

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO**  
**(PPGDPE)**

**GUILHERME LIMA E SILVA**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E (SUB)DESENVOLVIMENTO**

**São Paulo**

**2021**

**GUILHERME LIMA E SILVA**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E (SUB)DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Político e Econômico

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Irene Patrícia Nohara.

**São Paulo**

**2021**

S586c

Silva, Guilherme lima e

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E (SUB)DESENVOLVIMENTO [recurso eletrônico] / Guilherme lima e - Silva.

830 KB ; il.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Irene Patricia Nohara

Referências Bibliográficas: f. 99 -104

1. ConsÓrcios Intermunicipais. 2. Subdesenvolvimento. 3. Direito Administrativo. 4. Direito Econômico. 5. Celso Furtado. I. Nohara, Irene Patricia, *orientador(a)*.II. Título.

**GUILHERME LIMA E SILVA**

## **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E (SUB)DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Político e Econômico

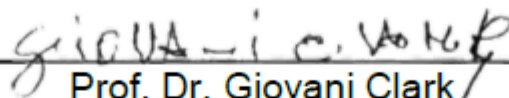
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Irene Patrícia Nohara.

### **BANCA EXAMINADORA**



---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Irene Patrícia Nohara**



---

**Prof. Dr. Giovanni Clark**



Auxiliado digitalmente por Rodrigo Oliveira Salgado  
DN: cn=Rodrigo Oliveira Salgado, o=RP,  
c=Rodrigo Oliveira Salgado  
email=rodrigosalgado@rodrigosalgado.com.br  
Motivo: CA.B.S.P. 271-450  
Data: 2022.02.14 17:46:22 -0300

---

**Prof. Dr. Rodrigo Salgado**

Autor: Guilherme Lima e Silva

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico

Título do Trabalho: CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E (SUB)DESENVOLVIMENTO

O presente trabalho foi realizado com o apoio de <sup>1</sup>:

- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
- Instituto Presbiteriano Mackenzie/Isenção integral de Mensalidades e Taxas
- MACKPESQUISA - Fundo Mackenzie de Pesquisa
- Empresa/Indústria:
- Outro:

*À minha família e aos queridos amigos e amigas, pelo amor incondicional e por todo o apoio.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus.

Agradeço à minha família e aos queridos amigos e amigas, pela parceria e apoio de todas as horas.

Aos professores e professoras do Colégio dos Santos Anjos e do Colégio Apogeu, pelas contribuições imensuráveis à minha formação, desde a alfabetização até o pré-vestibular.

À querida professora Natascha Alexandrino, que ainda no segundo período da Faculdade de Direito da UFJF, me honrou com um convite para participar do II Congresso Internacional de Direito Constitucional e Filosofia Política da UFMG, compartilhando a coautoria de um trabalho e me despertando à vocação acadêmica.

Ao querido e brilhante professor Leonardo Alves Corrêa, meu maior incentivador acadêmico da graduação: tive a alegria de ser seu orientando de monografia, projeto de extensão, iniciação científica e, principalmente, de conhecer o Direito Econômico através de sua disciplina. Aliás, foi em uma sexta-feira, após a monitoria semanal da matéria, que ele me perguntou “se já conhecia o Programa de Pós-Graduação do Mackenzie”. Não conhecia, mas agora aqui estou.

Aos ilustres membros do Grupo de Estudos da Fundação Brasileira de Direito Econômico, na figura do Professor Giovani Clark, “o professor de todos nós”, pelas valiosas lições a partir da obra do Prof. Washington Peluso Albino de Souza e pelos eventos acadêmicos na Vetusta Casa de Afonso Pena.

À professora Clarice Duarte, pelas oportunidades no âmbito do Projeto CAPES/PrInt: e às amigas que ali foram formadas: Amanda, Gabriela, Juliana, Vania, Milena e Fellipe, além dos sempre presentes Vinícius e Beatriz.

Em especial, ao amigo e professor Thiago Marrara e à querida orientadora Irene Nohara, pelo exemplo, pela humanidade e pela referência: sem vocês, nada disso teria sido possível.

Muito obrigado!

*“O Brasil é um país subdesenvolvido típico. Economia emergente é um eufemismo”. Celso Furtado*



## RESUMO

O presente estudo objetivou a investigação das potencialidades dos consórcios públicos intermunicipais à superação do subdesenvolvimento em uma perspectiva *furtadiana e redimensionada*, partindo-se da instrumentalização do Direito Administrativo para a consolidação dos fins próprios ao Direito Econômico, estabelecidos por Washington Peluso Albino de Souza. Para tanto, desenvolveu-se a pesquisa mediante a utilização do método hipotético-dedutivo, submetendo-se a possibilidade aos parâmetros firmados tanto pela doutrina jurídica, econômica e sociopolítica, como à jurisprudência pátria. É constatado, portanto, que a noção de “desenvolvimento endógeno” proposta por Celso Furtado, ao romper com a teorização ortodoxa, oferece sustentáculos ao federalismo cooperativo, notadamente via consorciamento, para a criação de arranjos otimizados à capacidade prestacional dos entes federativos. Ao final, são apresentados levantamentos de ordem quantitativa, alusivos aos consórcios públicos, para formulações propositivas atinentes ao direcionamento de políticas de incentivo à criação e estruturação de sistemas consorciados, além de um estudo de caso para a melhor compreensão dos alcances do instituto.

**Palavras-chave:** Consórcios intermunicipais; desenvolvimento; subdesenvolvimento; Direito Econômico; Direito Administrativo; federalismo.

## ABSTRACT

The present study aimed to investigate the potential of inter-municipal public consortia to overcome underdevelopment in a futuristic and redimensioned perspective, starting from the instrumentalization of Administrative Law for the consolidation of the proper purposes of Economic Law, established by Washington Peluso Albino de Souza. Therefore, the research was developed using the hypothetical-deductive method, submitting the possibility to the parameters established both by the legal, economic and sociopolitical doctrine, as well as the Brazilian jurisprudence. It is verified, therefore, that the notion of “endogenous development” proposed by Celso Furtado, in breaking with orthodox theorizing, offers support to cooperative federalism, notably via consortium, for the creation of arrangements that are optimized for the provision capacity of federative entities. At the end, quantitative surveys are presented, alluding to public consortia, for propositional formulations related to the direction of incentive policies for the creation and structuring of consortium systems, in addition to a case study for a better understanding of the institute's scope.

**Keywords:** intermunicipal consortiums; development; underdevelopment; Economic Law; Administrative law; federalism.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMPAR - Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIMPAR - Consorcio Intermunicipal Multifinalitario do Vale do Paraibuna

CF - Constituição Federal de 1988

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

DRC - Decreto Regulamentador dos Consórcios (Decreto nº 6.017/2005)

FACPI - Fator de Alcance dos Consórcios Públicos Intermunicipais

FPETC - Fundação Paulistana de Educação, Tecnologia e Cultura

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDES – Indicador de Desenvolvimento Econômico e Social

ISS - Imposto Sobre Serviços

LC - Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/2005)

ODN - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS - Programa de Integração Social

RM - Região Metropolitana

Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

STF - Supremo Tribunal Federal

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1. DIREITO E TEORIAS DO (SUB)DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>17</b>
1.1 A compreensão do Direito Econômico e de sua indispensabilidade ao Direito Administrativo .....	17
1.2 Contribuições e conceitos-chave econômicos propostos por Keynes e Prebisch ...	23
1.3 A teoria de Celso Furtado e suas principais nuances.....	28
1.4 Diretrizes internacionais e comandos constitucionais voltados ao desenvolvimento .....	34
<b>2. O MUNICÍPIO E A ORDEM ECONÔMICA NO BRASIL.....</b>	<b>44</b>
2.1 O federalismo brasileiro e o caráter cooperativo .....	44
2.2 O município perante os ordenamentos constitucionais brasileiros .....	51
2.3 Possibilidades de atuação municipal a partir da Constituição Econômica.....	55
<b>3. ASSOCIATIVISMO CONSORCIADO .....</b>	<b>59</b>
3.1 Diferenciando consórcios públicos, convênios e associações (de municípios) .....	59
3.2 História e contextualização dos consórcios públicos e a ordem constitucional .....	67
3.3 A normatização específica dos consórcios públicos .....	73
<b>4. O ESTADO DA ARTE EM FACE DA SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>85</b>
4.1 O panorama dos consórcios públicos intermunicipais no contexto brasileiro .....	85
4.2 O caso do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Paraíba – CIMPAR .....	91
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>99</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é o lançamento de proposições quanto a instrumentalização dos consórcios públicos intermunicipais, instituto tipicamente vinculado ao Direito Administrativo, objetivando-se possibilidades de contribuições à superação do subdesenvolvimento brasileiro, de forma redimensionada, com fulcro no Direito Econômico e nas teorias desenvolvimentistas, a partir do planejamento econômico consorciado em perspectiva local.

A Constituinte de 1988, no afã da formulação dos alicerces para a redemocratização da República Federativa do Brasil, promulgou os dispositivos integrados à Constituição Econômica, elencando parâmetros concretos para o estabelecimento de políticas econômicas, ou seja, “o conjunto de intervenções dos poderes públicos na economia”.<sup>1</sup> A primazia por dados parâmetros em detrimento de outros, neste contexto, revela a necessidade de se considerar a “ideologia constitucionalmente adotada”<sup>2</sup> sistematicamente, o que afasta a possibilidade de exclusão do papel do Estado enquanto agente econômico indispensável ao planejamento e, conseqüentemente, ao desenvolvimento.

Anos após a promulgação, o legislador estabeleceu, através da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a alteração na redação do artigo 241, definindo que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos”. Muito embora a Emenda tenha representado o sustentáculo da chamada *Reforma Administrativa*, culminando em significativas violações à “ideologia constitucionalmente adotada” ao estabelecer uma relação “cidadão-cliente”, na qual o sucesso da Administração é meramente aferido a partir de uma noção de satisfação dos administrados, fato é que se estabeleceu a previsão de que os consórcios públicos estariam, portanto, legitimados à “gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à

---

<sup>1</sup> GOMES, Carlos. *Antecedentes do capitalismo*. Edição eletrônica gratuita. Disponível em: <[www.eumed.net/libros/2008a/372/](http://www.eumed.net/libros/2008a/372/)>. Acesso em 02 mai. 2021.

<sup>2</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. 1. ed. 2ª tiragem. São Paulo: LTr, 2017, p. 28-29.

continuidade dos serviços transferidos”.

Logo, poderia o consorciamento, em configuração intermunicipalizada, apresentar potencialidades que ultrapassariam as já consolidadas e importantes aplicabilidades clássicas, como na gestão da saúde e nas contratações públicas? Se guiado pelo desenvolvimentismo, o cooperativismo local seria capaz de, mesmo em períodos de forte avanço neoliberal em outras esferas federativas, desempenhar políticas públicas direcionadas à superação do subdesenvolvimento, fomentando a industrialização, a geração de novas tecnologias e a redistribuição de renda, por exemplo?

Portanto, no primeiro capítulo, abordaremos como a seara jurídica se relaciona com as teorias do (sub)desenvolvimento, primeiramente a partir das interfaces entre o Direito Administrativo e Econômico, interpassando pelas contribuições teóricas de estudiosos que estruturaram alternativas ainda atuais às facetas do neoliberalismo.

Nesse sentido, será imprescindível traçar um panorama histórico das origens da disciplina consolidada, no Brasil, pelas mãos do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, dissecando conceitos como o direito *ao* desenvolvimento e *do* desenvolvimento, a *dupla instrumentalidade* do Direito Econômico, a descentralização do desenvolvimento e o papel dos institutos administrativistas à viabilização do desenvolvimentismo; concomitantemente, destacaremos as reflexões daqueles que se debruçaram às particularidades do sul do globo, como Raúl Prebisch e, principalmente, Celso Furtado, consolidando uma abordagem interdisciplinar que agregará também o papel de instituições verdadeiramente decoloniais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, e as facetas do ordenamento em face do desenvolvimento.

No segundo capítulo, por sua vez, faremos uma digressão quanto ao federalismo pátrio, buscando compreender a dinâmica existente entre a municipalidade e a sua atuação perante a ordem econômica brasileira. Logo, será indispensável resgatar elementos da Teoria do Estado, tanto pela via histórica do Brasil e das modulações do federalismo a partir das influências do *coronelismo*, da centralização do poder durante o Estado Novo, da Ditadura Civil-Militar e da

redemocratização. Ademais, será abordado como os municípios, enquanto entes federativos, oscilaram em termos de relevância e prestígio para um exercício autônomo e/ou comum de competências, notadamente em matérias de Direito Econômico.

Já no terceiro capítulo, focaremos na análise referente ao associativismo consorciado, trabalhando a diferenciação existente entre os consórcios públicos, os convênios e associações de municípios, a evolução normativa de cada um desses institutos, a contextualização político-econômica para as consolidações de seus instrumentos normativos e a apreciação, por parte do Poder Judiciário, de alguns desdobramentos polêmicos em termos de legitimidade.

Será dedicada uma seção para o exame minucioso da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios) e de sua respectiva regulamentação, através do Decreto nº 6.017/2007, com o estudo dos conceitos de formas de ajuste, como o “protocolo de intenções”, o “contrato de rateio” e o “contrato de programa”, bem como dos procedimentos de ratificação destes termos e das dinâmicas internas e externas das atividades consorciadas.

Por fim, o quarto e último capítulo, será registrado o atual *estado da arte* dos consórcios públicos no Brasil, em duas partes.

A uma, através dos dados disponibilizados pelo Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, gerenciado pela Confederação Nacional dos Municípios e que desde o ano de 2018 realiza o mapeamento dos consórcios intermunicipais no Brasil. Partindo dessas informações, serão propostos índices para a aferição do fator de alcance desses institutos, bem como serão elaboradas tabelas para sistematizar, paralelamente, tanto os aspectos de consorciamento como também os de desenvolvimento, a partir do Indicador de Desenvolvimento Econômico e Social (IDES) de cada estado da federação.

E a duas, faremos a proposição de um estudo de caso, com fulcro no trabalho desenvolvido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Paraibuna – CIMPARG, dado que a entidade não apenas atua como congregadora à viabilização de serviços consorciados, mas executa projetos de estímulo à elevação

da complexidade econômica e direciona a sua atuação à superação do subdesenvolvimento.



## 1. DIREITO E TEORIAS DO (SUB)DESENVOLVIMENTO

### 1.1 A compreensão do Direito Econômico e de sua indispensabilidade ao Direito Administrativo

O Direito Econômico, enquanto disciplina autônoma das ciências jurídicas, ganha notória pungência no início do século XX, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial: a partir de 1914, a guerra deixa de ser uma atividade propriamente marginal para se tornar um fenômeno social totalitário, voltando as tarefas e ocupações da nação à sua execução, num contexto de envolvimento de todas as classes sociais.<sup>3</sup> O caráter absolutista da guerra, ao se relacionar à economia, a ciência, arte e a religião, foi preponderante para que o Estado deixasse de ser indiferente às ações dos agentes econômicos privados, partindo assim para uma vasta regulamentação que modificou aspectos do direito patrimonial.<sup>4</sup>

A título de ilustração, toda a produção de insumos considerados estratégicos aos fins da guerra, como determinados alimentos, produtos da extração mineral e medicamentos, era destinada ao abastecimento das tropas militares em campos de batalha, o que provocou profundas mudanças nos hábitos da população civil durante os conflitos armados. Inclusive, o contexto pós-Segunda Guerra foi marcado pela adoção do planejamento<sup>5</sup> em larga escala, como forma de “racionalizar, coordenar e dar unidade à atuação estatal”,<sup>6</sup> revelando-se uma estratégia efetiva para a promoção do desenvolvimento enquanto política nacional.

Tais transformações advindas do mencionado processo foram notadas pelos operadores do direito, naquele momento. Todavia,

enquanto alguns nele viam apenas a formação de um direito bélico, de natureza excepcional e transitória, outros ousaram afirmar o

---

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *O indispensável direito econômico*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 101, n. 923, 2012, p. 455.

<sup>4</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *O indispensável direito econômico*. Op. Cit., p.456.

<sup>5</sup> O planejamento não corresponde a uma modalidade de intervenção estatal, uma vez se tratar de “adjetivo, qualificador de qualquer destas”. GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: RT, 1978, pp. 26-27.

<sup>6</sup> MIQUELIN, Beatriz Momente. *Plano Trienal: auge e crise do planejamento no Brasil*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2019, p. 19.

nascimento de uma nova forma de expressão jurídica, um ramo novo do Direito que, transcendendo o fenômeno especificamente militar que lhe dera origem, estava fadado a durar e a se impor na vida social: tratar-se-ia de um direito da economia ou direito econômico, corolário indispensável da constituição do Estado pós-liberal.<sup>7</sup>

Em complemento a esta percepção, frisa-se que o Direito Econômico não está vinculado somente à crise do liberalismo ou às intervenções realizadas pelo Estado,<sup>8</sup> e tampouco opera apenas nas relações econômicas desempenhadas por entes privados; trata-se de uma especificidade, oriunda de sua historicidade, emancipada das formas ortodoxas do pensamento jurídico, dificultando sua caracterização enquanto mero “ramo” do Direito, uma vez se tratar também de um método.<sup>9</sup>

Logo, aponta-se para a necessidade de se compreender o Direito Econômico a partir do contexto de seu engendramento, vinculando-se também a premissa da própria positivação via constituição econômica enquanto fenômeno político:<sup>10</sup> as vanguardistas Constituições do México (1917), União Soviética (1918), Weimar (1919) e Espanha (1931), inseridas na conjuntura de ressignificações quanto ao papel do Estado, foram experiências que forneceram as bases para a proposição de um conceito para “constituição econômica”, que seria

(...) O conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro modo aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma econômicos, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada econômica concreta.<sup>11</sup>

Em suma, o elemento fundamental para a conceituação de Direito

<sup>7</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *O indispensável direito econômico*. Op. Cit., p. 456

<sup>8</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O Ainda Indispensável Direito Econômico*. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2009, p. 513.

<sup>9</sup> É tal aspecto que define a “dupla instrumentalidade do Direito Econômico”. BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. *Direito e Subdesenvolvimento*. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico. São Paulo: Singular, 2014, p. 71.

<sup>10</sup> SALGADO, Rodrigo. *Constituição e desenvolvimento: o mercado interno na Constituição de 1988*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2013, p. 13.

<sup>11</sup> MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. 2a Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1979, p.41.

Econômico é a demonstração do seu modo de tratamento da realidade jurídico-econômica, o que, neste caso, se distingue de conteúdo econômico do Direito: esta confusão é frequentemente originada da equiparação do Direito Econômico a simples compilação da legislação econômica existente em outras searas jurídicas, correspondentes, na verdade, ao Direito da Economia.<sup>12</sup>

O Direito Econômico, portanto, tem por objeto

(...) A juridicização, ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é um conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica.<sup>13</sup>

O aspecto autônomo do Direito Econômico não advém do objeto de suas normas, mas sim da “qualidade econômica” que elas apresentam, traduzindo-se no princípio da economicidade: adotado a partir dos preceitos weberianos, é a cristalização da opção pela denominada “linha de maior vantagem”, com o fito de se harmonizar princípios constitucionais antagônicos e afastar antinomias do ordenamento constitucional.<sup>14</sup>

Ora, a noção de instrumentalidade da ordem político-econômica a partir do Direito Econômico, em consonância ao proposto por Comparato, é um dos principais aspectos de sua indispensabilidade, principalmente no que se refere a sua capacidade de transformação do *status quo* de uma sociedade, notadamente das nações que se encontram afetadas pelas mazelas do subdesenvolvimento. Inclusive, no Brasil, o ordenamento constitucional pátrio em vigor consagra, no artigo 24, I, da Constituição Federal de 1988, a autonomia da matéria ao estabelecê-la enquanto competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, de modo concorrente.<sup>15</sup>

Em que pese a impossibilidade, em consonância a Constituição, dos Municípios atuarem em diversos campos do Direito Econômico privativos aos entes supracitados, com vedações a intervenções em políticas monetárias, cambiais, energéticas, hídricas, petrolíferas e de desenvolvimento nacional, por exemplo,

<sup>12</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 05.

<sup>13</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras linhas de direito econômico*. 4. Ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 27.

<sup>14</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 08.

<sup>15</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O Ainda Indispensável Direito Econômico*. Op. cit., p. 513.

outras competências, sejam elas concorrentes ou não, são facultadas ou direcionadas à atuação municipal.

Cabe à Comuna, dentre outras atribuições, propor políticas econômicas em duas dimensões: a primeira delas, de forma a “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (art. 30, inciso II da Constituição), o que engloba a regulamentação de matéria atinente ao Direito Econômico (art. 24, inciso I), tangenciando-se a produção, a repartição, a circulação e o consumo de bens e serviços; já a segunda, atribuída plenamente aos municípios, versa acerca da legislação “sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I), acarretando em um leque de possibilidades que contemplam, por exemplo, o fomento de atividades agropecuárias, industriais, infraestruturais, tecnológicas, turísticas, culturais e ambientais.<sup>16</sup>

Nesse sentido, é paradigmático o voto do Ministro Eros Grau, proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1950 SP, que ofereceu bases para o reconhecimento, por parte do Supremo Tribunal Federal - STF, da competência dos municípios para atuar em matérias circunstanciadas ao Direito Econômico:

Afasto desde logo a alegação de inconstitucionalidade formal. Bem ao contrário do que sustenta a requerente, não apenas a União pode atuar sobre o domínio econômico, isto é, na linguagem corrente, intervir na economia. Não somente a União, mas também os Estados-membros e o Distrito Federal, nos termos do disposto no art. 24, inciso I, da Constituição do Brasil, detém competência concorrente para legislar sobre direito econômico. Também podem fazê-lo os Municípios, que, além de disporem normas de ordem pública que alcançam o exercício da atividade econômica, legislam sobre assuntos de interesse local, aí abrangidos os atinentes à sua economia, na forma do artigo 30, inciso I, da CB/88. (STF - ADI: 1950 SP, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 03/11/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02235-01 PP-00052 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 56-72 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 146-153)<sup>17</sup>

A partir dessa concepção, o que se propõe aqui são reflexões acerca de eventuais arranjos para a instrumentalização do Direito Econômico em âmbito

<sup>16</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 100.

