outros, através do compartilhamento de suas responsabilidades, mediante a criação de Consórcios Públicos, no intuito de planejar e executar políticas econômicas comuns intermunicipais, objetivando o fim das desigualdades regionais e sociais.

A integração e a cooperação dos pequenos Municípios brasileiros (carentes, geralmente, de meios técnicos, financeiros e de pessoal) são possíveis, não apenas para prestação de serviços públicos, mas, também, para intervir no domínio econômico, beneficiando aqueles mais carentes de recursos, inclusive reaproveitando os resíduos sólidos no processo produtivo, gerando renda e dignidade aos municípios, bem como dando cumprimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei n. 12.305/2010.

Palavras-Chave: Pequenos Municípios; Gestão Compartilhada; Consórcios Públicos; Desenvolvimento; Política Económica; Resíduos Sólidos.

Abstract : This article discusses the possibility of building sustainable development by small municipalities with similar profiles, located close to each other, through the sharing of responsibilities, through the creation of Public Sector Partnerships, in order to plan and execute joint intermunicipal economic policies, aiming the end of regional and social differences.

The integration and cooperation of small Brazilian municipalities (lacking generally technical, financial and personnel resources) are possible not only to public service, but also to interfere in the economic field, benefiting those most in need of resources, including reusing solid waste in the production process, generating income and dignity to residents, and in keeping with National Policy on Solid Waste, Law N. 12.305/2010.

Key-words: Small Municipalities; Shared Management; Public Sector Partnerships; Development; Economic Policy; Solid Waste.

1. Introdução

A Constituição da República de 1988, claramente, posicionou os Municípios como integrantes da Federação ao dispor, no seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a Federação brasileira foi construída em três níveis, contendo as ordens: nacional, estadual e municipal.

O Município adquiriu a capacidade de auto-organização e para produzir legislação endógena, a partir da sua Lei Orgânica, tornando-se 'Ente Federado Autônomo'. A Constituição determinou como áreas de competências municipais aquelas correspondentes às matérias predominantemente de interesse local. No artigo 30, incisos I e II, estão previstas a competência legislativa privativa, para os assuntos de interesse municipal, cabendo a ele suplementar a legislação federal e estadual no que couber, que deve ser articulada com as competências legislativas concorrentes de nossa Carta Política (art. 24, I e V, da CR). Portanto, ele deve versar sobre Direito Econômico no âmbito local.

Como consequência da autonomia, há o incremento da responsabilidade de o Município realizar ações para suprir as necessidades dos munícipes. O planejamento, a política fiscal e orçamentária, a oferta de serviços públicos, a gestão de pessoal, o incentivo à produção agrícola ou industrial, a política habitacional, a proteção ambiental, a infraestrutura do setor de turismo, dentre outras atividades, tem como protagonista o Município. Assim sendo, devem os poderes locais realizarem suas políticas econômicas articulando as suas múltiplas variantes e interesses, dentro de sua competência constitucional, buscando a efetivação da nossa Carta Política de 1988.

As disparidades entre os Municípios brasileiros são grandes. É possível, a partir de dados do Estado de Minas Gerais, visualizar as desigualdades entre eles, considerando os valores do Produto Interno Bruto - PIB e do PIB *per capita*. Informações colhidas pela Fundação João Pinheiro demonstram a situação dos Municípios mineiros, uma vez que o PIB *per capita* médio em Minas Gerais atinge o valor de R\$ 14.233,00, em 2008. Entre os 853 Municípios mineiros, apenas 114 alcançam esse valor. Os demais 739 Municípios apresentaram valores que oscilaram entre R\$ 2.914,00 e R\$ 14.200,00. O Município de Belo Horizonte, em 2008, apresenta como PIB *per capita* o valor de R\$ 6.715,54 e, como PIB, o valor de R\$ 42.151.108.000,00, contribuindo com 14,9% do total do Estado. (MINAS GERAIS, Fundação João Pinheiro, 2008)

Então, resta aos administradores públicos empreender esforços no sentido de construir políticas econômicas municipais, em conjunto com a sociedade, com a finalidade de aumentar a qualidade de vida das suas comunidades. O compartilhamento da gestão administrativa e econômica entre os Municípios, com características semelhantes, situados em área contígua, é uma das alternativas para os pequenos Municípios, utilizando-se como marco legal a Lei n. 11.107 de 11/04/2005, a Lei dos Consórcios Públicos, no intuito acima referido. No pre-

sente trabalho, usaremos as obras dos Professores Washington Peluso Albino de Souza e Giovani Clark, como nosso marco teórico, principalmente para ressaltar o Direito Econômico e conseqüentemente a política econômica intermunicipal.

2. A possibilidade de realização de Consórcios Públicos

Os Consórcios Públicos são contratos que resultam na criação de pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, públicas ou privadas, constituídas unicamente por Entes da Federação para a realização de interesses comuns, incluindo políticas econômicas. A Lei n. 11.107/2005 de 11/04/2005 é o ato normativo que possibilita a criação dessas pessoas jurídicas, formadas por certo número daqueles. Portanto, dispõe sobre as normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem Consórcios Públicos.

Assim sendo, o Consórcio Público é um instrumento de ação coordenada e harmônica de diversos Entes Federativos, para a prestação de serviços públicos e também para a elaboração/execução de políticas econômicas que, embora de titularidade seja de cada um, a ação conjunta mostra-se eficiente, qualificada e vantajosa aos consorciados.

Vislumram-se diversidades entre os Municípios brasileiros. Há nos grandes e nos médios Municípios certa capacidade de atuar endogenamente na gestão administrativa e na vida econômica por si sós. No entanto, os pequenos (inúmeros) enfrentam dificuldades, seja na gestão administrativa, seja na prestação de serviços públicos, seja na formulação/execução das políticas econômicas destinadas ao desenvolvimento. É para esses Municípios, de pequeno porte, localizados em áreas contíguas, vulneráveis no campo econômico e social, que dirigimos este artigo.

O oferecimento de serviços públicos de qualidade já é fato consolidado por alguns Consórcios Públicos de saúde. A gestão administrativa consorciada pode ser expandida para a consecução de variadas atividades, *v. g.*, a realização de concursos públicos para a admissão de pessoal e a consultoria jurídica. Pode ainda ser aplicada às matérias de Direito Econômico: via o planejamento, enquanto técnica de intervenção dos Municípios consorciados no domínio econômico, estimulando a vocação da microrregião, seja para turismo, pesca, agricultura ou pecuária familiar, ou ainda para a indústria. Pode, inclusive, atrair investimentos, uma vez que as ações conjuntas terão uma solidez estrutural.

A possibilidade dos Entes da Federação se unirem no Consórcio Público, com uma finalidade específica, traz a vantagem de otimizar recursos escassos. Para os Municípios menores, com sérios problemas financeiros e com inúmeras carências, a união representa um novo horizonte para as demandas sociais.

Em trabalho cuja primeira edição é de 1957, vislumbrando soluções que só foram positivadas em 2005, Hely Lopes Meirelles pensou em convênios entre Municípios com personalidade jurídica, guardando similaridade com o Consór-

cio Público. Vejamos os seus ensinamentos em 1993:

Os convênios, entre nós, não adquirem personalidade jurídica. (...) Essa instabilidade institucional, aliada à precariedade de sua administração, vem criando dificuldades insuperáveis para sua operatividade, principalmente no campo empresarial, que exige pessoas e órgãos responsáveis para as contratações de grande vulto. (...) Diante desses inconvenientes, recomenda-se a organização de uma entidade civil ou comercial com a finalidade específica de dar execução aos termos do convênio. (...) Assim o convênio manter-se-á como simples pacto de cooperação, mas disporá de pessoa jurídica que se dará execução, exercendo direitos e contraindo obrigações em nome próprio e oferecendo as garantias peculiares de uma empresa. (MEIRELLES 1993, p. 308 -309)

A necessidade de associação para cumprir obrigações é aceita mesmo antes da edição da Lei dos Consórcios Públicos. Reproduz-se o excerto das Notas Taquigráficas da sessão do dia 19/06/96, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), Consulta n. 13.296, formulada pelo Prefeito Municipal de Tiradentes, sobre a legalidade da aquisição de bens e prestação de serviços através da participação do Município em consórcio de saúde. Entende a maioria dos Conselheiros do referido Tribunal pela possibilidade de os Municípios criarem uma associação privada, desde que constituída legalmente e sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas. Transcrevemos trecho do voto do Conselheiro Maurício Aleixo:

Em áreas específicas, tais como: educação, saúde, saneamento básico e outras assemelhadas, os problemas encontram-se de tal forma interligados na órbita de dois ou mais municípios limítrofes que os governos municipais precisam buscar instrumentos operacionais que garantam maior rendimento de seus esforços, evitando dispersão de recursos humanos e materiais para a realização de obras, serviços e atividades de interesse comum... A meu ver, nada obsta à criação dessa entidade civil, que não deverá ter fins lucrativos, visto que seu objetivo, como já foi dito, é o de atender aos interesses da coletividade... Todavia, embora essas entidades consorciais tenham natureza privada, devem contratar pessoal por meio de concurso público e reger-se pelas leis que regulamentam a licitação e os contratos administrativos, princípios estes assecuratórios da moralidade administrativa e fundamental norteador de toda a atividade pública, além de sujeitar-se à fiscalização do Tribunal (MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado, 1996)

Na mesma linha de raciocínio, em 2010, após a edição da Lei n. 11.107/2005, versando da utilização do Consórcio Público como forma de possibilitar a ação compartilhada, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais manifesta-se na Consulta n. 735489/10, formulada pelo Sr. Marcos Antônio Alvim, Presidente da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba, que, após expor a dificuldade enfrentada pelos consorciados em implementar um sistema de gerenciamento eficiente dos medicamentos recebidos do Ministério da Saúde e da Secretaria de Estado da Saúde, solicita o pronunciamento da Corte acerca da possibilidade de os Consórcios Intermunicipais de Saúde estabelecerem um Banco de Medicamentos, a fim de organizar a sua distribuição entre os Municípios, a qual foi respondida:

(...) A Lei dos Consórcios Públicos, qual seja, a Lei n. 11.107/05, apresenta-se, portanto, como forma viabilizadora do federalismo cooperativo, à medida que institui instrumentos para a ação conjunta e solidária de municípios que apresentam realidades semelhantes, e debatem-se constantemente com obrigações constitucionais amplas, contra um escasso volume de receitas, havendo uma necessidade premente de se compartilharem responsabilidades financeiras e administrativas entre os entes. (...)

Especificamente para a formação do Banco de Medicamentos, há de se considerar o regramento normativo do Sistema Único de Saúde, especialmente as Leis n. 8.090/90 e n. 8.142/90, além da Norma Operacional Básica n. 01/96; a possibilidade técnica e operacional de integração de dados entre sistemas do Ministério da Saúde e da Secretaria de Estado da Saúde.

Considerados todos esses fatores é que poderão ser estabelecidas, consensualmente, as bases do instrumento operacionalizador da cooperação entre os entes federados. III- CONCLUSÃO: À VISTA DO EXPOSTO, RESPONDO AFIRMATIVAMENTE À INDAGAÇÃO CONTIDA NO ITEM 1, POR SER PERFEITAMENTE POSSÍVEL A FORMAÇÃO DO BANCO DE MEDICAMENTOS MEDIANTE AS CONSIDERAÇÕES ACIMA EXPENDIDAS. (MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado, 2010.)