<sup>17</sup> Disponível em: <[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI\\_1950\\_SP\\_03.11.2005.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1637210243&Signature=g3K87bvWaZZz94qql7Xwd%2Frve7s%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_1950_SP_03.11.2005.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1637210243&Signature=g3K87bvWaZZz94qql7Xwd%2Frve7s%3D)>. Acesso em: 14 set. 2021

municipal, ou seja, de um verdadeiro reescalonamento<sup>18</sup> (em bases espaciais) do desenvolvimentismo, visto que boa parte de suas teorias clássicas, conforme será melhor descrito adiante, partem do pressuposto de um planejamento centralizado e de foco nacional: e ainda que não sejam poucas as experiências frutíferas provenientes de Poderes Centrais, é bem verdade que nem sempre as políticas de desenvolvimento encontram espaço em agendas de governos neoliberais – não obstante alguns dos Poderes Locais se oponham a tal estratégia. É justamente por isso que

Na sociedade plural pós-moderna, com múltiplas necessidades, deve haver descentralização do desenvolvimento (elaboração e execução) e diversificação de seus modelos a fim de alcançar os miseráveis. No Terceiro Mundo e, por que não dizer, nos países de economia de mercado, o desenvolvimento só é possível com a intervenção do Estado, incluindo o Poder Local, no domínio econômico e social (...).<sup>19</sup>

É possível observar também que o processamento de diversas modificações no Direito Administrativo, notadamente a partir da atuação do Estado para a criação de condições favoráveis ao desempenho de atividades econômicas, fez com que se expandisse a sua interface com o Direito Econômico.<sup>20</sup> Não é novidade, aliás, a utilização de institutos administrativistas por parte dos Municípios para a consolidação de políticas desenvolvimentistas: vide as fundações públicas (tais como a FPETC – Fundação Paulistana de Educação, Tecnologia e Cultura)<sup>21</sup> e as estatais,<sup>22</sup> vinculadas aos mais diversos setores estratégicos. Inclusive,

---

<sup>18</sup> “As abordagens centradas no Estado são vítimas de um ‘estatismo imerso’, que acaba contendo e subordinando os estudos de outras escalas espaciais a um arcabouço nacional. Além disso, há uma tendência a privilegiar uma noção centralizada e hierarquizada do Estado que planeja e executa suas políticas de forma *top down*”. BARCELLOS DE SOUZA, Marcos. *Espacializando o desenvolvimentismo: imaginário, escalas e regulação*. Revista brasileira de Estudos urbanos e regionais. V. 14, n.2, 2012, p. 36.

<sup>19</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 172.

<sup>20</sup> NOHARA, Irene Partícia. *Direito Administrativo* – 10. Ed. – São Paulo: Atlas, 2020, p. 37.

<sup>21</sup> “A Fundação tem por finalidade promover o desenvolvimento e a manutenção do ensino técnico, o acesso e o apoio à cultura, o desenvolvimento tecnológico, social, cultural, territorial e econômico solidário, a pesquisa aplicada e a prestação de serviços de assessoria e consultoria a órgãos públicos e privados nas áreas de sua atuação, para atendimento às demandas da população, em sintonia com as políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento metropolitano.” Disponível em <<https://cutt.ly/snUwXsL>> Acesso realizado em: 07 mai. 2021.

<sup>22</sup> Cumpre frisar que experiências internacionais, como as Empresas Públicas de Medellín (e sua respectiva Fundação), apontam para a eficiência da gestão municipal, via institutos administrativistas, para a promoção do desenvolvimento local. Disponível em <<https://www.epm.com.co/site/home/nuestra-empresa/pensamiento-estrategico>> Acesso realizado em: 28.06.2021.

Apesar de todo o discurso neoliberal, que propugna a “desestatização”, não se pode negar que as empresas estatais também cumprem um significativo papel na dinamização da economia, frequentemente exercendo papel de indutoras do desenvolvimento, a depender do tipo de atividade e da forma como é desempenhada.<sup>23</sup>

Contudo, dada a complexidade para a implementação destes institutos, pressupõe-se uma robustez da administração pública municipal que é inexistente na maioria das cidades brasileiras.<sup>24</sup> Mesmo instrumentos administrativos básicos de política de desenvolvimento, como os planos diretores (art. 182, § 1º da Constituição Federal), estão presentes em apenas metade dos Municípios no país, segundo dados de 2015 do IBGE.<sup>25</sup>

Deste modo, a manifestação do Direito Econômico através do Direito Administrativo, na municipalidade, revela-se melhor disseminada através dos chamados “consórcios públicos”, instituídos pelo artigo 241 da Constituição e disciplinados também pela Lei nº 11.107/2005. Há de se notar que o consorciamento, isto é, a associação em forma de parceria entre Municípios e outros entes federativos, além de não requerer estruturas tão complexas como nos casos supracitados (existindo, assim, mais de quatro mil e quinhentos municípios consorciados),<sup>26</sup> é um procedimento que

Permite o planejamento estratégico para a gestão conjunta de assuntos relevantes, como, por exemplo, saneamento ou tratamento de água, lixo ou esgoto. Associados, os Municípios têm ganhos em escala, o que gera incremento na capacidade técnica, gerencial e financeira para a promoção do desenvolvimento.<sup>27</sup>

O objetivo dos consórcios, ao fim e ao cabo, é a atuação em prol do desenvolvimento dos consorciados: especificamente ao sul do globo, o desafio é,

---

<sup>23</sup> NOHARA, Irene Partícia. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 688.

<sup>24</sup> Importante salientar que há uma sistemática de duplo prejuízo aos municípios de pequeno porte, ao se tratar da dificuldade de implementação de políticas econômicas: se por um lado, a insuficiência técnica-estrutural da administração dificulta a implementação de um planejamento que resulte em efetivos ganhos ao ente federativo, por outro, municípios de maior porte podem se valer de seus privilégios, expressos pela envergadura institucional, para adotar políticas de benefício próprio em detrimento alheio, como em renúncias tributárias que acarretem em minoração de recursos ao Fundo de Participação dos Municípios.

<sup>25</sup> Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>> Acesso realizado em: 07.05.2021.

<sup>26</sup> Disponível em <<https://consorcios.cnm.org.br/>> Acesso realizado em: 15 nov. 2021.

<sup>27</sup> NOHARA, Irene Partícia. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 707.

indubitavelmente, rodeado por minúcias características do subdesenvolvimento e da realidade periférica. Passaremos então ao estudo de algumas teorias que traçam considerações imprescindíveis a esta condição, para, assim, aproximarmos a já apresentada interdisciplinaridade jurídica (Econômico-Administrativa) a Ciência Econômica em si.

## 1.2 Contribuições e conceitos-chave econômicos propostos por Keynes e Prebisch

A análise acerca do fenômeno do desenvolvimento econômico inserido no contexto do subdesenvolvimento, até meados de 1940, era majoritariamente realizado sob a égide das premissas recorrentes em países desenvolvidos, com a proposição de “soluções” que envolviam a aplicação de seus próprios modelos econômicos à dinâmica ímpar das nações subdesenvolvidas.<sup>28</sup> A virada de chave, no pós-Guerra, foi a recepção de “desenvolvimento econômico” enquanto crescimento da renda *per capita*, concomitantemente ao surgimento da macroeconomia concebida pelo economista John Maynard Keynes: se abriu, assim, “um flanco para (se) pensar e projetar novas políticas em nível nacional”.<sup>29</sup>

O pioneirismo de Keynes é frequentemente atrelado a constatação da importância do pleno emprego<sup>30</sup> à edificação de um bom desempenho econômico nacional e, conseqüentemente, ao bem-estar de uma população:<sup>31</sup> até porque sem o emprego em massa dos trabalhadores, resta impossibilitada a elevação da demanda,<sup>32</sup> exigindo-se assim uma “engenharia social macroeconômica” com fins de

---

<sup>28</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Tradução de Célia Regina Barbosa Ramos. Prefácio de Carlos Lessa. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 26.

<sup>29</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 27.

<sup>30</sup> Para os economistas clássicos, o desemprego seria sempre de “caráter transitório, explicável pelas flutuações naturais do ciclo de negócios que caracteriza a economia capitalista”. VICECONTI, Paulo Eduardo Vilchez. *Introdução à economia*. – 12.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 256.

<sup>31</sup> SALGADO, Rodrigo. *Constituição e desenvolvimento: o mercado interno na Constituição de 1988*. Op. cit., p. 50.

<sup>32</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. [online] *Desenvolvimento Econômico e Revolução Capitalista*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.19.DesenvolvimentoERevolu%C3%A7aoCapitalista.20.6.pdf>>, 2008, p.1.

redimensionamento e orientação do sistema econômico para tal fim.<sup>33</sup>

Assim, segundo Keynes, os pressupostos ortodoxos da escola neoclássica, que consideravam a economia enquanto “sistema autorregulado e mecanismo ótimo para designar e ocupar plenamente (e de maneira eficiente) os recursos produtivos através do sistema de preços”, seriam, em fato, verdadeiras exceções à regra, ou também denominados “casos especiais”.<sup>34</sup> Outros postulados clássicos também foram rechaçados, como a *Lei de Say* (“a oferta cria a sua própria procura”) e a eficiência da política de redução dos salários nominais para a redução do desemprego.<sup>35</sup> Ao fim e ao cabo,

Graças à análise keynesiana foi possível fundar uma teoria da política econômica apoiada em modelos que traduzem uma visão das economias nacionais como sistemas dotados de estruturas formalizáveis. A construção destes modelos se baseia em uma tipologia dos altos econômicos: o consumo, a poupança, o investimento, a exportação, a importação, o pagamento de impostos, etc. Admite-se que o comportamento dos agentes que praticam esses atos pode sofrer a influência dos centros de decisão que controlam os circuitos monetário, financeiro, cambial, fiscal.<sup>36</sup>

Todavia, ainda que as ideias de Keynes tenham sido formidáveis para se viabilizar as estruturas da análise macroeconômica, além de oferecerem substrato teórico para a sustentação de uma política econômica distributiva institucional, elas restaram não correspondendo aos anseios de mudanças de cunho estrutural:<sup>37</sup> apostar fichas na indução do gasto na economia,<sup>38</sup> gerando-se a expectativa de uma autotransformação com esta estratégia, é certamente ignorar incontáveis agruras do subdesenvolvimento por si só.

Logo, é fundamental o estudo da visão econômica estruturalista: os economistas desta escola se debruçaram sobre a definição de desenvolvimento enquanto uma transformação radical na estrutura produtiva das economias, de modo a se sofisticar o tecido produtivo.<sup>39</sup> A pioneira corrente anglo-saxã contou com

<sup>33</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 40.

<sup>34</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 39.

<sup>35</sup> VICECONTI, Paulo Eduardo Vilchez. *Introdução à economia*. Op. cit., p. 256.

<sup>36</sup> FURTADO, C. *Análisis del desarrollo del Brasil*. In: Furtado, C. *El subdesarrollo latino-americano*, México: FCE, 1982, p. 68.

<sup>37</sup> FURTADO, Celso. *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural*, 3.ed.rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 18.

<sup>38</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 40.

<sup>39</sup> GALA, Paulo. *Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da*



contribuições de pesquisadores como Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, H. Singer, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal e Hollis Chenery: assim, conceitos acerca das ligações produtivas, das complementariedades, das armadilhas de pobreza e de dualismos foram destrinchados a fim de se desafiar a visão de eficiência do mercado enquanto promotor de mudanças indispensáveis ao desenvolvimento.<sup>40</sup>

Já na América Latina, um dos marcos iniciais do estruturalismo foi a publicação da obra *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas*, em 1949, de autoria de Raúl Prebisch: o economista argentino demonstrou a falta de consistência em relação às formulações econômicas ortodoxas, criticando um de seus preceitos basilares para a liberalização comercial: a “lei das vantagens comparativas”, elaborada por David Ricardo.<sup>41</sup>

De acordo com Prebisch, o fator de constatação de funcionabilidade equitativa ou não do sistema internacional de produção é a relação dos preços de intercâmbio praticados entre os agentes envolvidos no comércio transnacional.<sup>42</sup> Se aceitava com naturalidade, até então, o fato de que alguns países tivessem uma pauta de exportações que se restringisse a produtos agropecuários/recursos naturais, de baixo valor agregado, ao passo que outras nações, industrializadas, exportassem produtos sofisticados e de alto valor.<sup>43</sup>

Essa dinâmica díspar levou a teorização, inserida no esquema da divisão internacional do trabalho, que propiciou a classificação da América Latina, produtora de bens primários, enquanto “periferia”; já os Estados elaboradores de bens manufaturados, por sua vez, representariam os “centros cíclicos”.<sup>44</sup>

Contudo, na prática, observou-se consequências extremamente prejudiciais à periferia como resultado dessas relações: os produtos de exportação

---

*riqueza das nações*. Centro Internacional Censo Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017, p. 19.

<sup>40</sup> GALA, Paulo. *Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Op. cit., p. 19.

<sup>41</sup> NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.) *Introdução às teorias do desenvolvimento*. 1 ed. Porto Alegre, 2016, p. 32.

<sup>42</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 43.

<sup>43</sup> SALGADO, Rodrigo. *Constituição e desenvolvimento: o mercado interno na Constituição de 1988*. Op. cit. 73.

<sup>44</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 43.

não se mostravam suficientes à sustentação do crescimento econômico, não contando também com a retenção dos frutos dos avanços técnicos, como se esperaria com fulcro nas concepções “clássicas”:<sup>45</sup> foi sintetizada a deterioração dos termos de intercâmbio como

contestação ao princípio ricardiano, de acordo com o qual a distribuição física desigual das técnicas modernas é compensada através das transferências dos ganhos de maior produtividade por meio de preços menores – via mercado – desde que prevaleça a concorrência perfeita.<sup>46</sup>

O resgate da luta pela independência, muito embora não mais para a superação da condição formal de colônia, ganharia outros contornos: desvencilhar-se do domínio dos países centrais, na perspectiva econômica, demandaria ou o estancamento, via redução de importações<sup>47</sup> (o que limitaria o acesso da população a produtos que poderiam ser essenciais à promoção da qualidade de vida), ou então a promoção um processo contínuo de substituição de importações, com industrialização diversa, heterogênea, ampla e contínua.<sup>48</sup> Isso demandaria, sem dúvidas, ações planejadas por parte dos centros de decisão política, ainda que

Os economistas geralmente persistam em evitar problemas políticos porque (estes) estão além do alcance da teoria econômica. E a mesma assepsia doutrinária os leva a prescindir de outros elementos essenciais para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento. No entanto, os fenômenos de desenvolvimento não podem ser explicados apenas pela teoria econômica; é necessário chegar a uma teoria global que integre todos os elementos do sistema mundial do capitalismo. (...) E então o desenvolvimento dificilmente poderia ser confinado dentro da cerca estreita de uma teoria econômica. Se razões metodológicas levaram os teóricos a examinar os diferentes elementos separadamente, às vezes influenciados por um desejo explicável de especialização, agora é necessário abraçar sua complexidade intrincada e elucidar suas relações mútuas. E deve ser feito para se aproximar da realidade que se pretende transformar.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 44.

<sup>46</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p.16.

<sup>47</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 45.

<sup>48</sup> SALGADO, Rodrigo. *Constituição e desenvolvimento: o mercado interno na Constituição de 1988*. Op. cit. 74.

<sup>49</sup> PREBISCH, Raúl. *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación*, reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 30-31.

Prebisch, além disso, foi Secretário-Executivo (1950-1963), figura central e um dos responsáveis pela teorização da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, colaborando no desenvolvendo uma escola de pensamento especializada em examinar tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos.<sup>50</sup> As teses cepalinas foram amplamente recepcionadas, neste período, pelos centros decisórios brasileiros, uma vez que se constituíam enquanto embasamento científico para as políticas industriais provenientes do intervencionismo: era a consolidação do papel do Estado enquanto “promotor do desenvolvimento” planejado.<sup>51</sup>

Cumprе salientar que o objetivo da CEPAL em nada se confunde com a abolição da livre-iniciativa e do capitalismo: suas origens remetem justamente à necessidade de uma melhor conjugação entre mercado e Estado, onde este é responsável pela coordenação de políticas para a superação do subdesenvolvimento, preenchendo lacunas e corrigindo falhas a partir da regulação daquele, que é frequentemente afastado de preocupações sociais.<sup>52</sup> O mercado, por si próprio, não modifica estruturas socioeconômicas importantes à integração populacional, como a redistribuição e descentralização de renda.<sup>53</sup>

É assim que Prebisch, no âmbito da Comissão, define a singularidade dos Estados da América Latina a partir do aspecto periférico, ou seja, nações cujo sistemas econômicos são fundados na desigualdade, muito por conta da importação de padrões (econômicos, sociais, culturais, tecnológicos) próprios do centro e incompatíveis a realidade periférica.<sup>54</sup> Isso posto, seria dever de um Estado desenvolvimentista a superação da condição periférica, que deve ultrapassar as concepções keynesianas para a implementação de mudanças estruturais. Em suma,

O Estado planejador da CEPAL é marcado por uma intervenção maior do que a sugerida pelo modelo keynesiano porque seus objetivos não são apenas garantir o pleno emprego e promover o crescimento econômico (quanto produzir), mas também garantir uma

---

<sup>50</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Evolución de las ideas de la CEPAL*. In: Revista de La CEPAL – Número Extraordinário, 1998, p. 23.

<sup>51</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 55.

<sup>52</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Op. cit., p. 55.

<sup>53</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*, Op. cit., p. 56.

<sup>54</sup> PREBISCH, Raul. *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*. p. 39. Disponível em: < <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42073>>. Acesso em: 28 mai. 2021.

distribuição de renda mais equitativa (como distribuir), além de reestruturar a economia para industrializá-la (o que produzir), orientar o uso dos fatores produtivos de acordo com sua disponibilidade (como produzir), e tudo isso a partir de uma posição periférica que exige um controle muito mais rígido da economia estrangeira relações e suas influências. O keynesianismo busca, acima de tudo, compensar a atividade privada por meio de uma atividade regulatória basicamente voltada para a estabilização da economia no curto prazo; O Cevalismo propõe que o Estado tome a iniciativa por si mesmo - devido à ausência de agentes privados importantes - por meio de uma ação transformadora voltada para a reestruturação e o desenvolvimento da economia no longo prazo.

Ainda que recepcionando diversas das lições propostas por Prebisch e Keynes, Celso Furtado, economista também cevalino, traçou problematizações e propôs algumas revisões acerca da teoria de ambos; e por se tratar de um dos principais referenciais teóricos deste trabalho, dedicaremos uma seção a sua obra, buscando compreender de que forma o discurso *furtadiano* contribui para a construção de modelos para a superação do subdesenvolvimento.<sup>55</sup>

### 1.3 A teoria de Celso Furtado e suas principais nuances

Os primeiros passos de Celso Furtado enquanto jovem economista e jurista, no início dos anos 1950, foram marcados por um período importante de “encubação intelectual” inserida na efervescência cevalina. Contudo, ainda que Furtado fosse afastado em boa medida da ortodoxia econômica, apontando para a escassez de capital como fator indispensável para a análise da situação dos países subdesenvolvidos,<sup>56</sup> sua produção ainda era marcada pelo aspecto “revisionista” das teorias econômicas em vigência.<sup>57</sup>

Em meados da década supracitada, Furtado lança questionamentos

---

<sup>55</sup> Certamente, ninguém seria mais capacitado para traçar considerações acerca dos *desafios* brasileiros: estes, atrelados a nossa condição de subdesenvolvimento, tornaram-se, mais tarde *furtadianos*. Mais do que uma homenagem, é o reconhecimento de que o paraibano foi indispensável para a formação de um pensamento econômico genuinamente brasileiro e que se voltava inteiramente a busca de soluções adequadas a uma realidade plural e complexa. Afinal, as soluções importadas para as intempéries da periferia nunca se revelaram realmente efetivas, apenas contribuíram para a manutenção ou agravamento das condições socioeconômicas.

<sup>56</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 53.

<sup>57</sup> BROOKFIELD, H. *Interdependent development*. Londres: Methuen & Co., 1975, p. 05.

quanto à dicotomia entre centro e periferia proposta por Raúl Prebisch, ao dissertar sobre seu modelo de crescimento: enquanto Prebisch focava predominantemente em uma perspectiva do sistema mundial e dos períodos cíclicos do crescimento do centro e da periferia, Furtado desvia o foco para a ótica estritamente periférica,<sup>58</sup> explorando suas características peculiares. Não por acaso o autor, desde então, pondera quanto a efetividade das teorias convencionais quando aplicadas a periferia:

A ausência de informação básica e a ignorância resultante dos fatos reais deram origem, entre os economistas dos países subdesenvolvidos, ao hábito de raciocinar por analogia com a crença errônea de que, até certo ponto, os fenômenos econômicos são iguais em todos os lugares. Infelizmente, não é sempre possível extrair conclusões aplicáveis a situações concretas de teorias que, mesmo que sejam sólidas logicamente, são, em muito grande medida, construções abstratas. No entanto, deve-se esperar que o enorme esforço de investigação que se leva a cabo no presente momento em muitos países subdesenvolvidos possa contribuir para a transformação do pensamento econômico em tais países em um instrumento (...) poderoso.<sup>59</sup>

Ao traçar suas primeiras considerações sobre evolução econômica brasileira, Furtado reforça que a especificidade da América Latina demandaria uma formulação teórica *sui generis*, já que o discurso econômico *mainstream* seria inválido para a construção de um enfoque que abrangesse o subdesenvolvimento.

Inicia ressaltando a predominância, durante o Brasil colonial, das forças ditas “externas” para a transformação econômica: fica evidente, para o paraibano, como a colonização não representa o pontapé inicial para um processo contínuo de desenvolvimento,<sup>60</sup> pois “o núcleo criado pela imigração do capital e a técnica não apresentam as mesmas características de uma economia industrial autônoma”.<sup>61</sup>

Vale lembrar que nossa origem colonial aniquilou, por si só, quaisquer chances de escaparmos aos desafios do subdesenvolvimento: marcada pela exploração de todas as riquezas aqui existentes, pelo escravismo e pela absoluta submissão à metrópole portuguesa, deixou cicatrizes que ultrapassaram a Proclamação da Independência do Brasil, estabelecendo a consolidação de

<sup>58</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 60.

<sup>59</sup> FURTADO, C. *Formulación teórica del problema del crecimiento económico*. Madri: Tecnos, 1973, p. 259.

<sup>60</sup> FURTADO, C. *A economia brasileira*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954, p. 56 e 59.

<sup>61</sup> FURTADO, C. *A economia brasileira*, Op. cit., p. 55.

estruturas patrimonialistas<sup>62</sup> que atrasaram a difusão do espírito republicano no país, numa conjuntura que só foi modificada após o fim da República Velha.<sup>63</sup>

Então, o marco da primeira dinamização econômica no país, em sua opinião, é o cultivo cafeeiro na região centro-sul, que assume o protagonismo em detrimento de atividades até então predominantes, a saber, a mineração e a produção de açúcar.<sup>64</sup> questiona-se as razões quanto à ineficiência desta ambiência para o florescimento natural da industrialização, dado o acúmulo de capitais e a expansão do mercado interno;<sup>65</sup> a explicação, por Furtado, seria a bem-sucedida aliança existente entre os cafeicultores, receosos com uma eventual perda de protagonismo, e o governo, em um *lobby* para a defesa dos “interesses do café”.<sup>66</sup>

Tal política finda com a crise de 1929: a nova estruturação econômica é marcada pelo fomento à formação de um setor industrial interno, para a consolidação de um novo polo de desenvolvimento<sup>67</sup> e de formação de capital. Assim, a produção da indústria se elevou em aproximadamente 50%, com a produção primária para o mercado interno registrando aumentos por volta de 40%, entre 1929 e 1937.<sup>68</sup> Enquanto Boris Fausto<sup>69</sup> frisa que o período expressa um marco crucial na evolução histórica do país, sintetizando a passagem para uma sociedade de base urbano-industrial, e pautada, no aspecto político, pela hegemonia dos interesses correlatos à industrialização, a teorização de Furtado quanto a todo esse processo

supõe algum mecanismo que torne factível e desejável a produção interna de produtos anteriormente importados, que implica diferenciar uma fase em que a concorrência entre produtores internos e importadores fora quase inexistente porque uma taxa flutuante de câmbio “comprimia a demanda de um ou outro setor, mas não determinava modificações estruturais na oferta”, e outra na qual uma taxa de cambio fixa intensificaria a concorrência entre eles,

<sup>62</sup> Segundo Norberto Bobbio, no patrimonialismo “todos os meios de administração (são) considerados partes do patrimônio pessoal do detentor do poder”. BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. v. 1. p. 125-126.

<sup>63</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 16.

<sup>64</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 104.

<sup>65</sup> FURTADO, C. *A economia brasileira*, Op. cit., p. 109.

<sup>66</sup> FURTADO, C. *A economia brasileira*, Op. cit., p. 109.

<sup>67</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 109.

<sup>68</sup> ARVIN-RAD, Hassan; WILLUMSEN, Maria José; WITTE, Ann Dryden. *Industrialização e desenvolvimento no governo Vargas: uma análise empírica de mudanças estruturais*. Est. Econ., São Paulo, v. 27, n. 1, 1997, p. 141.

<sup>69</sup> FAUSTO, Boris. *História Geral da Civilização Brasileira – Tomo III (O Brasil Republicano)*. DIFEL, São Paulo, vol 3, 1981, p. 105

engendrando consequências radicais para o sistema produtivo. Na fase competitiva, perdia-se o mecanismo de adaptação tradicional que se apoiava no processo do ajuste automático determinado pela maior ou menor demanda por importações ou volume de divisas.<sup>70</sup>

Outro período de bonança para o crescimento industrial brasileiro coincide com a já citada consolidação do planejamento, no contexto do pós-Segunda Guerra. Celso Furtado entende que a redistribuição de lucros aos empresários e a inflação não poderiam ser as únicas justificativas para o fenômeno: muito mais cruciais seriam a expansão do mercado, acompanhada do induzimento para o investimento dos lucros comerciais.<sup>71</sup> Em suma, a avaliação das pregressas políticas governamentais de planejamento industrial, no Brasil, é positiva segundo o economista.

Entre meados até o fim da década de 1950,<sup>72</sup> a produção intelectual de Furtado entra em transição, se entrelaçando veementemente com o estruturalismo e a noção do “subdesenvolvimento” enquanto objeto teórico, abandonando residuais postulados ortodoxos.<sup>73</sup> É adotada uma estratégia discursiva para repudiar a abordagem “etapista” ou “evolucionista” do subdesenvolvimento, visto que

O desenvolvimento é um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual deveriam ter passado, necessariamente, as economias que alcançaram um grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas, é necessário levar em conta essa peculiaridade.<sup>74</sup>

Não existem, assim, fases de desenvolvimento pelas quais todas as sociedades devem obrigatoriamente passar, tal como o processo de industrialização ocorrido na Europa. Já o subdesenvolvimento, em seu turno, é considerado uma condição própria da periferia, não se constituindo, por isso, em uma “etapa necessária” da chamada “evolução natural” da economia, como se é propagado

---

<sup>70</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 113.

<sup>71</sup> FURTADO, C. *A economia brasileira*, Op. cit., p. 170-171.

<sup>72</sup> É neste período, inclusive, que Furtado passa a compor a diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, região em que nasceu. Além disso, cria a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a pedido do então presidente Juscelino Kubitschek.

<sup>73</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. cit., p. 118.

<sup>74</sup> FURTADO, C. *Elementos de uma teoria del subdesarrollo*. In: FURTADO, C. *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires, 1964, p. 165.

largamente pela doutrina econômica liberal. Logo,

A economia subdesenvolvida não deve também ser considerada isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está situada. A passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento só pode ocorrer em um processo de ruptura com o sistema, internamente e com o exterior, afinal, “*em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política*”. Portanto, é necessária uma política deliberada de desenvolvimento, em que se garanta tanto o desenvolvimento econômico como o desenvolvimento social, dada a sua interdependência. Deste modo, o desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais.<sup>75</sup>

Sem as referidas “transformações” citadas do trecho acima, as economias dos países do sul encontram-se limitadas ao mero crescimento/modernização, sem que este se converta em desenvolvimento, de fato: ou seja, a acumulação de recursos não se reverte em políticas públicas para a busca do bem-estar social, como a melhoria das prestações positivas do Estado, que deveria também assumir um papel de protagonismo na ampliação da infraestrutura nacional e no desenvolvimento autônomo de inovações científico-tecnológicas.<sup>76</sup> Ainda assim, Furtado ressalva que é difícil aceitar uma concepção universal ao se tratar de desenvolvimento, pois as diferentes sociedades possuem os mais diversos “valores”, que atuam enquanto “parâmetros” para a percepção da utilidade (ou não) de aspectos materialistas.

Em 1963, Celso Furtado é nomeado o primeiro ministro do Planejamento do Brasil: o então presidente, João Goulart, solicita a elaboração do *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social*,<sup>77</sup> para preparar sistematicamente o Estado no sentido de definir políticas intervencionistas e de cunho planificador, sem que isso representasse uma mitigação das liberdades individuais. Seria necessário, portanto,

---

<sup>75</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 37.

<sup>76</sup> BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. Direito e Inovação Tecnológica. In: SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco (Orgs.). *60 Desafios do Direito. Economia, Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Atlas, 2013. Ainda sobre inovações tecnológicas: “Segundo Furtado, é o enfoque de Schumpeter sobre o dinamismo da economia capitalista o que possibilita a observação sobre a importância do progresso tecnológico como fator dinâmico, mas essa visão, não obstante suas diferenças com a neoclássica, foi insuficiente para explicar satisfatoriamente o processo de desenvolvimento econômico”. MALLORQUIN, C. Celso Furtado: um retrato intelectual. Op. Cit., p. 79.

<sup>77</sup>FURTADO, C. *Modernización versus desarrollo: una entrevista a Celso Furtado*. Investigación Económica, Cidade do México, n. 171, p. 69.



que o Estado não se restringisse ao aspecto econômico, partindo para uma reestruturação do aparato estatal e do funcionalismo público.<sup>78</sup> “A política econômica, antes de ser economia, é política”<sup>79</sup>, e por isso

(...) Exige um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa à análise econômica convencional. (...) As transformações qualitativas têm, neste caso, grande significação. Seria ingênuo supor que estas transformações de caráter *qualitativo* ocorrem necessariamente, como simples consequências das transformações *quantitativas*, uma vez alcançado um certo ponto crítico. Por exemplo: a transformação da estrutura agrária como simples consequência do avanço tecnológico e de capitalização na agricultura é teoricamente possível; no entanto, a própria absorção de técnica e capital pela agricultura pode ser entorpecida pela estrutura agrária, a qual não constitui um fenômeno superficial, pois tem suas raízes no sistema de poder predominante na sociedade.<sup>80</sup>

A mais rebuscada proposição teórica de Furtado, contudo, surge ao final dos anos 1970: o estruturalismo, perante a fortificação das teorias neoliberais advindas da Escola de Chicago, torna-se ineficaz no que se refere a proposição de políticas desenvolvimentistas, dado o esgotamento de seus modelos.<sup>81</sup> A teorização do excedente e da acumulação se constitui como pilar para ações no contexto de redemocratização brasileira: ele clama a necessidade de um novo federalismo, indispensável à integração das parcelas não-abarcadas pelo dito “mau desenvolvimento” do Brasil; neste contexto, ressalta o papel das universidades e da vontade política para concretização de projetos para o “desenvolvimento endógeno”,<sup>82</sup> ou seja em busca de uma sociedade solidária e justa, livre de ditaduras pós-modernas<sup>83</sup> e de genocídios econômicos,<sup>84</sup> acarretando no afastamento das desigualdades, do desemprego, da pobreza e da marginalização.

---

<sup>78</sup> FURTADO, C. *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1959, p. 07.

<sup>79</sup> FURTADO, C. *Brasil en su encrucijada histórica*. Barcelona: Nova Terra, Brasil, 1966, p. 80-81.

<sup>80</sup> FURTADO, *Brasil en su encrucijada histórica*, Op. cit., p. 45.

<sup>81</sup> KAY, C. *Latin American theories of development and underdevelopment*. Londres: Routledge, 1989, p. 197.

<sup>82</sup> MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Op. Cit., p. 293.

<sup>83</sup> CLARK, Giovani. A Ditadura Pós-moderna. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK Giovani. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 27.

<sup>84</sup> CLARK, Giovani. O Genocídio Econômico. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK Giovani. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 35

#### 1.4. Diretrizes internacionais e comandos constitucionais voltados ao desenvolvimento

Após a exposição dos elementos da teoria econômica que serão primordiais ao objeto deste trabalho, voltaremos ao enfoque dos aspectos normativos que rodeiam o (sub)desenvolvimento. Nesta seção, dividiremos a abordagem em duas frentes: as diretrizes globais estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a tutela jurídica constitucional em vigência no Brasil.

A ONU, após a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e a adoção destes por parte dos estados membros em setembro de 2000, cujas diretrizes visavam a melhoria das condições de vida da população mundial em um prazo de 15 anos, apresentou um projeto subsequente no ano de 2015, intitulado “Agenda 2030”, com o intuito de renovar e ampliar o compromisso dessas nações com a erradicação da pobreza extrema e da fome, o combate à desigualdade e à injustiça, além da contenção das mudanças climáticas.<sup>85</sup>

Tal projeto consiste em um plano de ação colaborativo, construído a partir da cooperação mútua entre governos, sociedade civil, entidades e iniciativa privada, sendo formalizado por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): neste documento, os 17 objetivos desdobram-se em 169 metas, com o estabelecimento de parâmetros globais para a concretização e monitoramento de ações em âmbito nacional, de acordo com as peculiaridades de cada país.<sup>86</sup>

Em relação ao direito ao desenvolvimento, alguns dos Objetivos são dignos de destaque. O primeiro deles é o ODS nº 8 - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, que se destringe nas seguintes metas:

8.1 Sustentar o crescimento econômico per capita, de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, pelo menos um crescimento anual de 7% do produto interno bruto nos países de menor desenvolvimento relativo; 8.2 Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias, por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e intensivos em mão-de-obra ; 8.3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento, que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a

<sup>85</sup> <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

<sup>86</sup> < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros; 8.4 Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o "Plano Decenal de Programas Sobre Produção e Consumo Sustentáveis", com os países desenvolvidos assumindo a liderança; 8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor; 8.6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação; 8.7 Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas; 8.8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas com emprego precário; 8.9 Até 2030, conceber e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais; 8.10 Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, financeiros, e de seguros para todos ; 8.a Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio (Aid for Trade) para os países em desenvolvimento, particularmente os países de menor desenvolvimento relativo, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países de menor desenvolvimento relativo.<sup>87</sup>

As tutelas do ODS nº 8, conforme se nota, envolvem preocupações tanto de revitalização econômica dos países subdesenvolvidos, como também ressaltam a importância da melhoria da capacitação profissional para o desempenho de atividades profissionais dignas e inclusivas. Na mesma direção, o ODS nº 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação, também corrobora ao desenvolvimento a partir das metas a seguir:

9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e robusta, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos; 9.2 Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no emprego e no produto interno bruto, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua

---

<sup>87</sup> Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/8/>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

participação nos países de menor desenvolvimento relativo; 9.3 Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e sua integração em cadeias de valor e mercados; 9.4 Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente adequados; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades; 9.5 Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento; 9.a Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e robusta em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países de menor desenvolvimento relativo, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento; 9.b Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, diversificação industrial e agregação de valor às commodities.<sup>88</sup>

Inclusive, a teorização clássica proposta por Washington Peluso Albino de Souza<sup>89</sup> constrói uma diferenciação elementar entre direito ao desenvolvimento e direito *do* desenvolvimento: enquanto o primeiro trata-se de um direito potestativo que juridicamente não é passível de imposição, sob risco de violação à sua natureza de Direito Humano, o segundo abarca normas jurídicas destinadas a garantir conquistas sociais que, em qualquer medida, tangenciam o desenvolvimento, sendo integradas à realidade dos cidadãos pela positivação de seus comandos no ordenamento pátrio (e até mesmo internacional).

Em complemento, justifica-se a caracterização internacional como um verdadeiro “corolário da própria origem de sua denúncia na ONU”, acarretando a formulação de compromissos das nações desenvolvidas perante as subdesenvolvidas, de modo tal a se efetivar o processo desenvolvimentista ao sul

<sup>88</sup> Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/9/>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

<sup>89</sup> “Por objetivar modelos de vida para a sociedade, o ‘Direito do Desenvolvimento’ compõe-se de normas dedicadas a medidas de política econômica baseadas na ideologia de transformações estruturais das ordens jurídicas em que comparecem. São típicas do Direito Econômico, como se vê, embora muitos movimentos já se ensaiem no sentido de dar autonomia ao ‘Direito ao Desenvolvimento’, enquanto novo ramo jurídico”. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. Op. cit., p. 400-402.

do globo.

Portanto, durante a Conferência Mundial de Direitos Humanos em 12 de junho de 1993, ocorrida em Viena, na Áustria, houve a reafirmação da proclamação do direito ao desenvolvimento, em seu artigo 10:

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte dos direitos humanos fundamentais. Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitarem direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento. O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional.<sup>90</sup>

Já o ordenamento jurídico pátrio, especialmente na esfera constitucional, é outra fonte que disciplina o desenvolvimento.

A constituição econômica brasileira é caracterizada pela previsão de uma ordem econômica programática e diretiva, inserida em uma Constituição dirigente.<sup>91</sup> Ou seja, não se trata de uma mera positivação para o presente, e sim um planejamento de modificações da realidade a longo prazo, partindo-se do Direito.<sup>92</sup> Nesta perspectiva, importante analisar o art. 3º da Constituição Federal, que ao fixar os objetivos da República Federativa do Brasil, estabelece: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; além da promoção do bem de todos. Assim,

---

<sup>90</sup>Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2021

<sup>91</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma releitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 34.

<sup>92</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma releitura a partir da Constituição de 1988. Op. cit., p. 35.

O enunciado do princípio expressa não só o “reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais”, como a pretensão de reverter tal quadro, postulando a Constituição Federal, no seu caráter dirigente, o “rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causalidade circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprias”.<sup>93</sup>

De início, a Constituição logo oferece uma alternativa à globalização excludente e ao neoliberalismo, baseados em desconstitucionalizações e desregulamentações que mitigam a efetivação de direitos fundamentais.<sup>94</sup> Por isso é válido afirmar que a ideologia constitucional não é morna, o que está diretamente relacionado a uma ideia de ideologia constitucionalmente adotada:<sup>95</sup> a interpretação de seu conteúdo deve ser sempre sistêmica<sup>96</sup>, em conjunto aos demais princípios constitucionais estabelecidos pelo legislador.

Nos filiaremos à sistematização proposta por Washington Peluso Albino de Souza acerca de alguns dos comandos constitucionais que tratam do desenvolvimento e do planejamento econômico, acrescentando outros elementos e tecendo alguns comentários, conforme a tabela a seguir:

<b>Tabela 01 - Desenvolvimento e planejamento na Constituição Federal de 1988</b>		
<b>Tema</b>	<b>Artigo</b>	<b>Conteúdo</b>
Planos nacionais de desenvolvimento econômico e social <sup>97</sup>	Art. 21, IV	“Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

<sup>93</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 1997.

<sup>94</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018. p. 332.

<sup>95</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. 1. ed. 2ª tiragem. São Paulo: LTr, 2017, p. 28-29.

<sup>96</sup> CORREA, Leonardo Alves; CLARK, Giovani; RICEPUTI, Marcelo. *Constituição econômica, desenvolvimento e a institucionalização do princípio do pleno emprego: uma abordagem à luz da teoria da seletividade de Claus Offe*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 67-92, dez. 2017, p. 83.

<sup>97</sup> Sem indicação de denominação por parte do autor.

Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões	Art. 25, §3º	"Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas"
Planejamento municipal	Art. 30	"Compete aos municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e ocupação do solo urbano".
Desenvolvimento regional	Art. 43, §1º, II	"Lei complementar disporá sobre: a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes."
Execução do plano plurianual	Art. 48, IV	Dispor sobre: "planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento"
Planejamento e associativismo (função estatal em sentido amplo)	Art. 174. §1º e §2º	Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo".
Plano diretor	Art. 182, §1º	"O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento de expansão urbana"
Políticas temáticas – turística e agrícola	Art. 180 e 187	Art. 180: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico". Art. 187: "A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural".

Financiamento de programas de desenvolvimento	de de Art. 239, §1º	“Dos recursos mencionados no caput, no mínimo 28% (vinte e oito por cento) serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que preservem o seu valor”.
---	---------------------	--

Fonte: elaboração pelo próprio autor a partir da obra “Primeiras Linhas de Direito Econômico”, com alterações e complementações.

O artigo 21 da Constituição Federal, ao definir enquanto competência da União, em seu inciso IX, a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, salienta a valorização do planejamento (que é exaltado em todos os níveis da Federação no bojo constitucional), determinando que a atividade administrativa deve ser norteadas por planos, diretrizes e objetivos.<sup>98</sup> O que se lamenta, a partir da leitura deste dispositivo específico, é a não inclusão plena dos Estados e dos municípios no processo de planificação, muito embora

no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, que precedeu os trabalhos constituintes, (constasse) a competência da União para planejar e promover o desenvolvimento nacional, ouvidos os estados e os órgãos interessados (como os municípios) - art. 72, XII. De fato, tanto para evitar previsíveis conflitos de competência entre as diversas instâncias de Poder como para evitar que se elaborem planos divorciados da realidade, ambiciosos ou sofisticados demais, e por isso mesmo fadados ao insucesso, é de todo recomendável que os destinatários de tais planos possam se manifestar sobre as diretrizes e princípios que lhes condicionarão o comportamento.<sup>99</sup>

Ademais, nota-se que a própria ideologia constitucionalmente adotada aponta para a opção do legislador em reescalonar, ou melhor, redimensionar o planejamento do desenvolvimento, como complemento/alternativa ao centralismo clássico, refletindo um aspecto da própria evolução do federalismo. Nas palavras de

<sup>98</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 1429.

<sup>99</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 1430.