Sem dúvida, o Consórcio Público é instrumento adequado para resolver os problemas concernentes à perda de validade dos medicamentos para Municípios com demanda menor, e quanto à falta deles, devido à demanda crescente em outros Municípios, o que pode ser contrabalançado, considerando-se o conjunto das necessidades de medicamentos dos consorciados. Podemos utilizá-lo ainda para projetar e executar políticas econômicas endógenas intermunicipais no setor de turismo, agricultura, pecuária, artesanato, produção industrial, etc.

2.1. A criação do ente personalizado

Visando a dar cumprimento aos objetivos do Estado Democrático de Direito, a Lei dos Consórcios Públicos veio positivar uma realidade que, informalmente, já fazia parte da prática brasileira. Regulamenta o artigo 241 da Constituição da República, propiciando mecanismos, sob o influxo do princípio da legalidade, para solucionar as dificuldades de financiamento e de execução dos serviços prestados pela Administração Pública, bem como na elaboração e execução de políticas sociais, incluindo as econômicas. Em função de demandas socioeconômicas cada vez mais complexas e exigentes, são imprescindíveis novas fórmulas, com o objetivo de compatibilizar e partilhar custos e os benefícios obtidos.

Uma das grandes contribuições da Lei n. 11.107/2005 é prever a personalidade jurídica para o ente consorciado. No caso da pessoa jurídica disciplinada pelo Direito Administrativo, a Lei cria uma figura nova, a associação pública, alterando o artigo 41, inciso IV, do Código Civil, Lei n. 10.406 de 10/01/2002.

A pessoa jurídica criada da constituição do Consórcio Público pode ter duas formas: pública e privada (art. 6 da Lei n. 11.107/2005). Mas, mesmo a pessoa

jurídica de Direito Privado assume feição preponderantemente pública, por ser regida pelos princípios constitucionais de Direito Público, como indica a previsão do § 2º do art. 6º da referida Lei.

A necessidade de se atribuir personalidade jurídica ao consórcio há muito é discutida pela doutrina brasileira. O fato de ter aptidão para ser sujeito de direito e obrigações permite que o ente criado possa obrigar-se e executar tais obrigações de forma mais ágil.

Perfilhando a doutrina de Saleilles (1910), Ferrara (1923), Michoud (1932) e Geny (1954), o Direito brasileiro, como se depreende do artigo 45 do Código Civil, adota a teoria da realidade técnica para explicar a natureza jurídica da pessoa jurídica. O Professor Francisco Amaral ensina:

Do processo de personificação surgem vários efeitos, de grande importância prática: a) com a constituição da pessoa jurídica forma-se um novo centro de direitos e deveres, dotado de capacidade de direito e de fato, e de capacidade judicial; b) esse novo centro unitário passa a ter direitos, deveres e interesses totalmente distintos dos direitos, deveres e interesses das pessoas que dele participam individualmente; c) o destino econômico e jurídico do novo centro é totalmente diverso do de seus membros participantes; d) a autonomia patrimonial da pessoa jurídica é completa em face de seus membros, implicando no fato de que o patrimônio da pessoa jurídica é totalmente independente do patrimônio das pessoas que a constituem; e) passa a existir total independência das relações jurídicas da pessoa jurídica relativa às de seus membros, de modo que direitos e dívidas desses não são direitos ou dívidas daquele; f) a responsabilidade civil da pessoa jurídica é independente da das pessoas que a formam, de modo que os bens da pessoa jurídica não respondem pelas obrigações de seus membros e vice-versa; g) a pessoa jurídica não tem responsabilidade penal. (AMARAL, 2003, p. 285)

A pessoa jurídica tem existência real – são grupos sociais constituídos para atuar com um determinado fim – a personificação é construção jurídica, ou seja, a personalidade é conferida pelo Direito. A lei confere personalidade à pessoa jurídica pública e o registro nos órgãos competentes à pessoa jurídica privada, desde que constituída de acordo com os comandos legais.

2.2 A Associação Pública

A Lei dos Consórcios Públicos traz uma inovação no Direito Administrativo, a criação de autarquia, a associação pública, diferente da tradicional, pois pertencente aos vários Entes consorciados.

Art. 6º (...)

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

O Supremo Tribunal Federal apreciou, no Recurso Extraordinário n. 120932/RS, a criação de entidade autárquica por várias Unidades da Federação. O relator foi o Ministro Sepúlveda Pertence e o julgamento ocorreu em 10/03/1992. À épo-

ca, o STF firmou posição no sentido da inviabilidade da criação da estrutura híbrida porque as competências que os Entes da Federação repassaram à autarquia não lhes pertenciam. A *contrario sensu*, infere-se que o STF aceitaria a criação da autarquia por vários Entes Federados, desde que repassassem à nova pessoa jurídica competências que a Constituição Federal lhes reservasse como próprias. Assim, a transferência de competências de vários Entes da Federação a uma Autarquia comum foi aceita, mesmo antes da autorização legal expressa. A Ementa do Acórdão destaca: "(...) 4. Por isso mesmo, a validade da criação de uma autarquia pressupõe que a sua destinação institucional se compreenda toda na função administrativa da entidade matriz" (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1992).

Os participantes do Consórcio Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) criam a pessoa jurídica de Direito Público (uma das opções), por lei própria. Nos termos do artigo 5º da Lei n. 11.107/2005, o contrato de Consórcio Público é celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções. Cada Ente consorciado edita a sua própria lei e transfere para a pessoa jurídica consorciada a titularidade e a execução do serviço público privativo da sua esfera, bem como a formulação/execução de políticas econômicas comuns, sobre quais detêm a competência constitucional.