Barcellos de Souza:

A territorialidade continua sendo uma fonte eficaz de poder do Estado, no entanto é preciso reconhecer que processos de reescalamentos e novas redes acompanham alguns dos vazamentos no receptáculo, o que representa desafios e oportunidades para o Estado Nacional. O problema das abordagens centradas no Estado é que assumem como objeto fundamental de suas teorias aquilo que na verdade é resultado de uma convergência histórica específica entre Estado-território-soberania-nação, deixando pouco lugar para a contingência nas formas espaciais do Estado.<sup>100</sup>

Conforme indicado na tabela, a instituição de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por parte dos estados (art. 25, §3º) é um exemplo de reescalamento em comparação à Constituição de 1967, que atribuía ao poder central esta competência.<sup>101</sup>

A formação de RM's mostra-se de extrema relevância ao projetarmos a dinâmica das cidades-sede desses núcleos, que usualmente dispõem de maior arrecadação de impostos e de maior envergadura administrativa para a implementação de infraestruturas. Contudo, no contexto do subdesenvolvimento e da escassez de recursos, nem sempre são capazes de absorver as demandas oriundas da pendularização, seja em termos de mobilidade, seja em termos de serviços públicos, ou mesmo de atividades econômicas. O papel estatal, portanto, é a equalização de políticas que fomentem o desenvolvimento integrado, entre o polo urbano e os municípios circunstanciados. Justino de Oliveira explica que

A região metropolitana é uma manifestação da ciência jurídica brasileira que, sob os auspícios da Constituição Federal de 1967, e movida pelo processo desordenado de urbanização no país, articulou-se face às disparidades econômicas, sociais e políticas que surgiam em municipalidades contíguas. (...) A região metropolitana busca reunir áreas conurbadas, a melhor dizer, Municípios, para ordenar as funções públicas que não podem ser geridas de forma isolada ou parcial, quando se pretende o desenvolvimento destes Municípios de forma igualitária. Contudo, isto - definitivamente - não implica retirada de competências que lhes foram constitucionalmente outorgadas.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> BARCELLOS DE SOUZA, Marcos. *Espacializando o desenvolvimentismo*: imaginário, escalas e regulação. Revista brasileira de Estudos urbanos e regionais. Op. cit., p. 46.

<sup>101</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 1478.

<sup>102</sup> JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo. Parecer técnico ARES-PCJ de 06 de novembro. 2012, p. 14-15. Disponível em: <https://www.arespcj.com.br/files/files/5%20-%20Parecer%20Jur%c3%addico%20->

Já as aglomerações urbanas e as microrregiões,<sup>103</sup> formadas por municípios limítrofes e com variados graus de intensidade relacional e distintos níveis de conurbação, demandam um plano de atuação coordenada dos órgãos públicos atuantes em suas esferas, objetivando a execução de funções públicas de interesse comum a partir de um planejamento integrado.

No contexto da comuna, o planejamento municipal, quer pelo ordenamento territorial (art. 30) ou por instrumentos de desenvolvimento – como o plano diretor (art. 182, §1º), expressa a inversão do centralismo para o que chamaremos aqui de “microcentralismo”, ou seja, a noção de que determinadas frentes do planejamento são tão específicas e próprias à municipalidade que a homogeneização desse processo, quando centralizado, pode: a uma, desconsiderar as potencialidades ímpares do município, perdendo-se a chance de explorar vantagens que escapariam de um mapeamento amplo; a duas, implementar políticas inefetivas à realidade local, acarretando no desperdício de recursos sem agregar benefícios ao interesse público e; a três, na pior das hipóteses, agravar a situação socioeconômica do município, que é indevidamente direcionado a políticas que geram impactos negativos aos munícipes.

Tanto os comandos atinentes ao desenvolvimento regional (art. 43, §1º, II – a partir dos planos regionais) e à execução do plano plurianual (art. 48, IV – com os planos e programas regionais/setoriais) reforçam essa noção de redimensionamento. Não obstante, merece grifo, às pretensões desse estudo, o conteúdo do art. 174:<sup>104</sup> para além de destacar o Estado enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, sendo evidenciado o planejamento enquanto indispensável ao setor público e indicativo ao setor privado, o parágrafo primeiro reitera o reescalamento a partir dos planos regionais de desenvolvimento e, no parágrafo segundo, há a indicação de que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. Este parágrafo requer exame próprio.

---

%20Dr\_%20Gustavo%20Justino%20de%20Oliveira.pdf. Acesso em: 08 out. 2021

<sup>103</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 1478-1479.

<sup>104</sup> “(...) Esse é um dos caminhos institucionais para implantar o pluralismo econômico”. CLARK, Giovanni; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p. 55

É sabido que as pequenas cooperativas de produção, como as agrícolas (em determinados casos), possuem a capacidade de operar políticas econômicas privadas que escapam de “padrões de exploração do trabalho humano”,<sup>105</sup> privilegiando a autonomia do cooperado e promovendo o pluralismo econômico. Contudo, se aproximarmos o dispositivo de uma outra perspectiva de cooperação, conjugada com o papel das associações representativas no planejamento municipal – o que inclui o planejamento desenvolvimentista (art. 24, inciso I), é possível concluir pela possibilidade de interpretação extensiva do dispositivo, que deve contemplar, amplamente, as formas plurais de associativismo e cooperativismo, como as associações e os consórcios municipais.

Aliás, ambos os institutos são plenamente efetivos na implementação das referidas políticas temáticas (art. 180 e 187 – que não se resumem aos aspectos turísticos e agrícolas). *A posteriori*, através da análise dos consórcios e dos estudos de caso, será esmiuçada tal forma de geração de impacto.

E por fim, visto que os recursos públicos são finitos perante a (quase) infinidade de demandas perante o Estado, importante a vinculação de percentual de determinados tributos (como PIS e PASEP)<sup>106</sup> ao financiamento dos programas de desenvolvimento (art. 239, §1º). O que se condena, neste caso, é o recente desprestígio à estratégia desenvolvimentista a partir desses recursos, com a minoração do patamar mínimo de investimento de 40% (quarenta por cento) para 28% (vinte e oito por cento), através da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

A medida, indubitavelmente, soma-se a outras tantas que revelam o enfraquecimento das políticas de desenvolvimento a partir de meados dos anos 2010, que culminam no afastamento da efetivação da ideologia constitucionalmente adotada e da superação do subdesenvolvimento a partir de diretrizes sólidas e tecnicamente viáveis.

---

<sup>105</sup> CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Op. cit., p. 55.

<sup>106</sup> Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

## 2. O MUNICÍPIO E A ORDEM ECONÔMICA NO BRASIL

### 2.1. O federalismo brasileiro e o caráter cooperativo

A doutrina constitucionalista brasileira<sup>107</sup> usualmente procede à repartição tríplice dos Estados para a sua classificação, a saber: (i) os chamados “unitários”, caracterizados pela centralização do poder político; (ii) os “federais”, marcados pela dualidade de, muito embora indecomponíveis, manifestem a permissividade de um poder descentralizado; (iii) os “confederais”, marcados pela simples aglutinação de Estados soberanos.

Detidamente quanto à “federação”,<sup>108</sup> a etimologia do termo é oriunda do latim – “*foedus*” – que expressa a acepção de conexão (ou pacto/união), sendo necessário frisar que a mera aliança entre Estados é insuficiente à configuração do Estado federal em suas características peculiares, indispensáveis a constituição de seu traço enquanto forma específica de Estado: trata-se de um fenômeno marcado pela descentralização que ultrapassa a esfera da função administrativa, atingindo também o poder político. Logo,

Para que se configure o Estado federal, são tidas como imprescindíveis certas características. A fundamental reside na descentralização política, o que significa que, além do poder central e soberano, os entes integrantes são da mesma forma dotados de capacidade e representação políticas. A soberania é exclusiva da entidade federal, cabendo as unidades federadas certa liberdade dentro dos limites constitucionais (autonomia); por isso, existe apenas um Estado. A Constituição deve definir claramente os poderes atribuídos ao Estado federal ou as entidades federadas; é o sistema de partilha constitucional. Necessária também é a definição de mecanismo de controle de constitucionalidade de leis, visto que estas podem originar-se de mais de uma esfera, podendo surgir eventualmente uma invasão indevida de competência. Por último, cabe a cada unidade federada a atribuição de renda própria, importante para a preservação de sua autonomia.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios Públicos*: Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto Nº 6.017, de 17.01.2007, 2ª edição, Grupo GEN, 2013, p. 01

<sup>108</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios Públicos*: Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto Nº 6.017, de 17.01.2007. Op. cit., p. 01-02.

<sup>109</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios Públicos*: Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto Nº 6.017, de 17.01.2007. Op. cit., p. 02-03.

As origens do federalismo,<sup>110</sup> no Brasil, foram marcadas pela segregação de um Estado unitário, caracterizado pela relutância em se adotar uma descentralização política e fiscal que já era praticada em outros países.<sup>111</sup> Ironicamente, as mesmas elites agroexportadoras, que concebiam a centralização enquanto arranjo para a garantia de maior estabilidade política – favorecendo assim os seus negócios – também foram determinantes para, mais tarde, clamarem pelo federalismo, posto que a descentralização levaria a uma nova e mais interessante dinâmica de poder, com o fortalecimento das oligarquias no âmbito estadual.<sup>112</sup>

Neste período, entre 1889 até 1930 (a chamada República Velha brasileira), o federalismo dual (ou clássico) era notadamente influenciado pelas oligarquias provenientes dos estados de Minas Gerais e São Paulo, refletindo a exata essência do coronelismo,<sup>113</sup> ou seja, o poder se difundia entre aqueles que estavam próximos ao coronel, em um esquema de “troca de favores” para fins eleitoreiros. Irene Nohara, amparada nas lições de Victor Nunes Leal, enfatiza que

O coronelismo não pode ser dissociado da ausência de efetiva autonomia municipal. Assim, apesar da falta de tal autonomia formal, num contexto em que a Lei Orgânica municipal era feita pelo legislativo estadual, o autor identifica uma autonomia “extralegal” que compreendia: o poder de nomeação de cargos públicos em relações chamadas de “filhotismo”, pois o coronel nomeava pessoas com as quais mantinha relações; o apoio do poder de polícia estadual, na perseguição dos opositores ao coronel, o que foi denominado de “mandonismo”; e a possibilidade de administração dos recursos financeiros do município para fins pessoais, ocasionando a “desorganização dos serviços públicos locais”.<sup>114</sup>

A Revolução de 1930 foi decisiva no enfraquecimento das elites à época. Concomitantemente, provocou mudanças no perfil federalista vigente, que ganhou

---

<sup>110</sup> “O federalismo foi concebido para se opor ao Estado unitário que era autoritário, centralizador e não respeitava as diferenças internas de cada nação. Era, então, uma revolução em matéria de forma de Estado, ou seja, no ‘modo do exercício do poder político em função do território’ ou na ‘distribuição territorial do poder’”. CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 61-62.

<sup>111</sup> NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 34.

<sup>112</sup> NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. Op. cit., p. 34.

<sup>113</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975. Passim.

<sup>114</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. Op. cit., p. 16-17.

traços autoritários e centralizadores: foi a fase do “federalismo pátrio”,<sup>115</sup> no qual as disputas entre os poderes locais e estaduais objetivavam a obtenção de vantagens de ordem financeira perante o poder central, evidenciando a relação desarmoniosa (e competitiva) entre os entes federativos.

Por sua vez, a Constituição de 1934 marcou a introdução do “federalismo cooperativo”,<sup>116</sup> merecendo destaque alguns de seus dispositivos: no artigo 13, o legislador buscou resgatar a autonomia local, especificamente em seus aspectos administrativos e organizacionais; no artigo 9, facultou aos estados e à União a celebração de “acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações”.<sup>117</sup> Contudo, ao passo que o segundo dispositivo exclui a municipalidade de sua redação, o primeiro, ainda que cite a localidade, restou esvaziado a partir da criação de órgãos fiscalizadores do comportamento local, sob a justificativa de oferecimento de assistência técnica aos gestores municipais.<sup>118</sup>

Após a outorga da Carta Magna de 1937, que sintetizava o caráter centralizador do Estado Novo com a instituição de um “sistema de subalternidade nacional”,<sup>119</sup> a Constituição de 1946 recupera nuances do federalismo cooperativo, com enfoque na autonomia municipal (artigos 28 e 29), além da ênfase na “superação das desigualdades regionais” de modo harmônico ao “desenvolvimento nacional”.<sup>120</sup> Exemplo cristalino disso é a criação da já citada SUDENE, estruturada por Celso Furtado, e que foi muito bem sucedida no processo de redimensionamento

---

<sup>115</sup> CAMPOS, Lílian Maria Salvador Guimarães. *Consórcios públicos na administração pública brasileira: em busca de uma administração pública consensual*. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba p. 76.

<sup>116</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 39-40. A cooperação, ressalta-se, é atinente ao federalismo até mesmo em um exame etimológico: o termo “federal” é oriundo, do latim, “foedus”, que pode ser traduzido em “trato”, “acordo”, “liga”, “acerto”. HORTA, Raul Machado. *O federalismo no direito constitucional contemporâneo*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 19, 2001. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/revista>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

<sup>117</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Op. cit., p. 39-40.

<sup>118</sup> MOHN, Paulo Fernando. *Autonomia municipal, centralização e liberdade*. Brasília: Revista do Legislativo, ano 43, nº 171, jul./set., 2006, p. 203.

<sup>119</sup> A limitação de autonomia não se restringiu apenas aos Estados-Membros, atingindo também os municípios, como por exemplo a partir da nomeação de prefeitos. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 05.

<sup>120</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Op. cit., p. 43.

do planejamento, representando

uma reterritorialização do poder do Estado com o deslocamento da escala da superregulação para seu território de atuação, o que deu nova esperança à questão regional. Neste sentido, destaca-se a coordenação, pela Sudene, de todos os organismos de planejamento federais que atuavam na Região, além de envolver a participação conjunta de governos federais e estaduais em programas e projetos e representar um esboço do federalismo cooperativo no Brasil, “quebrando a prática centralizada do planejamento nacional”<sup>121</sup>

Entretanto, “o Golpe de 1964 jogou por terra, mais uma vez, o federalismo brasileiro”.<sup>122</sup> A Constituição subsequente, de 1967, reforçou a pendularidade do federalismo nacional, que volta a ser “puramente nominal e aparente”.<sup>123</sup>

Na contemporaneidade, a promulgação da Constituição Federal de 1988 debuta uma nova etapa do federalismo cooperativo, com características singulares:<sup>124</sup> é consagrada uma complexa repartição de atribuições federativas, com a definição de competências delegáveis e indelegáveis. Em síntese, o diploma

(...) Pretendeu abandonar, por assim dizer, a estrita e reducionista separação administrativa entre os diferentes entes federativos quando da previsão de tal dispositivo, ao discriminar, de forma autônoma, as competências administrativas cujo exercício lhes cabe conjuntamente e que não está mais jungido a certa coincidência ou congruência com as competências legislativas, conforme bem observa Krell. Possibilitar essa atuação em conjunto (...) representa (...) no mínimo, uma mudança ou avanço importantíssimo, pois se privilegia a dita autonomia dos entes federativos.<sup>125</sup>

Fato é que as características do federalismo apresentam variações de acordo com cada Estado, até porque não é possível determinar um “modelo abstrato – único, perfeito e acabado – de federação”.<sup>126</sup> Ele possui uma conformação

<sup>121</sup> BARCELLOS DE SOUZA, Marcos. *Espacializando o desenvolvimentismo: imaginário, escalas e regulação*. Revista brasileira de Estudos urbanos e regionais. V. 14, n.2, 2012, p. 49.

<sup>122</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. 2000. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. p. 226.

<sup>123</sup> HORTA, Raul Machado. *Reconstrução do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 64, p. 16, out./dez. 1982.

<sup>124</sup> NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. Op. cit., p. 27.

<sup>125</sup> GALVÃO, Ciro di Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 126.

<sup>126</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer elaborado sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 17 jun. 2021

extremamente dinâmica, se reconfigurando de acordo com períodos históricos e territórios distintos, guardando apenas a similitude referente a organização política que estabelece a “unidade na diversidade”.<sup>127</sup> Em outras palavras, é a conjugação da existência de um único Estado sincronicamente à presença do exercício da autonomia política regional/estadual/local.

O já citado federalismo dual (ou clássico), de origem estadunidense, é assim denominado uma vez que se observava a duplicidade de ordenamentos autônomos, em distintas esferas. Por isso, teorizou-se quanto a necessidade de equilíbrio entre os estados e o poder central:

Uma objeção, de natureza diferente das que foram apresentadas e respondidas em meu último artigo, talvez surja contra o princípio de legislar-se para os indivíduos, cidadãos da América. Pode ser alegado que isso tenderia a tornar o governo da União por demais poderoso e a habilitá-lo a absorver aquelas competências residuais que, pelo consenso geral, convinha permanecesse, com os Estados, para atender finalidades locais. Admitindo a maior amplitude à paixão pelo poder, que todo homem normal pode desejar, confesso meu embaraço para descobrir que tentação podem sofrer as pessoas investidas da administração do governo-geral para despojar os Estados das referidas competências. A regulamentação de uma simples norma interna de um Estado parece-me encerrar leves tentações ambiciosas. O comércio, as finanças, as negociações e a guerra talvez resumam todos os temas que entusiasma os espíritos governados por aquela paixão; e todos os poderes necessários ao êxito devem estar, em primeira instância, sob a égide das autoridades nacionais. A administração da justiça entre os cidadãos do mesmo Estado, a supervisão da agricultura e outros problemas de natureza similar, enfim, todas essas coisas que normalmente são atendidas pela legislação local nunca deverão ser objeto de uma jurisdição geral. Assim, é improvável que exista uma intenção nos conselhos federais para usurpar os poderes com os quais estão relacionados, porque a tentativa de fazê-lo seria tão laboriosa quanto inútil; ademais, a posse deles em nada contribuiria, por essa razão, para a dignidade, a importância ou o brilho do governo nacional.<sup>128</sup>

Tal modelo federalista, porém, foi sendo atenuado. No início do século XX, abordagens teóricas apontavam para a valorização da cooperação interna em detrimento do dualismo,<sup>129</sup> objetivando-se a associação com fins de garantia do bem-

<sup>127</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. Op. cit., p. 111.

<sup>128</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 193.

<sup>129</sup> ZIMMERMAN, Joseph F. *National State relations: cooperative federalism in the twentieth century*. *Publius: the Journal of Federalism*, Easton, v. 31, n. 2, p. 73.



estar social.<sup>130</sup> A Constituição de Weimar (1919) foi pioneira na normatização do federalismo cooperado, definindo a repartição de competências entre os entes da federação.<sup>131</sup>

As formas de manifestação da cooperação são plurais:<sup>132</sup> estudos para o planejamento de políticas públicas, compartilhamento de técnicas e recursos, além, claro, da gestão associada de serviços oferecidos pelo poder público. O desafio, portanto, é instrumentalizar a cooperação interfederativa para se alcançar “resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, ressaltando a sua complementariedade”.<sup>133</sup> O importante é que se mantenha em perspectiva que

a gestão associada, tal como prevista no art. 241 da Constituição, representa uma das facetas do regime de parceria, este caracterizado pela conjugação de esforços ajustada entre duas ou mais pessoas públicas ou privadas visando alcançar fins de interesse comum. No caso, a gestão associada se qualifica como modalidade do regime de parceria pública, dentro do qual pactuantes são pessoas integrantes da federação, todas obviamente pessoas jurídicas de direito público.<sup>134</sup>

Da perspectiva principiológica, Pedro Durão<sup>135</sup>, ao referir-se à cooperação administrativa, elenca: que esta deve ser “acordada”, no sentido de estabelecimento de pactuação entre entes federativos; de “ingresso livre e voluntário” respeitando-se a autonomia e a espontaneidade para a participação (sugerimos aqui a inclusão do termo “retirada”, ou seja, para que se garanta a possibilidade de eventual ruptura quanto ao pactuado); de “interesse público primário”<sup>136</sup>, refletindo o mandamento basilar de Direito Público; de “vinculação ao ato convenial ou consorcial”, pressupondo a forma escrita do instrumento de regência, com o cumprimento de

<sup>130</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 05.

<sup>131</sup> CLARK, Giovani. O município em face do Direito Econômico. Op. cit., p. 67.

<sup>132</sup> DIAS, Solange Gonçalves. Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos. 2006. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 74.

<sup>133</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Op. cit., p. 57-59.

<sup>134</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 07.

<sup>135</sup> DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios administrativos: gestão, teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 30-33.

<sup>136</sup> “São aqueles que a Administração deve perseguir no desempenho genuíno da função administrativa, uma vez que abarcam os interesses da coletividade como um todo (o bem-estar geral ou comum)”. NOHARA, Irene Partícia. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 60.

suas cláusulas (que devem ser claras e detalhadas); além, por óbvio, da “responsabilidade de seus partícipes e executores”, princípio aplicado a atuação estatal em sua totalidade (com fulcro no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988). Portanto,

A realidade do regime federativo (...) não pode abdicar do regime de cooperação e parceria entre seus componentes. Não se trata de mera escolha do Constituinte federal, mas de fator inerente à própria forma federativa e à descentralização do poder que a caracteriza. Se as entidades federativas ostentam poderes definidos na Constituição – poderes a serem respeitados pelos demais entes, diga-se de passagem –, daí resulta a notória possibilidade do surgimento de conflitos entre elas, dado que inúmeros são os interesses em jogo, frequentemente conflitantes. Assim, a única forma de evolução política e social do Estado federal é aquela através da qual as pessoas federativas se associam para um fim comum: a evolução do próprio Estado e o bem-estar da sociedade. Conflitos e desarmonias significam sempre dar um passo à frente e vários para trás. Na cooperação, ao contrário, todos se envolvem nos mesmos objetivos e buscam a satisfação de todos os interesses.<sup>137</sup>

Restam inequívocas, sob a égide desenvolvimentista, as vantagens da união dos entes federados para a efetivação do desenvolvimento nacional:<sup>138</sup> parâmetros de economicidade, a partir da aplicação estratégica e planejada de recursos, intercâmbio de técnicas administrativas e implementação conjunta de políticas públicas são amostras do potencial cooperativo à superação do subdesenvolvimento, que será melhor descrito posteriormente. Além disso, Ciro Galvão, com fulcro nas lições de Bercovici, destaca que

“A cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desaboquem na centralização”.<sup>139</sup> Portanto, justamente para que sejam evitados movimentos centralizadores, incentiva-se a existência a existência de procedimentos cooperativos, principalmente em termos de execução administrativa (...).<sup>140</sup>

<sup>137</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios Públicos: Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto Nº 6.017, de 17.01.2007*. Op. cit., p. 05.

<sup>138</sup> CAMPOS, Lílian Maria Salvador Guimarães. *Consórcios públicos na administração pública brasileira: em busca de uma administração pública consensual*. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. p. 114.

<sup>139</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias de pesquisa*. In Revista Jurídica, vol. 10, nº 90, Brasília: Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2008, p. 7-8.

<sup>140</sup> GALVÃO, Ciro di Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. Op. cit., p. 127.

Posto que focaremos, neste trabalho, na abordagem do cooperativismo intermunicipal, faz-se mister o entendimento pormenorizado dos atributos e das regulamentações que definiram e definem a municipalidade brasileira. Trataremos sobre o tema, a seguir, em duas frentes: sob a égide dos ordenamentos constitucionais e quanto ao planejamento municipal e a intervenção no domínio econômico.

## 2.2. O município perante os ordenamentos constitucionais brasileiros

O início do processo de colonização no Brasil, por parte dos portugueses, foi responsável pelo estabelecimento dos primeiros pilares do municipalismo nacional,<sup>141</sup> em meados do século XVI: marcado pelo autoritarismo e pelos excessos da aristocracia, a finalidade deste movimento era garantir um melhor controle da colônia por parte da metrópole, sob a ótica socioeconômica. A organização desenhada por Portugal, inclusive, viabilizou otimizar a fiscalização e a taxação relativa à exploração do ouro:

Ocupado o território à base dos povoados e arraiais, só a partir de 1711 a Coroa Portuguesa conseguia erigir as primeiras “vilas”, oficializando-as. Coube a Antônio Coelho de Albuquerque fazê-lo, garantindo por esta forma a presença da autoridade da Coroa, o que significava a institucionalização, a garantia de imposição do poder no “país do ouro”. Por certo, a orientação assumida foi a de estabelecer “pontos” de presença desta autoridade, dando feição tipicamente administrativa a estas vilas. Compunham, por tanto, a armadura da metrópole nesta parte da colônia, antes não “descoberta”. A ereção das “vilas” tinha o sentido político de “posse” do território do ouro.<sup>142</sup>

Paulatinamente, ainda durante o Brasil-Colônia, as manifestações do poder no âmbito das localidades passaram a denotar uma maior autonomicidade, mitigada sim pela legislação portuguesa, mas que se consubstanciava através dos trabalhos das Câmaras Municipais,<sup>143</sup> estruturas multifinalitárias (com funções

---

<sup>141</sup> FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 1975, v.1 e 2, p. 146-147.

<sup>142</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino. *Ensaio sobre o ciclo do ouro*. Belo Horizonte: UFMG, 1978, p. 64.

<sup>143</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 76.

executivas, legislativas e judiciárias) eleitas pelos ditos “homens bons”<sup>144</sup> e compostas por juizes, vereadores e procuradores. A dilatação da influência destas Câmaras foi determinante para a consolidação dos supracitados fenômenos patrimonialistas.

Após a Independência do Brasil, a Constituição de 1824<sup>145</sup> não trouxe inovações significantes quanto a estruturação municipal: as Câmaras seguiam com amplos poderes perante as vilas e cidades (artigo 167); em 1828, a edição da Lei nº 28, contudo, revisa o ordenamento no sentido de estabelecê-las como meras “corporações administrativas”, homogeneizando e limitando todas as estruturas locais sem considerações quanto particularidades regionais, o que se agravou ainda mais com o Ato Adicional nº 16 e a centralização do poder na figura monárquica.<sup>146</sup>

A Carta Magna pós-imperial de 1891 indicava, no artigo 68, que os municípios seriam elemento da autonomia estadual e, portanto, não teriam competências constitucionais próprias.<sup>147</sup> Nova alteração legislativa, promovida pela Reforma Constitucional de 1926, retira dos estados esta prerrogativa, corroborando à autonomia municipal<sup>148</sup>; não obstante, a tendência de privilegiamento das Comunas oscila, com a Revolução de 1930 e a Constituição de 1934:

(...) (O processo revolucionário de 1930 foi) a derrocada da política dos governadores dos Estados ricos e do “coronelismo” nos Municípios. Estes e os Estados-membros perdem sua autonomia política; fecham-se as Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas; o Governo Provisório, em nível central, nomeia interventores para os governos estaduais e estes, os prefeitos. (Já) a Constituição de 1934 restabelece a autonomia do Município (artigo 7º, I, d), ao prever a eleição de prefeitos e vereadores, assim como garantir a administração endógena de suas receitas e serviços. Também trata, pela primeira vez, da competência tributária dos Municípios, dando-lhes participação em tributos dos Estados-membros e estabelecendo impostos e taxas de sua competência (art. 13, § 2º). (...) (Esta) Carta Magna foi a primeira (...) a admitir a

<sup>144</sup> “Geralmente se consideravam ‘homens bons’ os que já haviam ocupado cargos da municipalidade ou ‘costumavam andar na governança’ da terra. Cândido Mendes observou, aliás, que o legislador português adotava a expressão ‘homens bons’ em lugares diversos com significação diferente (...)” LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Op. cit., p. 61.

<sup>145</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 1529.

<sup>146</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 79.

<sup>147</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 1529.

<sup>148</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 81

intervenção do Estado no domínio econômico e a possuir uma Constituição Econômica (...).<sup>149</sup>

A Constituição do Estado Novo, de 1937, retoma ao *status* de desprestígio da autonomia local, aos moldes do que ocorre no pós-revolução de 1930, centralizando na União as possibilidades fáticas de intervenções.<sup>150</sup> Sua sucessora, de 1946, estabelece a definição das “rendas municipais”, além de competências de ordem eleitoral, administrativa e tributária (artigo 28).

O Golpe de 1964 reflete aos municípios a mesma tendência já vista sob o ponto de vista federativo: o agravante vem com a Emenda Constitucional nº I, de 1969, que determina a supressão da autonomia política municipal a partir do sistema de indicações, ou seja, prefeitos de capitais, de cidades que possuíam estâncias hidrominerais ou que se encontravam áreas de segurança nacional, eram indicados pelos governadores, que, em seu turno, eram indicados pelo Presidente.<sup>151</sup>

A Constituição vigente, por fim, integra o Município à Federação, como entidade de 3º grau (em conformidade ao disposto pelos artigos 1º e 18 da CF/1988), enaltecendo seu protagonismo e sua capacidade relativa à proposição de soluções para questões locais.<sup>152</sup> Entretanto, um teor normativo polêmico que a doutrina tem se debruçado é referente a interação entre a “competência suplementar” e a “repartição vertical de competências”, em um paralelo entre artigos 23 (competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), 24 (competência concorrente da União, aos Estados e ao Distrito Federal) e 30 (competência dos municípios) da Lei Maior. Vejamos:

Se o art. 24 parece apontar para a total exclusão das atribuições legislativas dos Municípios no tocante às matérias ali enumeradas, por outro lado o art. 30, II, dá a entender que eles gozam da mesma competência que os Estados – a palavra utilizada é idêntica: suplementar. Mas não há antinomia. Ambos os dispositivos devem ser aplicados. E isso mediante a interpretação que permita sua coexistência: a de que a competência suplementar dos Municípios

<sup>149</sup> CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 81.

<sup>150</sup> CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 83.

<sup>151</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Op. cit., p. 1529.

<sup>152</sup> CARVALHO, André Régis. *Reengenharia federativa: a questão dos consórcios intermunicipais*, in FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública – prática, inovações e polêmicas*, São Paulo: RT, 2002, p. 89.

de fato existe, mas com alcance reduzido em comparação à concedida aos Estados, pois só é possível “no que couber”, ou seja, quando houver interesse local e, ao mesmo tempo, significar mera regulamentação, detalhamento, das normas já existentes sobre a matéria, nos âmbitos federal e estadual. Isso, evidentemente, não afasta as competências exclusivas do Município, e nem tampouco, para alguns autores, sua competência concorrente imprópria, ou seja, a possibilidade de editar leis sobre as matérias referidas no art. 23 da Constituição, que, apesar de se revestirem de natureza material, podem necessitar, para sua implementação, de base legislativa.<sup>153</sup>

É possível inferir, por conseguinte, que apesar da opção do legislador em adotar matrizes clássicas de repartição de competências, foram positivadas inovações importantes: a enumeração das competências da União e dos Municípios (com o residual ficando a cargo dos Estados-membros), além da previsão de competências concorrentes<sup>154</sup> e comuns para todas as esferas de poder territorial, são indícios da majoração da autonomia municipal para atuação no domínio socioeconômico, em que pese ainda aquém das necessidades dos cidadãos.<sup>155</sup>

Em suma, Giovanni Clark sintetiza que o Município,

Dentro dos comandos constitucionais e suplementando a legislação federal e a estadual para atender às especificidades locais, pode legislar sobre: direito econômico; orçamento; produção e consumo; florestas; caça; pesca; fauna; conservação da natureza; defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; educação, cultura, esporte, ensino e desporto; proteção a integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude (art. 24, I, II, V a VII, IX, XIV e XV da CF). Assim, pode o Município intervir no domínio econômico, constituindo tal “intervenção” matéria de Direito Econômico.<sup>156</sup>

A Constituição Econômica é, portanto, uma fonte normativa que demanda

<sup>153</sup> NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. Op. cit., p. 31.

<sup>154</sup> “De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado em seus quatro parágrafos. Embora o artigo 24 não indique os municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competência na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 80.

<sup>155</sup> CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 89-90.

<sup>156</sup> CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 95.

aprofundamentos teóricos, em relação ao objeto de nosso estudo: conhecer melhor sua estrutura permitirá uma aplicação mais precisa à realidade municipal e, por consequência, às atuações e finalidades dos consórcios públicos intermunicipais.

### 2.3. Possibilidades de atuação municipal a partir da Constituição Econômica

De início, nos alicerces da Constituição Econômica de 1988, encontram-se enquanto fundamentos a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa (artigo 170, *caput*), constituindo preceitos tão basilares ao Estado Democrático de Direito que também foram inseridos já no artigo 1º da Constituição Federal. É verdade afirmar, por isso, que ao possuir competência constitucional para legislar sobre Direito Econômico (artigos 24, I e 30, I e 2), deve o Município realizar políticas econômicas de geração e valorização laboral.<sup>157</sup> Neste sentido, indica Washington Peluso Albino de Souza que

O Direito Econômico envolve todas as medidas que situam o trabalho no território da política econômica geral, ou, se quisermos, na ordem jurídico-econômica como um todo. As oportunidades de trabalho, o emprego, o subemprego e o desemprego, a garantia do padrão de vida refletida na totalidade das transações econômicas repontando no direito ao consumo, pela política de poder de compra de salário, são apenas alguns destes aspectos. Quando penetramos ainda mais nestas cogitações para estabelecer nexos causais entre as possibilidades da própria vida da empresa em sua dependência do trabalho, projetadas na estrutura social em sua globalidade, podemos ver ainda mais clamante como pela simples alavanca da política salarial ou da jornada de trabalho se pode mover toda atividade econômica de uma sociedade (1985, p. 04).

Outro fundamento da ordem econômica pátria é a livre iniciativa, que expressa “a liberdade para entrar no processo produtivo em qualquer de seus setores, seja através de empresas, cooperativas ou trabalho”.<sup>158</sup> O que se deve coibir, neste caso, é o abuso do poder econômico para a cooptação do mercado, enfraquecimento da livre concorrência e aumento abusivo de lucros, tal como determina o art. 173, § 4º da Constituição Cidadã: desta feita, os municípios deveriam ter competência expressa quanto a competência legislativa para a prevenção e repressão dos abusos com vistas

---

<sup>158</sup> CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 116.

à proteção do consumidor.<sup>159</sup> Inclusive, uma alternativa criativa que vem sendo implementada desde 2020 pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em parceria com o Sebrae/MG, é o Programa Regional de Defesa do Consumidor,<sup>160</sup> estrutura consorciada que não gera impactos orçamentários aos municípios.

A existência digna, em uma perspectiva econômica, se relaciona diretamente com o desenvolvimentismo, demandando a conjugação do crescimento econômico autossustentado com a progressiva redução das desigualdades sociais.<sup>161</sup> Se pensarmos a superação do subdesenvolvimento a partir das teorias estruturalistas, os municípios podem desempenhar dois papéis importantes: o incentivo à elevação da complexidade econômica, através de políticas públicas voltadas à sofisticação produtiva, bem como o amparo imediato às populações em vulnerabilidade social através de programas de renda mínima,<sup>162</sup> o que se atrela ao “direito ao consumo”, fim estabelecido pela Constituição Econômica (artigo 170, caput). Portanto,

O direito ao consumo é um direito que decorre da reunião de outros. É a prerrogativa dada ao indivíduo, à coletividade e à sociedade de consumir bens e serviços vitais, em um dado momento histórico, para suprir as carências humanas. (...) O direito ao consumo não acontece como decorrência natural das relações e ações dos agentes econômicos e dos consumidores no mercado, (...) mas sim por intermédio de normas jurídicas capazes de efetuar a justiça social.<sup>163</sup>

Em sequência, outro princípio da Constituição Econômica de competência municipal é a “defesa do meio ambiente” (art.170, VI, da Constituição). Assim, tanto as políticas econômicas de particulares como as do setor público devem orientar-se na preservação e proteção da natureza, para a garantia de uma vida digna, saudável e ecologicamente equilibrada aos habitantes da Comuna.<sup>164</sup>

<sup>159</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 117.

<sup>160</sup> *Consórcio Público a Serviço do Desenvolvimento Econômico Regional*. Belo Horizonte: Sebrae Minas, 2020, p. 13-16. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA976F59CA00176F72F91E84A11>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

<sup>161</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 103-104.

<sup>162</sup> No município de São Paulo, “o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal (...) assegura a melhoria das condições de vida do grupo familiar, por meio da concessão de benefício financeiro. (Além disso), tem como objetivos promover o acesso do grupo familiar à rede socioassistencial do território do Município; estimular a frequência escolar e fortalecer os vínculos familiares e a convivência comunitária.” Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/cidadao/familia-e-assistencia-social/servicos-para-a-familia/renda-minima>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

<sup>163</sup> CLARK, Giovani. *O direito ao consumo nas ideologias constitucionalmente adotadas*. Revista Jurídica Mineira, Belo Horizonte, n. 116, ano XII, 1995, p. 30-31.

<sup>164</sup> CLARK, Giovani. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 134.



Por fim, o último dos princípios que destacamos possui fulcro no artigo 170, IX, da Lei Maior, referente ao tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Deve o Município, então, oferecer a elas condições para o bom desenvolvimento das atividades, preferencialmente com competitividade no mercado. É possível, por exemplo,

(Que) o Município (crie) uma lei que trate especificamente da pequena empresa, (para a criação) de fundos de financiamento para a aquisição de bens de produção e de tecnologia ou aumento de capital, (para a redução dos) impostos municipais, (para a disposição) de áreas de sua propriedade, através de concessões de uso, (para) a implementação de distritos industriais, (viabilização) de incubadoras para empresas e (desenvolvimento) de tecnologia a ser colocada à disposição das pequenas empresas.<sup>165</sup>

Existe também a possibilidade de intervenção direta (ou participação)<sup>166</sup> do Município no domínio econômico, de acordo com o disposto pelo artigo 173 da Constituição, em matérias que sejam de “interesse coletivo local”: compõem este rol a suplementação das omissões, incapacidades ou desinteresses por parte da iniciativa privada; interesses de ordem social; garantia de abastecimento do mercado local; indução ao desenvolvimento sustentável; e a adoção de medidas anticíclicas para a redução dos impactos das crises econômicas.<sup>167</sup>

Ademais, a intervenção indireta é a síntese do Estado regulador, ou seja, da atuação como “agente normativo (...) da atividade econômica, que encarta as funções de fiscalização, incentivo e planejamento<sup>168</sup>, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (*caput* do art. 174 da CF).”<sup>169</sup> Segundo Giovanni Clark, a ação indireta no domínio econômico pode objetivar

O incremento do turismo (...); o aumento da produção de alimentos (...) para a população em geral; a construção de moradia para o segmento social de baixa renda; a pesquisa e utilização da energia solar ou (eólica) no processo produtivo; (e) o incentivo à micro e pequena empresa de prestação de serviços.<sup>170</sup>

<sup>165</sup> CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 140.

<sup>166</sup> “O Estado poderá participar do desenvolvimento direto de atividade econômica por intermédio das empresas estatais, (...) (além da) prestação, concessão e permissão de serviços públicos”. MASSO, Fabiano Del. *Direito Econômico esquematizado*. 4. Ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2016, p. 85-89.

<sup>167</sup> CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 144.

<sup>168</sup> Vide os supracitados planos diretores.

<sup>169</sup> MASSO, Fabiano Del. *Direito Econômico esquematizado*. Op. cit., p. 98-99.

<sup>170</sup> CLARK, Giovanni. *O município em face do Direito Econômico*. Op. cit., p. 148.

Os consórcios intermunicipais, valendo-se das competências das Comunas, trazem à tona uma série de possibilidades para a promoção do desenvolvimento local a partir do consorciamento. No próximo capítulo, faremos uma análise global do instituto, diferenciando suas características perante institutos que guardam similaridades e provocam confusões, examinando e contextualizando alguns de seus aspectos normativos principais.

### 3. O ASSOCIATIVISMO CONSORCIADO

#### 3.1. Diferenciando consórcios públicos, convênios e associações (de municípios)

O estudo da gestão pública associada, exercida pelos entes federativos, frequentemente aflui para uma confusão conceitual própria da ciência jurídica e mais propriamente do Direito Administrativo: a exata diferenciação entre os institutos dos consórcios públicos, dos convênios de cooperação e das associações, notadamente aquelas que agrupam municípios.

Quanto aos dois primeiros, José dos Santos Carvalho Filho<sup>171</sup> esteia a sua construção referente à problemática a partir de Hely Lopes Meirelles. Fundamentalmente, seriam os convênios, então, “acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”<sup>172</sup>, enquanto os consórcios expressariam a pactuação, de objetivo mútuo (concretização de metas afins), “entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie”.

Em síntese, a distinção entre ambos se daria pela pluralidade ou unicidade de “espécies de pessoas jurídicas” envolvidas: se plurais, formariam um convênio; se uníssonas, constituiriam um consórcio.

Muito embora a embrionariedade na formulação dos conceitos, que interpassaram por inúmeros rearranjos a partir dessa premissa, assevera o próprio Carvalho Filho que a questão deve se pautar em uma outra lógica, a de classificação a partir de efeitos jurídicos observados em cada regime. Em síntese,

Há autores que se referem ainda aos consórcios administrativos, distinguindo-os dos convênios pelo fato de serem aqueles ajustados sempre entre entidades estatais, autarquias e paraestatais da mesma espécie, ao passo que estes o seriam entre pessoas de espécies diferentes.

Com a vênua devida aos que assim pensam, parece-nos inócua a demarcação distintiva, porquanto em ambos os ajustes são idênticos

---

<sup>171</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 08-09.

<sup>172</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros. 29. ed., 2004, p. 387-389.

os contornos jurídicos, o conteúdo e os efeitos. E a prática administrativa tem demonstrado, não raras vezes, que pessoas da mesma espécie (por exemplo, Municípios de determinada região) tem buscado objetivos comuns através da celebração de convênios. Pensamos, pois, que o termo convênio atualmente é o adequado para os regimes de cooperação entre pessoas, só cabendo distingui-los, como se fez acima, da figura tradicional dos contratos. Por tal motivo, o fator que deve remarcar essa modalidade de ajustes, repetimos, é o intuito cooperativo dos participantes, sendo, pois, irrelevante distinguir a natureza jurídica destes.<sup>173</sup>

A lógica por trás da diferenciação do autor segue pertinente. Todavia, a Lei nº 11.107/2005, que instituiu normas gerais de contratação de consórcios públicos, trouxe uma série de elementos inovadores. O estudo minucioso dessa norma ainda será realizado, mas por ora é elementar salientarmos dois aspectos de suma importância: (i) há uma cisão classificatória, a partir da sua promulgação, entre os consórcios por ela regulamentados e aqueles instituídos em momento pretérito, ou ditos “tradicional”<sup>174</sup> e; (ii) é firmada, a partir de seu art. 6º, a personalidade jurídica dos consórcios públicos,<sup>175</sup> em forma de direito privado ou público. Este segundo, inquestionavelmente, conferiu estabilidade e autonomia existencial aos “novos” consórcios.<sup>176</sup>

Já acerca do primeiro ponto, cumpre salientar o caminho jurídico curioso que os “consórcios tradicionais” trilharam.<sup>177</sup>

Visto que a Lei dos Consórcios lhes imputou um verdadeiro limbo do ponto de vista normativo, sem definições claras quanto à necessidade de se adequarem às novas exigências, ou mesmo de serem levados à extinção em virtude de suas incompatibilidades formais, o contexto formado foi inquestionavelmente turbulento.

---

<sup>173</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 19. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 227.