A pessoa jurídica assim formada, a associação pública, agirá com autonomia em relação aos seus criadores, pois se sujeita apenas ao controle ou a tutela, nos limites autorizados na lei criadora, tendo a capacidade de auto-organização, patrimônio próprio, capacidade específica e limitada à execução de suas atribuições.

Na gestão associada se faz por transferência de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, assim como de competência para intervir no domínio econômico intermunicipal. Criada a pessoa jurídica resultado da cooperação entre os Entes da Federação participantes, aquela assume as suas missões.

Pelo princípio da simetria das formas, se a pessoa jurídica de Direito Público deixa de participar do Consórcio Público, retornam a ela a titularidade das ações outorgadas, por intermédio de lei, nos termos do artigo 12 da Lei dos Consórcios Públicos. Logicamente, a transferência da realização de políticas econômicas e dos serviços públicos somente se mantém enquanto a nova pessoa jurídica estiver desempenhando as suas funções.

A Lei n. 11.107/05 estabelece algumas prerrogativas, apenas, para as pessoas jurídicas de Direito Público, as associações públicas. Há algumas que sempre foram atribuídas às autarquias, segundo José Santos Carvalho Filho: a) imunidade tributária do artigo 150, parágrafo 2º da Constituição Federal, b) impenhorabilidade de seus bens e de suas rendas, c) imprescritibilidade de seus bens, d) prescrição quinquenal, e) créditos sujeitos à execução fiscal, f) situações processuais específicas. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 432-433).

Repare-se que a desapropriação, instrumento através do qual a Administração Pública adquire originariamente a propriedade de um bem expropriado do

particular, somente pode ser utilizada pela pessoa jurídica pública.

Outro aspecto relevante é a consideração de que, quando o Consórcio Público cria a pessoa jurídica e esta recebe a titularidade da política econômica comum dos Entes participantes, não há qualquer interferência na competência constitucionalmente reservada de cada membro, pois estes, como titulares das competências, são partes integrantes da nova pessoa jurídica.

2.3 O artigo 241 da Constituição da República

O artigo 241 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19 de 04/06/98, disciplina:

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

A gestão associada de serviços públicos é objeto dos Consórcios Públicos. Interessa pormenorizar a expressão serviço público, pois o que se defende neste artigo é a interpretação do conceito de forma ampla, incluindo não apenas a prestação daqueles à população, mas, também, as finalidades sociais do Ente Federativo, sendo, ainda, os ditos serviços um dos elementos intrínsecos e necessários das políticas econômicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello explica a noção de serviço público *stricto sensu*:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2003, p. 612)

Na França, de acordo com a corrente que ficou conhecida como Escola do Serviço Público, toda a atividade prestada pelo Estado é compreendida como serviço público. Ensina Circe Lima,

Existem algumas classificações, especialmente na doutrina francesa, que fazem coincidir completamente a produção de serviços públicos com toda a atividade administrativa. Neste sentido é a opinião, por exemplo, de Berthélémy, no seu *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, p. 9. Do mesmo passo, foi da doutrina francesa que provieram as definições mais compreensivas. Maurice Hauriou define serviço público como “um serviço técnico prestado ao público, de um modo regular de forma contínuo, para a satisfação da ordem pública e por uma organização pública” (*Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 10ª ed., Paris, 1923, p. 25). Já o grande Leon Duguit definia o serviço público, dizendo que “é toda a atividade cuja realização deve ser assegurada, regulada e controlada pelos governantes, porque o

cumprimento dessa atividade é indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, sendo ela de tal natureza que não pode ser realizada completamente a não ser pela intervenção da força governante". (LIMA, 2007, p. 205)

Entende-se que a expressão serviços públicos, contida no artigo 241 da Constituição da República, deve ter interpretação *lato sensu* e abranger qualquer atividade, cujo o responsável seja o Estado, voltada para dar condições indispensáveis à realização do bem-estar da coletividade e da solidariedade social.

A interpretação da Constituição deve alcançar o objetivo de dar ao texto o sentido que mais o concretize. Conforme afirma Paulo Bonavides (2003, p. 483) "interpretar a constituição normativa é muito mais do que fazer-lhe claro o sentido: é sobretudo atualizá-la". Ao se entender que os Consórcios Públicos podem ser utilizados para a gestão associada de serviços públicos de forma ampla, dá-se ao artigo 241 da Constituição Cidadã um potencial de aplicabilidade muito maior, digo, integrá-los na construção e execução das políticas econômicas intermunicipais. Ademais, não existem serviços públicos sem que os mesmos se insiram dentro das políticas estatais, inclusive na esfera econômica.

2.4 O Consórcio Público atuando no domínio econômico

A Constituição da República (CR) estabelece, em seu artigo 174, que, como agente normativo e regulador das atividades econômicas, o Poder Público, incluindo o Município, exerce, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. E ainda, a lei disciplinará as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento equilibrado, o qual incorpora e compatibiliza os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Outrossim, os Municípios brasileiros podem atuar na vida econômica por intermédio das empresas estatais (art.173, *caput*, da CR) e prestando serviços públicos de suas competências de forma direta ou indireta (art.175 da CR).

Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local (arts. 30, I e II c/c 24, I, II, V a IX da CR), portanto, fazem parte de suas obrigações estabelecer as condições de promoção do desenvolvimento no âmbito local por intermédio das políticas econômicas agindo direta e indiretamente no domínio econômico.

A intervenção direta do Estado, no domínio econômico, foi assim claramente permitida pela Carta Magna (arts. 173 e 175 da C.F.), não existindo qualquer motivo para interpretações equivocadas que indiquem a vedação ou limitações extraordinárias para a mesma. O legislador constituinte, por sinal, quando traçou os objetivos fundamentais da República (art. 3º da C.F.) e os princípios e fins da Constituição Econômica, sabia claramente que estes apenas seriam efetivados se houvesse a ação do Estado na esfera econômica, incluindo o Município, seja direta ou indiretamente. Tanto é assim que elas foram admitidas (CLARK, 2001, p. 147)

Ademais, Jack Siqueira (2001, p. 167) afirma "que o mercado não é capaz de

resolver problemas de segurança, de educação, de saúde, do meio ambiente, do emprego, nem da própria economia. Querendo ou não, somente o Estado possui condições de atuar nessas áreas”.

O bem-estar da comunidade; a inclusão social; as formas de empregabilidade e qualificação para os trabalhadores; a oferta de serviços públicos, em sentido estrito; a indução das pequenas empresas ou do turismo; a normatização do uso dos recursos naturais dos Municípios, visando a estimular as oportunidades de exploração; em suma, as escolhas e o planejamento de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico e social a cargo dos Municípios podem ser executadas com a contribuição dos Consórcios Públicos microrregionais.

Segundo Gilberto Bercovici (2005, p. 51), “o desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento”. Os Consórcios Públicos têm grande potencial transformador, pois, pode viabilizar a intervenção planejada na economia intermunicipal possibilitando a diversificação das ações, explorando assim as potencialidades de um e de outro Município, e ao final, multiplicar os resultados positivos para as populações de todos os consorciados.

A Constituição de 1988 estabelece, no seu artigo 3º, que o desenvolvimento é um dos objetivos da República. Nos Municípios pequenos, localizados em áreas contíguas, a atuação conjunta, através da constituição de Consórcios Públicos, pode efetivamente elevar a qualidade de vida de seus cidadãos. Ele tem a potencialidade em resultar o oferecimento de serviços públicos de qualidade, a gestão administrativa competente e o estabelecimento de políticas econômicas conjuntas, voltadas para assegurar não apenas o crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005), mas, sim, o desenvolvimento de forma planejada.

Para melhor situarmos o seu tratamento como tal, recorreremos à sua conceituação científica, quando as teorias a respeito o apresentam fundamentado no sentido dinâmico de modificação do *status quo*, na direção de configurações diferentes das atuais. A partir desse ponto, faz-se necessária a diferença entre o seu conceito e o de “crescimento”, podendo ambos incluir-se, sem qualquer confusão, na idéia de “progresso”. O dado referencial, diferenciador, pode ser tomado, portanto, como a idéia de “equilíbrio”, a ele prendendo-se a de “desequilíbrio”. No “crescimento”, tem-se o “equilíbrio” das relações entre os componentes do todo, podendo haver o seu aumento quantitativo ou qualitativo, porém mantidas as proporções dessas relações. No “desenvolvimento”, rompe-se tal “equilíbrio”, dá-se o “desequilíbrio”, modificam-se as proporções no sentido positivo. Se tal se verificasse em sentido negativo, teríamos o retrocesso, a recessão, embora também como forma de “desequilíbrio”, pois igualmente rompido estaria o *status quo ante* (SOUZA, 2005, p. 399).

Assim sendo, não só a prestação de serviços públicos, em sentido estrito, pode ser executada pelo Consórcio Público, de forma a racionalizar as ações e permitir a economia de recursos. As possibilidades são inúmeras, a título de exemplo, citam-se algumas: captação de recursos financeiros para viabilizar ações conjuntas; recrutamento de agentes públicos para os quadros dos Municípios, através de concursos públicos realizados pelo Consórcio Público; aquisição

de materiais necessários à rotina administrativa, através de licitação; gestão de pessoal (pagamentos, aposentadorias, carreiras); assessoria jurídica; execução de políticas públicas, como a habitacional e ambiental; a expansão da infraestrutura rural ou urbana; a prestação de assistência técnicas; gestão de fundo público de desenvolvimento; criação de incubadoras de empresas; incentivo as cooperativas de produção ou de consumo, etc.

O destino dos resíduos sólidos (“lixo”) é mais um problema complexo com prazo para solução, conforme Lei n. 12.305 de 02/08/2010, e, portanto, devem Municípios agir de imediatamente. A possibilidade de ações conjuntas, através de Consórcio Público, será analisada em item próprio, no intuito do uso e reciclagem de resíduos sólidos como uma das peças estruturantes do desenvolvimento dos pequenos Municípios via a execução de políticas econômicas comuns.

3. Reconhecimento doutrinário das vantagens do Consórcio Público

As desigualdades entre os Entes da Federação, em destaque, as disparidades entre os Municípios, são muito grandes. Nos dizeres de Maria Coeli Simões Pires:

O País, de dimensões continentais, com uma área de 8.514.876.599 Km quadrados e uma população de 180 milhões de habitantes, conforme senso do IBGE de 2004, apresenta uma base municipal complexa, formada de 5.564 Municípios, distribuídos em patamares drasticamente diferenciados na hierarquia urbana com destaque para 455 Municípios que representam 57% da pobreza. (...)

A análise quantitativa pode ganhar a vertente qualitativa, se tem em conta peculiaridades da federação brasileira, que erige o Município ao patamar de ente federativo e lhe atribui autonomia em grau não identificado em outros Estados nacionais.

Não obstante esse desenho de profundas assimetrias entre os Municípios, seja no tocante às condições físicas, econômicas e sociais, seja em relação à capacidade técnico-administrativa, financeira e fiscal, verifica-se a homogeneidade de tratamento jurídico dispensado à esfera local. (PIRES & NOGUEIRA, 2008, p. 52)

Os Municípios compõem o terceiro nível da Federação brasileira e, embora não haja hierarquia entre eles, na prática, a autonomia de cada um não pode ser exercida uniformemente, em razão da insuficiência da capacidade de organização institucional e fiscal.