<sup>174</sup> MARCELO HARGER. Consórcios Públicos na Lei no 11.107/2005. Fórum, 2008, p. 70.

<sup>175</sup> “A própria Constituição diferenciou convênios e consórcios públicos. E o único aspecto que pode conduzir à diferenciação entre ambos reside na atribuição de personalidade jurídica autônoma ao consórcio. Qualquer outra solução conduz a que o consórcio público seja uma modalidade de convênio”. JUSTEN FILHO, Marçal. *Novos sujeitos na Administração Pública: Os consórcios Públicos Criados pela Lei Federal 11.107*. In: *Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. OSÓRIO, Fábio Medina e SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 685-686.

<sup>176</sup> GALVÃO, Ciro di Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. Op. cit., p. 164

<sup>177</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 09-10.

Mas fato é que a atuação pautada em acordos de cooperação, celebrados com fulcro na autonomia dos entes federativos, atualmente se compatibiliza no escopo dos convênios administrativos, *status* esvaziado que apenas se modularia para consórcio, sob a perspectiva legal, a partir da referida constituição de pessoa jurídica. Conforme sintetiza Ciro Galvão:

A caracterização dos consórcios públicos como verdadeiros sujeitos de direito, a partir da nova Lei, fez com que não fizesse mais sentido a existência dos consórcios administrativos (consórcios despersonalizados). Competindo, em termos existenciais, com o que dispôs a Lei 11.107/2005, os consórcios administrativos perderiam em potencialidade de atuação, se comparados às possibilidades e vantagens advindas do ganho de personalidade jurídica. Dessa maneira, os consórcios administrativos ou consórcios despersonalizados acabariam se aproximando, consideravelmente, em termos práticos, dos convênios administrativos, situação destituída do menor sentido, ou seja, tornaram-se figuras jurídicas sem utilidade.<sup>178</sup>

Tanto os consórcios como notadamente os convênios<sup>179</sup> requerem atento exame terminológico.<sup>180</sup> Isso se deve ao fato da amplitude de denominações atribuídas especialmente às pactuações conveniadas, muito pelo fato da inexistência de uma lei com abrangência nacional que ofereça diretrizes gerais ao instituto: dada a lacuna, restou aos demais entes federativos o exercício criativo para classificar tais negócios cooperativos, culminando na utilização de expressões como “termo de cooperação”, “termo de cooperação técnica e financeira”, e até mesmo “protocolo de intenções”, terminologia que se aplica à etapa de formalização dos consórcios públicos e das associações de municípios.

Nas considerações de Irene Nohara,<sup>181</sup> os convênios englobam interesses mútuos com objetivos institucionais semelhantes e perseguem, logo, um “resultado comum alcançado mediante mútua colaboração”. No entanto, a questão que desperta controvérsias na doutrina é

se aos convênios se aplica a licitação. Enquanto Maria Sylvia Zanella Di Pietro expõe que não se aplica aos convênios a licitação, uma vez

<sup>178</sup> GALVÃO, Ciro di Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. Op. cit., p. 161.

<sup>180</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 10.

<sup>181</sup> NOHARA, Irene Partícia. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 503.

que eles objetivam a mútua colaboração, sendo que nem sempre o alcance de interesses comuns envolve qualquer repasse de verbas, Odete Medauar<sup>182</sup> enfatiza que, se a administração pretender realizar convênio para “resultado e finalidade que poderão ser alcançados por muitos, deverá ser realizada licitação ou se abrir a possibilidade de se convênir sem limitação, atendidas as condições fixadas genericamente”<sup>183</sup>

Logo, atualizando a conclusão de Nohara<sup>184</sup> para a redação da recém-promulgada nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), se o convênio tratar de execução de projeto que se efetiva com repasse de verbas, a ele incide o art. 184 dessa norma, segundo a qual aplicam-se as suas disposições, em ausência de norma específica e na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo Federal.<sup>185</sup>

Um acréscimo importante<sup>186</sup> advém do Decreto nº 6.017/2017, que regulamenta a Lei de Consórcios. Foi disposto em seu texto, mais especificamente no rol introdutório de conceituações (art. 2º, inciso VIII) que o *convênio de cooperação entre entes federados* expressaria o “pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles”. Observa-se que a definição contempla apenas o convênio pactuado entre entes federativos, excluindo-se arranjos que envolvem a participação de entidades da administração indireta ou mesmo pessoas da iniciativa privada,<sup>187</sup> por exemplo, que poderiam agregar à execução de atividades na forma conveniada.

O referido decreto também oferece outra conceituação notável, integrante

<sup>182</sup> MEDAUAR, Odete. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 228.

<sup>183</sup> NOHARA, Irene Partícia. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 503.

<sup>184</sup> NOHARA, Irene Partícia. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 504.

<sup>185</sup> Até a publicação desse trabalho, ainda não foi editado.

<sup>186</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 10.

<sup>187</sup> Em parecer elaborado no ano 2000 por Alexandre Santos de Aragão, então Procurador do Estado do Rio de Janeiro, foi citada a tese construída pelo Procurador-Chefe da entidade, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que classificou tal arranjo, perante pessoas jurídicas com fins lucrativos, enquanto “acordo de programa”, sendo conceituado enquanto “manifestação solidária de várias entidades, sendo ao menos uma entidade administrativa pública, que tem como objetivo comum construir uma relação jurídica de cooperação ou colaboração, visando a coordenar a atuação das partes, no exercício de suas respectivas atividades, para a realização de objetivo compartilhado”. Contudo, ARAGÃO, Alexandre Santos de. Parecer nº 11, de 21 de novembro. 2000, p. 284. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTcyMA%2C%2C>>. Acesso em: 20 out. 2021

da definição recém-transcrita, através do inciso IX do mesmo artigo: a *gestão associada de serviços públicos* poderia ser traduzida enquanto desempenho das atividades de (i) planejamento,<sup>188</sup> consistindo no compilado de ações indispensáveis à prestação adequada dos serviços públicos; (ii) regulação, expressão de todo e qualquer ato que discipline/organize tais serviços; ou de (iii) fiscalização, compreendendo atividades que garantem a utilização, efetiva ou potencial, desses serviços, sendo todos os três desempenhados “entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Antes encerrarmos as considerações atinentes aos convênios, vale salientar a aplicabilidade da ratificação do convênio por lei, principalmente a partir do disposto pelo Decreto nº 6.017/2017. Portanto, nas palavras de Carvalho Filho,

A ratificação do convênio por lei ou a disciplina normativa sobre convênios, instituída pelos pactuantes, condições exigidas no dispositivo regulamentar, só se aplicam se o objeto do ajuste for a gestão associada de serviços públicos na acepção já mencionada. Caso dois entes federativos, por exemplo, resolvam ajustar a execução de alguma atividade específica de interesse comum, que não demande planejamento e regulação, podem celebrar convênio administrativo sem qualquer problema, e isso porque se trata de atividade eminentemente administrativa, cujo desenvolvimento depende apenas da decisão de órgãos da Administração.

Ademais, cumpre observar que a exigência de lei de ratificação ou disciplinadora do instituto é prevista no art. 241, da CF, exclusivamente para a gestão associada de serviços públicos, e não para outros fins.

O terceiro instituto elencado no corrente subcapítulo foi propositadamente deixado para a seção final, pois demanda análise apartada: as associações, detidamente as que aglutinam municípios, muito embora tenham assumido notoriedade<sup>189</sup> a partir do prestígio conferido ao municipalismo pela Constituição de 1988, conforme tratamos no capítulo anterior, restaram escapando não apenas à

---

<sup>188</sup> A noção de planejamento, conforme já reiteradamente tratado neste trabalho, é aspecto indispensável à superação do subdesenvolvimento.

<sup>189</sup> Contudo, é válido pontuar que algumas das associações mais notórias surgiram em meados do século XX, como a Associação Brasileira de Municípios, fundada em 1946. Disponível em: <<https://abm.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 22 out. 2021.

disciplina específica do ordenamento, como propriamente ao interesse amplo da ciência jurídica, mesmo que objeto de estudos por outras áreas, principalmente pela ciência política.

A motivação para essa forma de associativismo sempre foi claramente justificada: diferentemente dos consórcios públicos<sup>190</sup> e dos convênios, as associações (ou confederações) de municípios, organizadas nas esferas<sup>191</sup> nacional, estadual e microrregional, emergiram diante da necessidade de se defender as pautas locais perante a federação, além de proporcionar a implementação de novas práticas nas gestões municipais através do intercâmbio de experiências e a melhoria da capacitação dos servidores públicos.

Destaca-se, desta feita, a prática do lobbying por parte dos agentes políticos envolvidos na pauta municipalista: embora o termo<sup>192</sup> seja comumente associado à defesa escusa de interesses econômicos de grupos particulares, deve-se compreendê-lo, no contexto em tela, como a atuação política (geralmente organizada através de “grupos de pressão” vinculados ao associativismo) em prol das pautas de fortalecimento do desenvolvimento local.

Um caso recente foi a reivindicação, por parte da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da mudança do local de recolhimento do Imposto Sobre Serviços (ISS) para os serviços operacionais de crédito, o que se efetivou através da Lei Complementar nº 157 de 2016: a competência de cobrança passou a ser do município de ocorrência do fato gerador, e não mais dos municípios em que se localizavam as sedes das operadoras, proporcionando maior paridade distributiva das receitas tributárias e reduzindo a nefasta prática das “guerras fiscais”, fenômeno que prejudica os alicerces do Estado Tributário Distribuidor e enfraquece a

---

<sup>190</sup> Alguns consórcios intermunicipais, se valendo de sua estrutura e sua expertise quanto aos temas municipalistas, se constituem de forma atrelada às associações: o CIMPAR - Consorcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Paraibuna, objeto de estudo de caso do último capítulo, atua frequentemente em parceria com a AMPAR - Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna.

<sup>191</sup> Há, portanto, uma espécie de “hierarquização integrada em rede” do associativismo municipal, em arranjo que se desenhou a partir da notoriedade do trabalho realizado pela Confederação Nacional dos Municípios e da criação do “Movimento Municipalista”: portanto, associações microrregionais se integram às associações estaduais, que por sua vez fomentam a atuação da CNM, sem prejuízo de articulações independentes em suas próprias esferas. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/institucional/movimento\\_municipalista](https://www.cnm.org.br/institucional/movimento_municipalista)>. Acesso em: 22 out. 2021.

<sup>192</sup> BENINE, Renato Jaqueta. *Lobbying do terceiro setor na democracia*: tratamento constitucional. São Paulo, 2011, p. 11



potencialidade prestacional do Estado Solidário de desiderato social.<sup>193</sup>

Entretanto, o fato de tais associações, ainda que estejam em funcionamento desde longa data, não terem sido alvo de regulamentação no Brasil, deu ensejo a questionamentos acerca da legitimidade dessas instituições,<sup>194</sup> principalmente quanto à utilização de verbas públicas, a contratação de funcionários e ao pagamento de contribuições oriundas dos municípios. Vide a decisão, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na Ação Civil Pública nº 0010930-42.2010.8.19.0028, cuja ementa explicitou:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO MUNICIPAL. **REPASSE DE VERBAS, DO MUNICÍPIO DE MACAÉ À CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E À ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS DO RJ SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA.** SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DO MUNICÍPIO E DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Rejeição das preliminares arguidas. Legitimidade passiva do Município. Pertinência subjetiva da demanda. Abstenção do repasse de verbas. Legitimidade ativa do Ministério Público para a proteção do patrimônio público mediante propositura de ação civil pública. Inteligência do artigo 129, III, da CRFB/88. Súmula nº 329, do STJ - No mérito, **o repasse de verbas a entidade de direito privado sem previsão legal viola o princípio da legalidade** - Inexistência de discricionariedade do administrador público, que apenas pode fazer o que lhe é permitido por lei - A Constituição Estadual, apenas no ano de 2011, com a Emenda 47/2011, é que estabeleceu a faculdade aos Municípios de se associarem às rés, inclusive com pagamento de contribuição. Insuficiência da previsão orçamentária da contribuição para o reconhecimento da sua legalidade - Ilícitude do repasse que acarreta o prejuízo ao patrimônio público municipal. Ressarcimento dos valores que se impõe - Obrigatoriedade do pagamento da taxa judiciária pelo Município. Súmula nº 145, do STJ. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.

(TJ-RJ - APL: 00109304220108190028, Relator: Des(a). MARIA

<sup>193</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Por que a 'guerra fiscal'?* Os desafios do estado na modernidade líquida. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 102, 2011, p. 305.

<sup>194</sup> “O arcabouço legislativo para essas importantes organizações associativas ainda é frágil e vem dificultando a sua operacionalização. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, nega a possibilidade de essas associações de Municípios representarem os seus filiados. E o motivo desse entendimento, no final das contas, é a falta de previsão legal. A propósito, podemos citar este julgado do STJ: Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança 47.806/PI, 2ª Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 05/08/2015. Houve, porém, vitórias nos tribunais a despeito do clima de rarefação normativa. O STJ, por exemplo, reconheceu como legais tanto o pagamento, pelos Municípios, de contribuições para as associações quanto o repasse dessas associações para as confederações de Municípios, tudo conforme este julgado: STJ, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 827.975/RJ, 1ª Turma, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 03/02/2017.” Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7326067&ts=1635958795092&disposition=inlin>>. Acesso em 26 out. 2021.

HELENA PINTO MACHADO, Data de Julgamento: 31/07/2019, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/12/2015) Grifos nossos.

Assim, para se findar com a insegurança jurídica vivenciada pelas associações de municípios, foi apresentado o PLS 486/2017, do senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), cujo objetivo é justamente o estabelecimento de regras e parâmetros legais para a criação e funcionamento dessas entidades do associativismo municipal.

De acordo com a redação do projeto de lei, as associações deverão ser instrumentalizadas à realização de objetivos de interesse comum de caráter político representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social (art. 1º do projeto). Para tanto, permite-se que a organização de municípios se de apenas entre aqueles que pertencem a um mesmo estado (art. 2º), revelando já de início uma situação problemática: como ficariam as associações a nível nacional e, eventualmente, regional? Lembrando que o “Movimento Municipalista”, conforme exposto, se estrutura de forma integrada em rede, porém hierarquizada, com forte protagonismo das associações nacionais - como a própria CNM. A revisão do dispositivo certamente é recomendável, para se evitar alegações de ilegalidade (como no caso supracitado).

Contudo, esse mesmo artigo também traz à tona disposições formalísticas importantes: as associações deverão ser constituídas na forma de pessoa jurídica de direito privado (inciso I), sendo vedada a admissão de associados que não sejam municípios<sup>195</sup> (inciso II). Além disso, vale avultar a necessidade de se vincular as atividades desses institutos às pautas municipalistas, dentre as quais se destaca o desenvolvimento no âmbito municipal (inciso III), em mais uma manifestação de possibilidade de redimensionamento do desenvolvimento em estrutura microcentralizada.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Essa definição é crucial na medida em que tanto os consórcios, como os convênios, ensejaram discussões acirradas acerca dos arranjos permitidos a partir de seus próprios institutos, conforme já explicado.

<sup>196</sup> Há uma limitante na alínea “b” do inciso, que mesmo indicando um rol exemplificativo (“questões de competência municipal, como (as) relacionadas à educação, ao esporte e à cultura”) desprestigia a capacidade da municipalidade para atuação perante o domínio econômico. Uma vez que o instrumento normativo pautará a atuação de associações que podem não ter ciência da integralidade de suas

Os demais artigos (art. 3º a 10º) versam referentemente a outras formalidades, como contratações, publicidade contábil, controles externos (tal qual o exercido pelos tribunais de contas), estruturação organizacional, critérios de adesão e desfiliação, repasses de valores, representatividade dos municípios e necessidade de adequação das atuais associações aos moldes normativos, evitando-se a repetição da omissão constatada na Lei nº 11.107/2005.

Resumidamente, tanto os consórcios públicos, como os convênios e as associações, são institutos que indiscutivelmente fortalecem as potencialidades dos municípios, a partir da somatização de esforços em prol de objetivos compartilhados. Entretanto, dado que estes dois últimos apresentam escopo e abrangência mais limitados, principalmente a partir de suas normatizações, nos parece que o empenho de um estudo focado em consórcios, na perspectiva da superação do subdesenvolvimento, é bem mais proveitoso.

Portanto, a seguir, faremos uma análise aprofundada do instituto dos consórcios públicos, principalmente quanto aos seus elementos específicos de caráter histórico, normativo, e a contextualização que impulsionou sua consolidação no Brasil.

### 3.2. História e contextualização dos consórcios públicos e a ordem constitucional

Partindo das considerações firmadas por Ricardo Negrini,<sup>197</sup> os modos de prestação de serviços públicos desempenhados pelo Estado brasileiro se constituem como âmagos à perquirição da evolução jurídica dos consórcios públicos, muito pelo fato do instituto remeter a uma proposição de rearranjo, mais integrado, a tais nuances prestacionais.

Nessa esteira, o Estado interpassou pelo exercício de diferentes papéis, desde o final do século XIX: a uma, deixou de ser prestador direto dos serviços para assumir a roupagem de concedente, o que acarretou a delegação executiva à

---

potencialidades, valeria a inclusão de elementos do Direito Econômico na redação dessa alínea, para fins instrutivos.

<sup>197</sup> NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. Op. cit., p. 66.

particulares; a duas, sequencialmente, houve o manejo à entidades criadas no âmbito de sua própria esfera administrativa, fossem estas detentoras de personalidade jurídica de direito privado, ou mesmo de direito público; e a três, por influência dos avanços do neoliberalismo, retoma-se o primeiro dos movimentos citados, porém especificamente a partir da alienação das estatais e em parcerias com a iniciativa privada, o que se traduz, em termos amplos, numa acepção de “privatização”.<sup>198</sup>

Epiloga Thiago Marrara<sup>199</sup> que entre a possibilidade de *execução direta* dos serviços, na qual “o ente político competente pelo serviço cuida também de sua execução quer por órgãos da própria Administração Direta”, e a *execução indireta*, caracterizada pela dissociação da “figura do *titular do serviço* em relação ao *prestador do serviço*, chamado de *delegatário*”, há justamente a já citada

gestão ou “execução associada de serviços públicos”. Nesse modelo, o serviço é prestado de maneira conjunta por diversos titulares, o que pode ocorrer basicamente em duas situações. A primeira se refere a serviços públicos sob titularidade de dois entes federativos, como serviços de saneamento ou de transporte reputados “funções públicas de interesse comum” conforme lei complementar estadual que venha a instituir uma região metropolitana.

Nesta hipótese, a gestão é compartilhada, pois a titularidade sobre um mesmo serviço público é compartilhada por dois ou mais entes federados. A segunda situação contempla o serviço titularizado por um único ente (União, Estado ou Município), mas que o executa de modo cooperativo com outro, não titular do serviço, em um sistema de política pública. Exemplo disso se verifica nos serviços de saúde das várias esferas federativas que se articulam dentro do SUS (art. 199, § 1º da CF).<sup>200</sup>

Negrini também aponta<sup>201</sup> que existe correlação íntima entre a evolução das formas de prestação dos serviços públicos e a metamorfose do federalismo, visto que este, ainda na década de 1930, apresentou traços cooperativismo antes de qualquer construção teórica acerca do já analisado *federalismo de cooperação*,

<sup>198</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 57-58.

<sup>199</sup> MARRARA, Thiago. *Manual de direito administrativo, volume II: funções administrativas e bens estatais*. São Paulo: Kindle Direct Publishing (KDP), 2018, p. 34.

<sup>200</sup> MARRARA, Thiago. *Manual de direito administrativo, volume II*. Op. cit., p. 34-35.

<sup>201</sup> NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. Op. cit., p. 67.

muito por conta da institucionalização dos consórcios públicos - tanto em esfera estadual, com o pioneirismo<sup>202</sup> do Estado de São Paulo<sup>203</sup> a partir da promulgação da Lei nº 2.484/1935, como em âmbito nacional, a partir do disposto pelo art. 29 da Constituição de 1937:<sup>204</sup>

Art 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

No sentido da efetivação do federalismo cooperativo, Cretella Júnior destaca<sup>205</sup> que conquanto a Carta de 1967 facultasse aos municípios a celebração de acordos entre si “para a realização de obra ou exploração de serviços públicos de interesse comum”, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, alhanou a possibilidade do ordenamento, em meio ao acirramento da repressão advinda da Ditadura Civil-Militar; todavia, a supressão restou não desintegrando, em absoluto, a integração fática do instituto.

Ironicamente, a ordem constitucional pós-redemocratização, mesmo marcada pela referida especial tutela ao municipalismo, não continha previsão específica para a normatização dos consórcios públicos, sequer os citando, originalmente: aliás, até o ano de 2005, a singular referência normativa do ordenamento<sup>206</sup> era emanada do art. 10 da Lei n.º 8.080/1990<sup>207</sup> (que dispõe sobre

<sup>202</sup> O vanguardismo paulista também propiciou a criação do “primeiro consórcio de desenvolvimento regional do Brasil, o CODIVAP – Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Mantiqueira e Litoral Norte, fundado em dezembro de 1970”. ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 84.

<sup>203</sup> CRÉTELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 87.

<sup>204</sup> Há um curioso dualismo nesse fato: mesmo diante do caráter centralizador da Carta de 1937, foi ela a responsável por *lançar a pedra fundamental* quanto à normatização nacional do associativismo municipal.

<sup>205</sup> CRÉTELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 87

<sup>206</sup> NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. Op. cit., p. 68-69.

<sup>207</sup> “Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. § 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância”.

as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, além da organizar o funcionamento dos serviços neste âmbito – justificando a existência dos numerosos consórcios temáticos na seara).