A Lei n. 11.107/2005 disciplina os Consórcios Públicos como forma de associação entre Entes Federativos. O Consórcio Público configura um mecanismo de reunião de esforços de mais de um Ente Federado com vistas a melhor cumprir as suas atribuições. Sua configuração jurídica perpassa pelo tema da repartição constitucional de competências federativas.

Trata-se de manifestação do Federalismo de cooperação, pelo qual não apenas todos os Entes devem concorrer para a promoção dos serviços públicos es-

senciais e de políticas econômicas comuns, como também devem cooperar para auxiliar aos Entes com menor capacidade de investimento e de ação, como é o caso dos Municípios menores, inclusive devem cooperar entre si. Floriano de Azevedo Marques Neto em Parecer proferido sobre o tema, afirma:

Porém, no caso dos consórcios públicos, o que ocorre não é uma transferência de competências materiais entre os entes consorciados, mas apenas a alocação conjunta de competências num ente que há de ser necessariamente integrado pelo detentor original da competência material. Ocorre, então, menos que uma delegação, mas um compartilhamento na medida em que a constituição de um consórcio público acaba por operar uma soma, uma associação de atribuições e meios para melhor exercício destas competências. (MARQUES NETO, 2005, p. 74)

Os Consórcios Públicos não são simples formas de descentralização administrativa, uma vez que os titulares das competências estão presentes na Entidade formada. José Nilo de Castro salienta:

Acredito piamente na possibilidade de flexibilizar o regime jurídico simétrico da organização municipal. Por quê? Como sustentei a necessidade de se revitalizar o distrito nas entranhas municipais, inserindo-o na rede federativa intramunicipal, caminha-se progressiva e agressivamente em direção ao crepúsculo da uniformidade, pelo aparecimento de instrumentos eficazes da participação popular e pelo respeito a um código ético que federalizará os empreendimentos humanos, conquista da pós-modernidade estatal que tem nas unidades municipais o campo mais propício de sua manifestação como células-tronco de transformações institucionais salutares da autonomia dos municípios. (CASTRO, 2005, p. 23 e 24)

O debate de José Nilo de Castro sobre o tema é maior do que aquele que vem sendo desenvolvido na pesquisa, entretanto, fica evidente a crença na possibilidade de os Municípios buscarem transformações que resultem na melhoria da sua governança e, conseqüentemente, da sua *responsividade*²⁰.

Dentro dos doutrinadores do Direito Econômico, encontramos contribuições como a intervenção via economia contratual, ou seja, políticas econômicas pactuadas entre sociedade, Estado e empresas, com prévio planejamento e posterior formalização (CLARK, 2001), pode ser utilizada como parâmetro demonstrativo pelos Consórcios Públicos entre Municípios com características semelhantes e dificuldades comuns, na construção e execução de políticas socioeconômicas intermunicipal.

A gestão associada de serviços públicos é conceito que provém da doutrina e da prática italiana, *gestione associata di servizi pubblici*. Naquele País, o costume de associação entre comunidades locais, regionais e nacionais com o objetivo de conjugação de esforços para a prestação de serviço público – de indubitável interesse de todos os Entes, uma vez que de interesse geral – existe desde há muito. Tem as mesmas características essenciais da configuração do Consórcio Público, disciplinado pela Lei n. 11.107/2005, com a criação de nova personalidade jurídica, regida necessariamente pelo Direito Público. Agora, no Brasil, portanto,

²⁰ Do inglês *responsiveness* (qualidade ou estado de quem reage ou responde).

podemos institucionalizar a atuação conjunta de municípios na vida econômica, e logicamente na social, que pode e deve envolver os agentes privados que atuam com fins lucrativos ou não no tecido social.

A doutrina francesa reconhece a necessidade de novas formas de gestão pública para o cumprimento das obrigações conferidas aos Entes Federativos. É exatamente a reformulação das estruturas, do modo de organização do trabalho e dos métodos de gestão que constitui o foco desse trabalho. Jacques Chevallier explica:

Rompendo a lógica tradicional da setorialização, as políticas públicas são cada vez mais caracterizadas por uma exigência de transversalidade: a sua implantação supõe a intervenção de um conjunto de atores públicos, cuja cooperação será formalizada em um dispositivo contratual. A contratualização das relações entre o Estado e as coletividades territoriais foi, desse modo, um subproduto de uma descentralização que teve por efeito não somente dotar essas coletividades de uma autonomia de ação mais larga, mas também de a elas transferir atribuições ampliadas, a elas dando a possibilidade de construir verdadeiras “políticas”: o recurso a alguns procedimentos de tipo contratual torna-se a partir daí indispensável para harmonizar as ações conduzidas em diferentes níveis territoriais. Do mesmo modo, o contrato permite contrabalançar os efeitos da especialização funcional, assegurando o desenvolvimento de ações conjuntas. (CHEVALLIER, 2009, p. 162 e 163)

Como se pode perceber, o Professor francês sustenta que a ação cooperativa dos atores públicos é importante meio para harmonizar as ações conduzidas em diferentes níveis territoriais. Portanto, a utilização dos Consórcios Públicos é exatamente um dos meios de obter o aumento da capacidade institucional e de coordenação intergovernamentais, resultando no fortalecimento dos padrões de governança dos Municípios de pequeno porte, assim como no desenvolvimento sustentável por intermédio de políticas econômicas comuns concretizadas.

Ademais, a título de exemplificação, o plano de desenvolvimento integrado do Estado de Minas Gerais realizou estudos prospectivos nos quais simulou alguns cenários favoráveis desde que exista a integração dos municípios, sugerindo assim a constituição dos consórcios públicos. Considerando um cenário positivo para as Regiões de Baixo Dinamismo, assim se manifestou:

Em um contexto de significativa melhora da capacidade institucional do aparelho estatal mineiro, registra-se uma coordenação e articulação eficiente das ações intra e intergovernamentais envolvendo os entes públicos e privados. Soma-se a isso um expressivo fortalecimento dos padrões de governança dos municípios, o que resulta na provisão de serviços públicos de alta qualidade, com implicações positivas sobre o capital humano local. A melhoria da qualidade do sistema educacional, bem como sua maior articulação com o setor produtivo, reduzem o hiato de escolaridade da população pobre em relação ao restante da população do Estado nessa faixa etária.