Logo, o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, que debutou a abordagem do tema no diploma (o art. 241), nos provoca dupla reflexão: (i) o aspecto formal da disciplina, visto que este artigo se vincularia ao disposto pelo parágrafo único do art. 23 e, portanto, as normas de cooperação entre entes federativos deveriam ser fixadas através de leis complementares e; (ii) a contextualização da atuação do legislador, isso é, quais tendências e correntes corroboraram à alteração legislativa e como poderíamos interpretá-las.

*Prima facie*, uma questão latente.

A Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/05) possui natureza de lei ordinária, contrariando o requisito do art. 23 da Constituição. Isso poderia, em alguma medida, fragilizar a efetivação do conteúdo da norma, sob um eventual prisma de inconstitucionalidade? A linha de raciocínio proposta por *Ciro Galvão*<sup>208</sup> não corroboraria no sentido de averiguar prejuízos:

Valendo-se do argumento exposto pela Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Carmem Lúcia Antunes Rocha, GONZALEZ BORGES assevera que, embora a exigência de lei complementar esteja prevista para a execução, mediante a conjugação de esforços, de serviços comuns aos entes federados, tal formalidade não teria o condão de retirar a titularidade da competência de quaisquer desses entes, nem de restringi-la a um ponto em que se anularia a sua participação no desempenho comum, porque a condição de titular da competência lhe é constitucionalmente conferida e, portanto, garantida.

Dessa forma, embora seja uma formalidade prevista pelo texto constitucional, a disposição acerca da exigência de lei complementar não pode levar a que o exercício de competências comuns seja negado a quaisquer dos entes federativos que queiram exercê-las. A opção em se consorciar resta, portanto, preservada

---

<sup>208</sup> Merece grifo uma ressalva do autor: o conflito aparente entre normas constitucionais poderia ser identificado entre o parágrafo único do art. 23 e o art. 241, ambos da Constituição Federal de 1988: “ (...) Mesmo que a nova redação dada a este último dispositivo derive de Emenda Constitucional posterior à redação original do art. 23, parágrafo único, ela tem sido responsável pelo tratamento diverso atribuído à matéria e, até o presente momento, não teve sua constitucionalidade questionada diretamente perante a corte constitucional brasileira, fato que a torna, portanto, plenamente válida e incidente”. GALVÃO, *Ciro di Benatti*. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. Op. cit., p. 168.

para exercer competências comuns, mesmo que ausente legislação complementar a respeito.

A obrigatoriedade da observância dessa formalidade seria, por assim dizer, um excesso em termos do *modus operandi* a ser adotado. Da mesma forma posiciona-se THIAGO OLIVEIRA, ao asseverar que, por ser um instituto com base na cooperação, a voluntariedade apresenta-se como característica também a ele inerente, de forma que a obrigatoriedade de atendimento da formalidade citada desvirtuaria a própria autonomia dos entes interessados em se consorciar.<sup>209</sup>

Superada a questão de formalidade, passemos à análise dos fatores de motivação do legislador para a proposição da Emenda Supracitada.

Sem ingenuidade, não é possível ignorar o contexto brasileiro à época:<sup>210</sup> o ano de 1998 está contido em um longo período de avanço implacável do neoliberalismo,<sup>211</sup> por mais de uma década, quando toda a noção da necessidade de se aplicar estratégias desenvolvimentistas adequadas à superação do subdesenvolvimento foi abandonada.

A Emenda Constitucional 19/1998, a bem da verdade, consubstanciou as bases da chamada “reforma administrativa”, após debates políticos que se encaminharam para conclusão da necessidade de se proceder à “modificação do modelo de gestão burocrático para o denominado modelo gerencial”,<sup>212</sup> apoiando-se no conceito da *New Public Management*:

Salvaguardadas as diferenças nacionais, estes programas pretendiam atingir seus objetivos por meio de dois mecanismos complementares: primeiro, realizar medidas concretas de ajuste fiscal, implementando iniciativas de controle e redução dos gastos com o aparato burocrático; e, segundo, realizar uma mudança institucional, visando criar uma nova estrutura institucional para

<sup>209</sup> GALVÃO, Ciro di Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. Op. cit., p. 167-168.

<sup>210</sup> “As transformações que culminaram na Reforma do Estado do final da década de 90 no Brasil não podem ser dissociadas do contexto da pressão internacional no sentido do ajuste fiscal das tecnocracias latino-americanas endividadas”. NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. Op. cit., p. 03.

<sup>211</sup> “Se o neoliberalismo se opõe às práticas keynesianas, é ainda mais contrário às noções desenvolvimentistas cepalinas, predominantes nas décadas de 1940 e 1950, pois estas últimas ainda reforçam o papel do Estado para combater distorções nas relações de poder entre centro e periferia”. NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. Op. cit., p. 65.

<sup>212</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. Op. cit., p. 01.

organizar o funcionamento da administração pública orientada para a *performance*. Essas reformas tiveram quase sempre o slogan de elevar a *performance* e reduzir os custos (*work better and cost less*) do setor público.<sup>213</sup>

Porém, o verniz que justificava a reforma, principalmente a partir de uma noção de “modernização” da gestão pública, ofuscava alguns problemas vultuosos. Decerto, a captura dos consórcios públicos por parte do neoliberalismo foi feita estrategicamente, de modo a se criar uma vertente de redução do Estado a partir da descentralização,<sup>214</sup> reduzindo gastos para a manutenção de um poder público central considerado, supostamente, ineficiente e custoso. Não se projetava, portanto, a instrumentalização dos consórcios para implementação de políticas de desenvolvimento.<sup>215</sup>

Nas lições de Irene Nohara,<sup>216</sup> o modelo gerencial, reproduzindo o receituário neoliberal, adotou o questionável parâmetro de se “medir o sucesso da gestão a partir da exclusiva satisfação do usuário do serviço público, visto da perspectiva de ‘cliente’,<sup>217</sup> gera distorções aos objetivos constitucionais de desenvolvimento econômico”. Não por acaso, até mesmo Bresser Pereira, ex-Ministro da Reforma Administrativa, se afastou das teses construídas por ele durante o governo Fernando Henrique Cardoso para se aproximar da escola estruturalista cepalina, inspirando-se principalmente em Celso Furtado:<sup>218</sup>

(Houve) a desmoralização da ideologia ‘globalista’ que caracterizou os 30 anos neoliberais do capitalismo (1979-2008) – uma ideologia que condenava o nacionalismo dos países em desenvolvimento

<sup>213</sup> REZENDE, Flávio da Cunha. *O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais*. Revista do Serviço Público, ano 52, nº 3, 2002, p. 2002.

<sup>214</sup> HARGER, Marcelo. *Consórcios públicos na Lei n.º 11.107/05*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 64.

<sup>215</sup> Sob a égide do Direito Econômico, em que pese o fato do presente trabalho se propor a explorar potencialidades dos municípios enquanto agentes indispensáveis à superação do subdesenvolvimento, algumas competências importantes, conforme já visto, não se enquadram no escopo da municipalidade. Portanto, afetar a robustez da União, sob o pretexto de “descentralização do poder e redução do Estado”, porém sem realocar as atribuições aos municípios, é estratégia velada de esvaziamento das funções do Estado enquanto agente econômico.

<sup>216</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. Op. cit., p. 226

<sup>217</sup> “O *status* de cidadania envolve a capacidade de ser sujeito das decisões e influenciar os destinos da sociedade da qual se faz parte. Só é sujeito quem tem dignidade, isto é, quem é retirado da condição de objeto da vontade dos outros e alçado à categoria de sujeito. Tal noção não se coaduna com o *status* de ‘cliente’”. NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. Op. cit., p. 119.

<sup>218</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. Op. cit., p. 05.



enquanto os países ricos praticavam sem hesitação seu próprio nacionalismo [...]. Só foi possível ao globalismo criticar o nacionalismo econômico porque o nacionalismo dos países ricos não estava ameaçado: ninguém nesses países duvida que o papel do seu governo é defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais.<sup>219</sup>

Parece que um dos fatos responsáveis pelo escape do consorciamento aos fins estritamente neoliberais foi a normatização do instituto já em meados dos anos 2000, período de resgate de alguns dos preceitos do desenvolvimentismo,<sup>220</sup> através da Lei nº 11.107, promulgada em 2005, e do Decreto nº 6.017, de 2007. Adentraremos, portanto, em algumas das principais nuances normativas que definem a forma de atuação dos consórcios públicos.

### 3.3. A normatização específica dos consórcios públicos

Retomando à obra de Carvalho Filho para se viabilizar um exame amplificado da normatização específica dos consórcios públicos, iniciam-se logo considerações atinentes às seções propedêuticas da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios, doravante LC)<sup>221</sup> e do Decreto nº 6.017/2007 (Decreto Regulamentador dos Consórcios, doravante DRC): é estabelecida a possibilidade de adesão aos consórcios públicos por parte de pessoas que integram a federação, quais sejam, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme se depreende tanto dos art. 1º e 4º, inciso II, da LC, como também do art. 2º, inciso I, do DRC.

Portanto, extrai-se a primeira das conclusões: o instituto é marcado pela *participação limitada*.<sup>222</sup> Isso expressa a impossibilidade de se estender o

<sup>219</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Nacionalismo, liberalismo e capitalismo*. Folha de S. Paulo, caderno MUNDO, A21, domingo, 1º de agosto de 2010.

<sup>220</sup> Apenas para já ilustrar e justificar a tese, o art. 3º do decreto regulamentador dos consórcios fixa, mais precisamente no inciso XII, que um dos objetivos do consorciamento é o incentivo a “ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional”.

<sup>221</sup> A Lei dos Consórcios não disciplina o instituto de forma sistemática e precisa, de modo que a análise não seguirá a ordem de disposição apresentada pelo texto legal.

<sup>222</sup> “A participação limitada, por outro lado, afasta a possibilidade de ser o consórcio público formado por qualquer pessoa da administração indireta com personalidade de direito privado, o que é o caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 22.

acolhimento a pessoas de direito público que não integram a federação, como as autarquias e as fundações governamentais de natureza autárquica, que apenas gozam de seus *status* publicistas para fins administrativos, sem possuírem capacidade política propriamente dita.

Um adendo curioso, principalmente a partir da intensificação, no ano de 2021, das discussões relativas à modificação/estabelecimento de novos entes federativos – notadamente com a apreciação, por parte do Supremo Tribunal Federal, da ADI 4.711, que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual autorizar, por si só, criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios,<sup>223</sup> além dos embates políticos relativos à criação do Estado de Tapajós<sup>224</sup> – é justamente a compatibilização dessas alterações em face dos consórcios públicos. Em que pese a LC não tenha previsto a situação, o DRC, a partir do art. 7º, §3º, determina que os arranjos resultantes não afetarão consorciamentos pré-estabelecidos, salvo disposição contrária do protocolo de intenções.

A seção introdutória da LC de pronto versa,<sup>225</sup> no art. 2º, quanto aos *objetivos específicos* dos consórcios: são estes os especialmente acordados entre determinados entes da federação – dentro das plurais possibilidades que se limitam apenas às linhas da Constituição. Eles são derivados dos *objetivos gerais* do instituto, advindos do sustentáculo constitucional trazido pelo art. 241 da Lei Maior, e implicam na bipartição de categorias consorciadas: a uma, os consórcios de objetivo singular, marcados pela unicidade de suas pretensões (como a execução de apenas um serviço); e a duas, os consórcios de objetivo plúrimo, por vezes intitulados “multifinalitários”/“múltiplos”,<sup>226</sup> e cuja própria denominação é por si só elucidativa, visto que desempenham um compilado de atividades definidas.

Aliás, o rol de possibilidades aos *objetivos específicos*, muito embora não exhaustivamente esmiuçado pelo art. 3º do DRC – mesmo porque a tarefa beiraria ao impossível, por conta dos inúmeros arranjos possíveis ao consorciamento – ilustra

---

<sup>223</sup> Com essa decisão, 30 (trinta) municípios do Rio Grande do Sul voltarão a ser distritos, sendo que a grande maioria já integrava consórcios públicos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/barroso-municipios.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

<sup>224</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/12/03/ccj-pode-votar-plebiscito-sobre-criacao-do-estado-de-tapajos>>. Acesso em 04 nov. 2021.

<sup>225</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 51-52.

<sup>226</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: comentários à lei 11.107/05*. São Paulo: RT, 2006, p. 30

muito bem o alcance e a potencialidade de geração de impacto por parte do instituto.

Sistematizando o escopo do dispositivo, forma-se o quadro que se segue:<sup>227</sup>

<b>Tabela 02 – Rol exemplificativo dos objetivos dos consórcios públicos comentado, a partir do art. 3º do Decreto nº 6.017/2007 (DRC)</b>		
<b>Tema</b>	<b>Inciso</b>	<b>Comentários</b>
Gestão associada de serviços públicos	I	É uma das principais atividades desempenhadas pelos consórcios, principalmente para se efetivar as pretensões do pacto cooperativo firmado entre os entes da federação. Nota-se que a “gestão associada” abarca usualmente a transferência parcial ou mesmo integral dos encargos: planejamento e execução dos serviços, incluindo também a regulação e a fiscalização.
Serviços, obras e bens	II	Representa uma ampliação das previsões constantes no inciso I, uma vez que inclui atividades que agregam diretamente à estrutura do ente consorciado – e indiretamente os cidadãos, que podem usufruir das benesses de uma administração pública mais bem preparada ao desempenho de suas funções.
Compartilhamento de instrumentos	III	Segue na linha do inciso II, visto que tais insumos se destinam à dimensão interna da administração, como aqueles que viabilizam a gestão operacional, a manutenção de bens, o acervo informático e a estruturação de processos (como de admissão de pessoal e de procedimentos licitatórios).
Informações e estudos técnicos	IV	Usualmente, representa uma etapa prévia, de planejamento, para se aferir a viabilidade técnica/operacional/financeira de determinadas pretensões.
Escolas de governo e congêneres	V	Essa previsão se agrega à dimensão interna da administração pública, porém especificamente a capacitação daqueles que a ela integram: também gera impactos reflexos à população, dada a capacitação mais apurada dos servidores públicos.
Proteção do meio ambiente	VI	Coaduna-se às previsões constitucionais de preservação ambiental, notadamente a partir do combate à poluição e proteção das paisagens naturais, sítios arqueológicos, florestas, fauna e flora (art. 23, incisos III, VI e VII). Além disso, a Constituição estabelece o direito de todos (inclusive para além dos cidadãos) ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).
Recursos hídricos	VII	A utilização adequada de recursos hídricos (recursos estes que são naturais e demandam enquadramento também pelo inciso VI) é de observância mandatória a

<sup>227</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 53-58.

		todas as entidades federativas: isso porque conforme a Lei nº 9.433/1997, responsável por instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, foi projetado um sistema integrado de gestão, que se molda perfeitamente à forma associada – tal como desempenhada pelos consórcios públicos.
Experiências e informações	VIII	Um evidente desdobramento do inciso IV: contudo, o teor dessa previsão é estimular a documentação e divulgação de práticas bem-sucedidas no âmbito da Administração, de modo a se replicar e consolidar modelos mais adequados à consolidação do interesse público.
Patrimônio urbanístico, paisagístico e turístico	IX	Ainda que os ditames do inciso VI apontem para uma previsão ampla de preservação do meio ambiente, complementa-se o dispositivo com a inclusão de patrimônios artificiais, além de políticas que promovam atividades turísticas nesses e em outros espaços – acarretando diretamente na geração sustentável de empregos e renda.
Previdência social de servidores	X	É admitido o consorciamento para a execução de atividades de planejamento e gestão da previdência social de servidores, notadamente aqueles que integram os quadros dos entes federativos consorciados.
Fornecimento de apoio técnico	XI	Somatiza-se aos comandos dos incisos II e IV, contudo, com direcionamento mais específico aos setores produtivos – e não apenas à Administração. Necessário frisar que o compilado de atividades descritas (assistência técnica, treinamento e pesquisa) expressa o rol daquilo que é fornecido, uma vez que o “desenvolvimento” em si é consequência.
Desenvolvimento urbano	XII	Ainda que o dispositivo faça menção ao aspecto “urbano” do desenvolvimento, fato é que seu alcance abarca políticas públicas amplificadas de desenvolvimento socioeconômico e regional, que se desdobram em matérias de infraestrutura, geração e redistribuição de riquezas, fomento à determinados setores econômicos, dentre outras estratégias que, no contexto brasileiro, agregam diretamente à superação do subdesenvolvimento.
Competências autorizadas ou delegadas	XIII	Por fim, uma disposição de caráter residual: conforme afirmado, seria impossível contemplar, através da normatização, todas as possibilidades advindas do consorciamento. Portanto, se existem competências autorizadas/delegadas aos entes federativos, estas, via de regra, poderão ser exercidas através dos consórcios públicos.

Fonte: elaboração pelo próprio autor a partir da supracitada obra *Consórcios públicos*, de Carvalho Filho.

É latente, dessarte, que os objetivos dos consórcios públicos se

manifestam de modo *bifurcado*: isso porque determinadas atividades contemplam uma dimensão *interna* da Administração, dentre ações que conferem maior robustez à sua estrutura (traço límpido nos incisos II, III, IV, V e VIII), enquanto outras se direcionam a implementação de políticas que impactam diretamente a sociedade, em distintas esferas, representando a dimensão *externa*. Em resumo, uma correlação de otimização entre meios e fins, pois aprimorando-se a Administração, refina-se a sua qualidade prestacional.<sup>228</sup>

Para tanto, determinadas prerrogativas devem ser conferidas aos consórcios. São estas as competências administrativas,<sup>229</sup> dispostas pelo art. 2º, §§1º, 2º e 3º, da LC: capacidade para celebrar contratos, convênios e acordos, além de receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo (§1º, I); realizar desapropriações e instituir servidões, nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública (ou mesmo interesse social) firmada pelo Poder Público (§1º, II); possibilidade de serem contratados pela administração direta ou indireta dos entes federativos consorciados, com dispensa de licitação (§1º, III); emitir documentos de cobrança e desempenhar atividades de arrecadação de tarifas e demais preços públicos (§2º); além de competência para outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos (§3º).

Além dos objetivos e das prerrogativas do instituto, são meritórios, com o perdão da redundância, os *aspectos fundamentais*<sup>230</sup> à constituição dos consórcios públicos, estabelecidos em forma sequencial: (i) preliminarmente, os interessados em integrar o consorciamento firmam o chamado “protocolo de intenções”; (ii) consolidado o ajuste anterior, parte-se para a celebração do “contrato de consórcio público”; e, (iii) conseqüentemente, constitui-se a pessoa jurídica do consórcio.

O protocolo de intenções é elemento constituinte indeclinável à formalização das vontades dos entes consorciados: por isso, o art. 3º da LC e o 4º do DRC atestam que para a celebração do contrato de formalização do consórcio, é indispensável, previamente, a subscrição de um protocolo de intenções, que

<sup>228</sup> Mais uma vez, interessante notar que em uma perspectiva de efetivação de políticas atinentes ao Direito Econômico, em órbita municipal, os consórcios podem explorar a integralidade de competências dos municípios para projetar caminhos de superação ao subdesenvolvimento.

<sup>229</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 58-70.

<sup>230</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 71.

materializa “o intuito de cooperação, associação e conjugação de esforços dos entes federativos, em vista a consecução de objetivos de interesse comum, visando futura celebração de um contrato de consórcio público”.<sup>231</sup> Acerca deste requisito, explana Ciro Galvão que

Esse prévio requisito necessário à constituição formal da figura pública consorcial representa a oportunidade dada aos consortes para discutirem entre si os pontos relevantes a serem estabelecidos e fixados no instrumento contratual definitivo. É o lócus, por assim dizer, e de forma figurada, de debate e argumentação, pois será nele que serão postas em pauta especificidades como: a duração do ajuste, as finalidades a serem perseguidas e interessantes aos fins públicos, ou seja, o objeto ou conteúdo do consórcio público a ser criado; a necessidade ou não de estudos técnicos prévios de viabilidade; a repartição de obrigações mediante o firmamento de um ‘contrato de programa’, a repartição de ônus financeiros e técnicos, mediante ‘contrato de rateio’; a área de atuação; a previsão de gestão associada de serviços ou prestação singular de determinado serviço, entre outras. De qualquer forma, será esse documento que explicitará as intenções de cada qual, ou seja, será o documento em que serão manifestados os ‘atos de fala’, a carga argumentativa de cada um dos interessados, na relação jurídico-administrativa estabelecida.<sup>232</sup>

Em síntese, é o protocolo de intenções o núcleo duro do negócio consorcial – e daí a sua imprescindibilidade, dada a consolidação dos termos de ajuste entre as entidades envolvidas, que contarão com um documento formal para garantir a anuência clara e precisa às cláusulas e ao objeto pactuado.<sup>233</sup>

Tratando-se de cláusulas, prevê a LC, no art. 4º, uma repartição classificatória: enquanto algumas destas são facultativas e estabelecidas para o ajuste fino das atividades consorciadas, alcunhadas “complementares”, outras possuem *status* diferenciado de indispensabilidade, denominadas “necessárias”.<sup>234</sup> A razão para a especial segunda classificação é simples: não é possível que se estabeleça um consórcio, por exemplo, sem a indicação de sua denominação, finalidade, sede, além da identificação precisa de quais são os entes consorciados e

<sup>231</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: comentários à lei 11.107/05*. Op. cit., p. 46.

<sup>232</sup> GALVÃO, Ciro di Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. Op. cit., p. 169-170

<sup>233</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 25.