O aumento da capacidade de gestão do desenvolvimento tem também impacto direto sobre a área econômica, através da ampliação do acesso a crédito, da assistência técnica e de outras ações de apoio à produção; da boa utilização dos recursos disponibilizados pelas instituições de fomento; e do apoio ao desenvolvimento local. Este fato, aliado à adequação, expansão e manutenção da infra-

-estrutura, propicia a atração de empreendimentos produtivos e o aumento do investimento privado de elevada inserção local e regional. Produz, ainda, efeito dinamizador sobre a economia local, ao incentivar a multiplicação do número de empreendimentos, em especial dos micro e pequenos negócios. (MINAS GERAIS, 2007, p. 81)

Fica claro que o Estado de Minas Gerais entende que a integração favorece o desenvolvimento e uma das formas de se alcançar a integração é através do Consórcio Público. Esse instrumento é capaz de multiplicar as forças para a solução de problemas, como dos resíduos sólidos.

4. Os Consórcios Públicos e os Resíduos Sólidos

No Brasil, somente no século XXI, foi aprovada a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei n. 12.305 de 02/08/2010. Trata-se de um marco histórico na área ambiental, capaz de mudar em curto tempo a maneira como Poder Público, empresas e consumidores lidam com a questão do “lixo”.

Art. 1^º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

Entre as novidades, a nova lei obriga a logística reversa - o retorno de embalagens e outros materiais à produção industrial após consumo e descarte pelas populações. Em seu texto encontra-se o conceito, no art. 3^º:

XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Os comandos seguem o princípio de responsabilidade compartilhada entre os diferentes elos da cadeia produtiva, desde as fábricas até o destino final. Os Municípios, por exemplo, ganham obrigações no sentido de banir lixões e implantar sistemas para a coleta de materiais recicláveis nas residências. A falta da lei gerou danos ambientais significativos, a exemplo da multiplicação de lixões, que resultou em problemas sérios, *v. g.*, as mortes nas encostas de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, durante as chuvas de verão, além do despejo de resíduos (sólidos ou não) em cursos de água.

Segundo a Lei n. 12.305/10, a logística reversa começará pelas embalagens de agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas e produtos eletroeletrônicos e seus componentes, como computadores, telefones celulares e cartuchos de impressão.

A lei proíbe a importação de qualquer tipo de lixo. Também não será permitido catar lixo, criar animais ou morar em aterros sanitários. O modelo modifica

o enfoque atual da gestão de resíduos, baseado unicamente na geração, coleta e disposição final. Agora, a preocupação é mais abrangente, envolvendo desde a redução dos resíduos com práticas de consumo consciente (multiplicação do Consumidor Verde) até a otimização da coleta e novas destinações, como o uso do lixo para gerar energia, matérias primas ou bens reciclados, ficando o despejo em aterros sanitários a última alternativa.

As ações que envolvem a destinação dos resíduos sólidos têm que ser planejadas nas três esferas da Federação (art. 14 da Lei n. 12.305/10). A União deve elaborar um plano nacional. Ressalta-se que nele haverá medidas visando à gestão dos resíduos sólidos de forma a envolver mais de um Ente da Federação:

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo: (...)

VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos.

Os Estados, também, são chamados a elaborar o seu planejamento. A lei estabelece que são prioritariamente contemplados com recursos da União os Estados que instituírem microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações. Estas ações ficam a cargo de Municípios limítrofes quanto a gestão dos resíduos sólidos.

Os Municípios, principais atores na destinação dos resíduos sólidos, devem receber recursos federais no caso de elaboração de plano municipal. São estimulados a optar por soluções consorciadas intermunicipais, como se pode comprovar no texto legal:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16;

Sem dúvida, é preciso resolver como cobrir o custo da implantação desses processos, mediante novos sistemas de remuneração. A nova lei proíbe o descarte de resíduos sólidos em lixões a partir de 2014. Todos os Municípios terão que fazer aterros sanitários ou centrais de processamento de lixo. Os aterros não podem ser feitos em determinados locais por razões ambientais, podendo representar altos investimentos. Em razão disso, a lei estabelece:

Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de: (...)

IV - desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de carácter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do *caput* do art. 11, regional.

Muitos Municípios brasileiros terão dificuldades de, sozinhos, se enquadrarem na nova lei. Os pequenos têm orçamentos limitados e não possuem volume de lixo suficiente a fim de viabilizar os empreendimentos econômicos rentáveis ou executarem suas atribuições legais. Nem por isso, o lixo causará menor dano às suas populações e ao seu meio ambiente. A solução é a formação de Consórcios Públicos na busca por uma solução comum para aquele e na busca do desenvolvimento sustentável.

O Estado de Minas Gerais, por meio da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, a partir de convênio firmado com o Ministério do Meio Ambiente, está desenvolvendo o Plano Preliminar de Regionalização para a Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos no Estado - PRE-RSU, com o objetivo de estabelecer Arranjos Territoriais Ótimos (ATOs) para a gestão desses resíduos, a partir de critérios técnicos sociais e ambientais, definidos com base em diversas fontes de dados disponíveis. Segundo a FEAM:

Arranjo Territorial Ótimo (ATO) é uma proposta de agrupamento de municípios para a realização da gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos. Os ATOs foram desenvolvidos a partir de critérios técnicos, que levam em consideração critérios de três pilares: socioeconômico, logística e transporte e resíduos sólidos urbanos. (MINAS GERAIS, Arranjo Territorial Ótimo - ATO, 2010.)

Sem dúvida, é elogiável a iniciativa do Estado de Minas Gerais de dar cumprimento à Lei n. 12.305/10. Mas, os Municípios mineiros têm, dentro da sua autonomia, condições de implementar as determinações da nova lei. Não se espera que cada um aja sozinho na empreitada, ao contrário, por sua livre vontade de associação, podem criar Consórcios Públicos para a gestão dos resíduos sólidos e receber os incentivos previstos na lei.

Outrossim, a coleta e a reciclagem dos resíduos sólidos devem ser incluídas nas políticas econômicas dos Municípios, inclusive dos de pequeno porte, a fim de tais materiais descartáveis transformem-se em matérias primas para o processo produtivo ou em bens reutilizáveis a populações. Assim sendo, o lixo, na sua versão resíduo sólido, além de deixar de produzir efeitos negativos à natureza, também gerará novos hábitos, produtos, serviços, matérias primas, em fim, padrões de consumo sustentável.

Logicamente, os consórcios públicos são fundamentais, sobretudo para os pequenos Municípios brasileiros, para realizarem políticas econômicas e ambientais comuns, endógenas e planejadas, contribuindo assim na geração de áreas microrregionais desenvolvidas na nação, onde se priorizará a preservação ambiental (art. 170, VI, da CR), a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII, da CR), bem com o incremento de atividades econômicas solidárias, cooperadas (art. 174, § 2º, da CR) e privadas com tecnologias limpas.

5. Conclusão

A possibilidade de os Municípios pequenos se unirem formando um Consórcio Público traz inúmeras vantagens, entre elas a de otimizar recursos escassos, tornando factíveis ações que individualmente seriam impossíveis, além de obter efeitos positivos na concretização do desenvolvimento e do fim das desigualdades sociais e regionais.

A esfera de atuação do Consórcio Público vai englobar o território e a população dos participantes, propiciando o adequado direcionamento da Administração Pública, ou seja: a economia de recursos, a eficiência de resultados, a racionalização das ações administrativas e socioeconômicas e tendo como resultado a melhoria de qualidade de vida dos cidadãos.

Assim sendo, o Consórcio Público pode ser um dos meios eficazes para a implementação de políticas econômicas intermunicipais, sobretudo naqueles Municípios de pequeno porte, possuidores de reduzida estrutura administrativa e diminuta capacidade econômica. Esses Municípios devem atuar de forma conjunta e planejada em face de suas potencialidades e dificuldades microrregionais, inclusive aproveitando e reciclando os seus resíduos sólidos, no difícil, mas possível, esforço de, dentro dos limites de suas competências legais, implantar o longe ditame constitucional de existência digna a todos os seres humanos de nossa nação.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991.
- AMARAL, Francisco. Direito Civil Introdução. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- ATO Arranjo Territorial Ótimo. <http://www.ato-mg.com.br/> . Acesso em 20/02/2011.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo: Malheiros. 13^a Ed., 2003.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 120932/RS. Relator Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, Julgamento: 23/03/1992. Publicação: DJ 30/04/1992 PP-05725 EMENT VOL-01659-02 PP-00255 RTJ VOL-00141-01 PP-00273.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 12. ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2005.
- CASTRO, José Nilo de. Crepúsculo da uniformidade da organização municipal. In: Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM. Ano 5, n. 15, jan./mar.

2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CLARK, Giovani. O Município em face do Direito Económico. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CLARK, Giovani; NASCIMENTO, F. L.; SOUZA, W. P. A.; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Novo Dicionário de Direito Económico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- FERRARA, Francesco. Teoria delle persone giuridiche. 2ª ed. Napoli: UTET, 1923.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino. Direito económico. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- GÉNY, François. Methode d'interpretation et sources en Droit Privé Positif, I. Paris: Librairie Generale de Droit & de Jurisprudence, 1954.
- GRAU, Eros Roberto. A Ordem Económica na Constituição de 1988. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Parecer. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/sri/consorcios/ParecerFlorianoAzevedoMarquesNeto.pdf> Acesso em 19/01/2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Municipal. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MICHOUD, Léon. La Théorie de la Personnalité Morale. Paris: Générale de Droit, 1932.
- MINAS GERAIS. Arranjo Territorial Ótimo (ATO). Disponível em: <http://www.ato-mg.com.br> Acesso em: 20/02/2011.
- MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/58-produto-interno-bruto-de-minas-gerais> Acesso em 02/03/2011.
- MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI 2007-2023. [http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano Mineiro Desenvolvimento Integrado Final.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_Developolvimento_Integrado_Final.pdf) Acesso em: 25/10/2010.
- MINAS GERAIS. Cenários Exploratórios de Minas Gerais 2007-2023. <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/integra2.pdf> Acesso em: 25/10/2010.
- PIMENTA, Eduardo Goulart. Direito, economia e relações patrimoniais privadas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Ano 43, n. 170, p. 162-167, abr. - jun. 2006.

- PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: PIRES, Maria Coeli Simões. BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- SALEILLES, Raymond. De la Personnalité Juridique. Paris: Arthur Rousseau ed., 1910.
- SIQUEIRA, Jack. Planejamento e Desenvolvimento em Minas. Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2001.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. & CLARK, Giovani. Questões Polêmicas de Direito Econômico. São Paulo: LTr, 2008.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. & CLARK, Giovani (Coord.). Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade. Paulo: LTr, 2011.
- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta n. 13.296 Disponível em: <http://200.198.41.151:8080/TCJuris/pesquisa/lista.jsp?indice=0>. Acesso em 19/02/2011.
- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta n. 735.489. Disponível em: <http://200.198.41.151:8080/TCJuris/pesquisa/lista.jsp?indice=6>. Acesso em 19/02/2011.