<sup>234</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 72-73

qual a área de atuação.<sup>235</sup>

Dado o seu caráter preliminar, o protocolo de intenções necessita passar por um trâmite de “ratificação”, mediante instrumento legal, segundo reza o art. 5º, caput, da LC. Na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a utilização da expressão é equivocada, uma vez que

Como todas as autarquias, a personalidade jurídica surge com a simples data de entrada em vigor das leis que as instituírem. A pessoa jurídica de direito público é criada por lei, conforme decorre do artigo 37, XIX, da Constituição. O vocábulo ratificação é incorreto, porque dá a impressão de que a lei apenas aprova uma criação já feita pela Administração Pública. No caso dos consórcios públicos, a dificuldade está no fato de haver várias leis, uma de cada consorciado. A Lei nº 11.107 não diz como resolver as dificuldades que surgirão na hipótese de alguns entes ratificarem imediatamente, outros não ratificarem ou ratificarem parcialmente. Quantas leis ratificadoras têm que ser promulgadas para que o consórcio adquira personalidade jurídica? Como os consórcios públicos integrarão a Administração Indireta de cada ente consorciado, tem-se que entender que a personalidade jurídica surge em momentos diferentes para cada qual (o que é, evidentemente, absurdo, mas é o que decorre da lei).<sup>236</sup>

O que se pondera, entretanto, é que muito provavelmente a opção do legislador por utilizar a expressão seria para reforçar, em alguma medida, a formalização da manifestação advinda da Administração.<sup>237</sup> Logo, conclui-se também pela adoção de uma estratégia de dupla validação, ou seja, ainda que a opção por adesão à um consórcio se encontre na seara administrativista, é requerida a concordância, nesse caso, por parte do poder legislativo do eminente consorciado.<sup>238</sup>

Sem embargo, existem mais duas previsões sobre o tema na LC: é projetada a possibilidade de dispensa da ratificação (art. 5º, §4º) quando o ente

<sup>235</sup> Aqui, um adendo: a depender do tipo de omissão a ser identificada no texto, sem que se acarrete flagrante prejuízo de qualquer natureza ao Poder Público ou aos cidadãos, é possível que se proceda à elaboração de um aditivo para sanar eventuais incompatibilidades, afastando uma possibilidade de se declarar, automaticamente, a nulidade do protocolo.

<sup>236</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1097.

<sup>237</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 92.

<sup>238</sup> Mais além: é possível que ocorra tanto uma “ratificação” *sem reserva*, conferindo-se anuência à totalidade do disposto pelo protocolo de intenções, como também *com reserva* (implicando no consorciamento parcial ou condicional), excetuando determinadas disposições e restringindo a implementação (art. 5º, §2º, da LC).

federativo, em período anterior à subscrição do protocolo de intenções, promulgar lei já indicando a participação no consórcio público no qual se pretende integrar. Além disso, é descrita a figura da ratificação retardatária (art. 5º, §3º), que expressa a necessidade de se homologar, através da assembleia geral do consórcio público, a ratificação realizada após dois anos da subscrição do protocolo de intenções. Carvalho Filho ilustra bem a possibilidade, através de caso hipotético, muito embora extremamente factível e que definitivamente justifica a previsão legal:

Figure-se o exemplo em que um Estado e 15 Municípios tenham celebrado o protocolo de intenções. Como pode ocorrer a demora da lei de ratificação de algum ou alguns dos Municípios, o ajuste prévio deve contemplar cláusula na qual admita, por exemplo, que em seis meses será efetivado o contrato de consórcio, desde que a esse momento haja leis de ratificação de, no mínimo, dez Municípios.

O prazo e a quantidade mínima de participantes do consórcio podem ser fatores de expressiva importância em certas hipóteses, nas quais não se possa prescindir da execução do serviço de forma global, ou em que tenha que ser prestado em extensão territorial mínima. Suponha-se que, no exemplo acima, apenas o Estado e dois Municípios tenham editado suas leis de ratificação, faltando as dos outros 13 entes municipais. Pode ocorrer que a gestão do serviço ou a atividade a ser objeto do consórcio sejam inexecutáveis na extensão territorial apenas das três entidades que providenciaram as ratificações. Daí a importância em delimitar fatores de tempo e território para o que se pretende implementar no consórcio público.<sup>239</sup>

Duas expressões de ajuste contratual são tratadas também pela LC.

A primeira delas é o contrato de rateio (art. 8º), que possui por função o estabelecimento de regras econômico-financeiras que moldarão a relação dos consorciados, com fulcro nos aspectos obrigacionais assumidos perante o consórcio, notadamente a partir da transferência de recursos públicos para a viabilização das atividades programadas. Esse contrato necessita ser revalidado a cada ano, com prazo de vigência limitado às dotações orçamentárias que lhe provém sustento, exceto nas seguintes hipóteses: execução de projetos contemplados em plano plurianual, desde que atestada a vantajosidade financeira dessa escolha,<sup>240</sup> respeitando-se a regra disposta pelo art. 106 da Lei 14.133/2021; e nos casos de

<sup>239</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 98.

<sup>240</sup> FERRAZ, Luciano. *Contratos na Nova Lei de Licitações e Contratos*. In: *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/21* / Edgar Guimarães... [et al.]; coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 196.



gestão associada de serviços públicos custeados via meios tarifários ou demais preços públicos.

Frisa-se que em relação ao contrato de rateio, é necessário o atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal,<sup>241</sup> notadamente ao teor mandatório do §4º, art. 8º, que exige o fornecimento, por parte dos consórcios públicos, das informações necessárias à consolidação de todo o dispêndio financeiro realizado pelos consorciados, viabilizando a transparência e a discriminação contábil atreladas ao desempenho das atividades e projetos executados.<sup>242</sup>

Já a segunda é o contrato de programa (art. 4º, inciso XI, alínea “d” e art. 13), que viabiliza a pactuação obrigacional interpartes - e destas perante o consórcio. É a cristalização da pretensão, entre os envolvidos, referente à gestão associada de serviços públicos ou o transpasse dos elementos (encargos, pessoal ou bens) essenciais à viabilização desses serviços. É necessário que não se confunda a definição dessa terminologia, conforme adverte Di Pietro:

A expressão *contrato de programa*, no âmbito do direito administrativo, costuma ser utilizada no mesmo sentido em que se fala em contrato de gestão, ambos fundamentados no artigo 37, § 8º, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Agora, na Lei nº 11.107, a expressão está utilizada com outro sentido, que bastante se aproxima da própria noção de convênio e que nada tem a ver com a norma do referido dispositivo constitucional. Pelo Decreto nº 6.017/07 (que regulamenta a Lei nº 11.107), o contrato de programa é definido como “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” (art. 2º, XVI).<sup>243</sup>

Assim como no protocolo de intenções, algumas cláusulas igualmente ostentam a condição de indispensabilidade (art. 13, §2º), que segundo a LC somente se aplicam nos casos de gestão associada desempenhada a partir da transferência

---

<sup>241</sup> Explicam Giovanni Clark e Umberto Noce, amparados no entendimento de Régis Fernandes de Oliveira, que há violação da ideologia constitucionalmente adotada nas limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, dado que tal orientação não seria “condizente com os princípios e ditames constitucionais e implica(ria) grave retrocesso social, vedado claramente pela doutrina”. CLARK, Giovanni; NOCE, Umberto Abreu. *A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada*. In: REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 3, n. 2, fev. 2018, p. 1235. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>>. Acesso em: 02 dez. 2021.

<sup>242</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 1100.

<sup>243</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 1100-1101.

total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens imprescindíveis ao exercício prestacional. Concomitantemente, o DRC reitera o disposto (art. 33), porém acrescentando especificidades: logo, são arquitetadas duas relações de cláusulas necessárias,<sup>244</sup> que se dividem entre as que se referem à gestão associada em geral (prestação de serviços públicos), sendo estas as *genéricas*, enquanto outras se voltam especificamente ao tipo de gestão associada que envolva, necessariamente, transferência de encargos, serviços, pessoal e bens, classificadas como *específicas*.

Assim sendo, analisando as características dessas expressões de ajustes e de outros traços atinentes aos consórcios, conclui Carvalho Filho<sup>245</sup> que há um *sentido objetivo* do instituto a partir de sua própria natureza jurídica, a de “acordo de cooperação recíproca”, marcada pela interseção de variadas semelhanças para com o convênio, dado o “ajuste celebrado por pessoas para alcançar o fim comum”. O *sentido subjetivo*, noutra perspectiva, decorreria da exigência de personalização para se efetivar a pactuação, o que se traduziria no fato de os consórcios apresentarem a forma de pessoa jurídica.<sup>246</sup> Logo,

tanto pode considerar-se consórcio o contrato firmado entre os entes federativos, quanto é lícito qualificá-lo como a pessoa jurídica oriunda do ajuste. A personalidade jurídica é o efeito de tal contratação, ou seja, é a forma pela qual se exterioriza aquele negócio jurídico. O consórcio, sob a visão negocial, retrata o elo que vincula os integrantes, ao passo que a pessoa jurídica é o mecanismo através do qual as vontades expressas no contrato se extrovertem nas relações jurídicas. Por isso, poderá empregar-se o termo “consórcio” com o significado de ajuste firmado pelos interessados e também com o sentido de pessoa jurídica que dele se origina.<sup>247</sup>

Visto que os consórcios são pessoas jurídicas por excelência, é primordial a existência de elementos estruturais que viabilizem as suas funcionalidades. Portanto, a lógica correlacional de otimização entre meios e fins, estabelecida entre a Administração e sua capacidade prestacional, se estende aos consórcios públicos, notadamente ao assumirem o primeiro polo.

Prevê o art. 7º da LC o encargo de os estatutos disporem acerca da

<sup>244</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 143.

<sup>245</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 28.

<sup>246</sup> Vide, no mesmo sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 466.

<sup>247</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Op. cit., p. 29.

organização e o funcionamento de cada um dos órgãos pertencentes à estrutura dos consórcios, com definições atinentes às funções da assembleia geral (instância máxima dessas autarquias, conforme o art. 4º, VII), poderes disciplinares, regulamentares, de cunho trabalhista, enfim, tudo aquilo que orbita a realidade desses institutos.

Para a seção final, deixamos as considerações relativas à lei que, muito embora não tenha sido dirigida integralmente à normatização dos consórcios, disciplina uma de suas atividades mais recorrentes, ou seja, as contratações em suas mais distintas modalidades: a Lei nº 14.133/2021.

Inclusive, o antigo diploma (Lei nº 8.666/1993) foi objeto de alteração por parte da LC, precisamente os artigos 23, 24, 26 e 112, que dispunham quanto a valores de contratação, para os consórcios, de acordo com cada modalidade licitatória, percentuais de valores e regras para dispensa e capacidade de realizar licitações das quais decorram contratos administrativos, respectivamente.

No novo diploma, também são dispostas regras diretamente aplicáveis às atividades consorciadas, como no art. 75, inciso XI - dispensabilidade de licitação “para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público”, e no §2º do mesmo artigo, que dobra os valores máximos de dispensa previstos pelos incisos I e II para “compras, obras e serviços contratados por consórcio público”. Todavia, talvez o aspecto mais interessante aos fins do presente trabalho esteja no parágrafo único do art. 181:

É reconhecida e consolidada a vantajosidade dos consórcios públicos para a realização de compras em grande escala, sendo traçada recomendação, aos municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, no sentido de que tais aquisições sejam feitas via constituição de consórcios públicos. Irene Nohara<sup>248</sup> explica que isso se deve ao fato de a “associação interfederativa para fins de ganhar poder de barganha e eficiência nas compras públicas por meio dos consórcios” representar “experiência muito exitosa”. Sem dúvidas, no contexto do subdesenvolvimento,

---

<sup>248</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 491.

alternativas que prezam pela economia de escala, com a preservação do interesse público e otimização da qualidade prestacional, possibilitam a melhor utilização dos escassos recursos disponíveis pelo Estado.

## 4. O ESTADO DA ARTE EM FACE DA SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

### 4.1. O panorama dos consórcios públicos intermunicipais no contexto brasileiro

Consolidada a abordagem teórica atinente ao Direito Econômico e Administrativo, bem como suas incidências aos consórcios públicos e às teorias do desenvolvimento elencadas, será traçado o atual estado da arte do consorciamento no Brasil.

Para tanto, foram analisados os dados compilados e disponibilizados pelo Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, gerenciado pela Confederação Nacional dos Municípios, e cujo objetivo é “cadastrar e apresentar informações a respeito dos consórcios públicos existentes no Brasil, bem como reunir produções técnicas, acadêmicas, posicionamentos jurisprudenciais, legislação e projetos de lei sobre o tema”.<sup>249</sup>

A atualização do Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros, de 2021,<sup>250</sup> apontou para um vertiginoso crescimento do instituto desde 2018, data da formulação do primeiro estudo técnico:<sup>251</sup> de 491 (quatrocentos e noventa e um), o país passou a contar com 601 (seiscentos e um) consórcios públicos, denotando crescimento de 22,4% em três anos. Relativamente ao número de municípios consorciados, o montante, de 4.081 (quatro mil e oitenta e um) municípios (integrantes de pelo menos um consórcio), chegou a 4.723 municípios, o que representa um aumento expressivo, de quase 16,0%, no mesmo período.

Antes de analisarmos os dados relativos a cada estado da federação,

---

<sup>249</sup> Disponível em: < <https://consorcios.cnm.org.br/> >. Acesso em: 02 jul. 2021.

<sup>250</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nova-edicao-do-mapeamento-de-consorcios-publicos-ja-esta-disponivel>>. Acesso em 15 nov. 2021.

<sup>251</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2018. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>>. Acesso em 02 jul. 2021.

faremos duas proposições:

A primeira delas, para fins quantitativos, a criação de um índice, de 0 (zero) a 1 (um), para definir o fator de alcance dos consórcios públicos intermunicipais (FACPI), no qual quanto maior o resultado, maior o alcance das atividades consorciadas aos municípios.

A FACPI, portanto, será definida pela seguinte expressão:

$$FACPI = \frac{\textit{número total de municípios do estado}}{\textit{número de municípios consorciados no estado}}$$

A segunda proposição será para aproximar a análise dos dados relativos aos consórcios à dinâmica do subdesenvolvimento. Nesse sentido, existe um duplo problema a ser considerado: o fato de alguns levantamentos decenais de dados, como o Censo Demográfico da população brasileira de 2020, não terem sido realizados devido à Pandemia de COVID-19,<sup>252</sup> acarreta a utilização de referências levantadas em anos pretéritos; além disso, a escolha de um indicador socioeconômico mais adequado à uma abordagem *furtadiana* é desafiador, visto que indicadores usualmente utilizados, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Coeficiente de Gini não contemplam a totalidade dos *desafios furtadianos*.

Por isso, será feita a opção pelo Indicador de Desenvolvimento Econômico e Social (IDES)<sup>253</sup> dos Estados Brasileiros, idealizado pela Fundação Getúlio Vargas ao constatar as fragilidades dos indicadores supracitados, e que possui por objetivo “avaliar de maneira abrangente e estatisticamente consistente o desenvolvimento socioeconômico dos estados brasileiros”, “avaliar o progresso recente realizado pelos diferentes estados” e “criar um indicador que os formuladores de políticas possam utilizar para balizar e/ou orientar seus esforços”. Para tanto, o índice considera variáveis relativas aos seguintes aspectos: moradia e saneamento

<sup>252</sup> Em sequência, no ano de 2021, o Censo também não foi realizado sob a justificativa de “falta de recursos”. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2021-04/censo-demografico-nao-sera-realizado-em-2021>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

<sup>253</sup> Disponível em: <[https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo\\_5.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_5.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2021.

básico; consumo de bens duráveis; educação; trabalho e emprego; saúde; renda e desigualdade; além de outros fatores de desenvolvimento.

Aglutinando todas essas frentes de abordagem, é possível que se constitua o quadro a seguir:

<b>Tabela 03 – Consorciamento público intermunicipal e (sub)desenvolvimento nos estados do Brasil</b>					
Região	UF	Total de municípios (UF)	Municípios consorciados	FACPI	IDES (FGV)
Norte	AC	22	7	0,32	35,7
Norte	AM	62	5	0,08	48,7
Norte	AP	16	0	0	60,4
Norte	PA	144	76	0,53	37,8
Norte	RO	52	50	0,96	50,7
Norte	RR	15	1	0,07	52,1
Norte	TO	139	61	0,44	34,2
Nordeste	AL	102	93	0,91	21,5
Nordeste	BA	417	414	0,99	36,8
Nordeste	CE	184	183	0,99	31,6
Nordeste	MA	217	103	0,46	15,8
Nordeste	PB	223	151	0,68	37,0
Nordeste	PE	184	169	0,92	38,7
Nordeste	PI	224	57	0,25	11,4
Nordeste	RN	167	160	0,96	46,8
Nordeste	SE	75	75	1,00	48,5
Sul	PR	339	339	1,00	89,3
Sul	RS	497	440	0,86	91,4

Sul	SC	295	295	1,00	95,8
Sudeste	ES	78	78	1,00	87,2
Sudeste	MG	853	846	0,99	89,4
Sudeste	RJ	92	89	0,97	98,6
Sudeste	SP	645	601	0,93	99,1
Centro-Oeste	DF	1	1	1,00	98,9
Centro-Oeste	GO	246	169	0,69	77,6
Centro-Oeste	MS	79	60	0,76	70,9
Centro-Oeste	MT	141	140	0,99	56,1

Fonte: elaboração pelo próprio autor a partir dos dados fornecidos pelo Observatório Municipalista de Consórcios Públicos e pela Fundação Getúlio Vargas.

Depreende-se, a partir dessa sistematização, que grande parte dos estados mais afetados pelo subdesenvolvimento (como os dois que figuram nas posições mais baixas do ranqueamento do IDES – Piauí e Maranhão) ainda possuem amplo campo para explorarem o desenvolvimento redimensionado através dos consórcios públicos, visto que boa parte de seus municípios (ou a maioria deles, no caso de ambos) não integram nenhum instituto de tal natureza.

Vale o adendo que muito embora todos os estados considerados “mais desenvolvidos” (ou talvez, buscando-se adequar à uma leitura *furtadiana*, “menos subdesenvolvidos”) tenham seus municípios solidamente integrados, com FACPI muito próximos a “1,00”, o inverso, por óbvio, não é verdadeiro. E isso pode ser justificado em diferentes perspectivas.

A uma, que muito embora seja louvável a opção pelo consorciamento, existem problemas estruturais que não podem ser facilmente resolvidos, demandando abordagens complexas; a duas, que a depender das finalidades

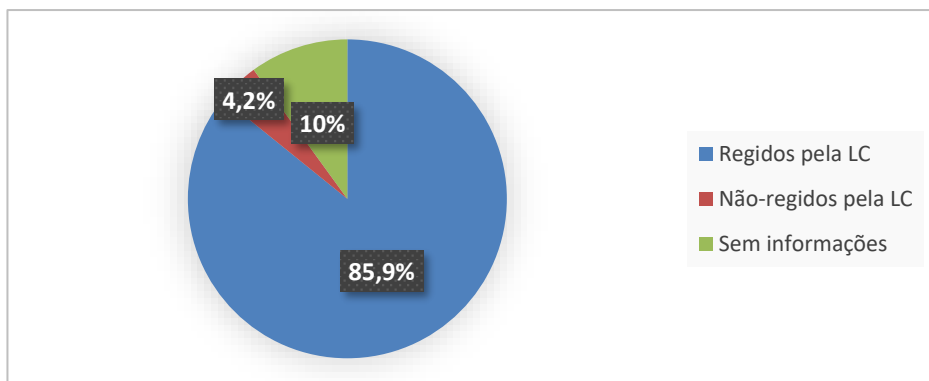


estabelecidas pelos consórcios aderidos, muitas intempéries sequer serão contempladas pelas atividades desses institutos, principalmente sob os ditames do Direito Econômico; a três, que os consórcios, como toda e qualquer instituição, demandam tempo para maturação e consolidação de suas atividades, de modo tal que esse processo levará um período até se firmar.

Reescalonar o desenvolvimento, segundo o que se extrai do exposto, será uma tarefa muito mais viável caso os demais entes federativos, notadamente a União, se direcionem à formulação e execução de políticas de incentivo ao consorciamento: não é suficiente, conforme exposto em relação ao art. 181 da Nova Lei de Licitações, que apenas se “recomende” ou “oriente” quanto às vantagens dos consórcios públicos. É necessário que esses institutos sejam viabilizados às suas funcionalidades, o que eventualmente demandará recursos financeiros e capacitações técnicas.

Retomando à abordagem tratada pelo subtítulo 3.1, importa também o mapeamento dos aspectos de formalização por parte dos consórcios, notadamente devido ao imbróglio de adesão (ou não) aos parâmetros e requisitos formulados pela LC. No ano de 2021, o cenário formado é assim descrito: 516 (quinhentos e dezesseis) consórcios, 85,9% do total, foram constituídos já sob a regência da lei ou já promoveram a adequação, ao passo que 25 (vinte e cinco) consórcios, 4,2% do montante, declararam o não-enquadramento à norma e outros 60 (sessenta) consórcios, 10% da totalidade, não disponibilizaram informações.

Gráfico 1 – Regência da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios)



Fonte: elaboração a partir dos dados de 2021 fornecidos pelo Observatório Municipalista de

## Consórcios Públicos.

A situação revela que duas demandas necessitam atenção: a primeira delas é a formalização dos “consórcios públicos” que ainda não se adequaram aos requisitos da LC, dado que muito embora estes subsistam mesmo fora da orbita legal, dentro das limitações já descritas no capítulo anterior, igualmente se encontram em posição de extrema vulnerabilidade jurídica, o que poderá acarretar eventuais alegações de ilegitimidade e em problemas reflexos aos entes consorciados. Além disso, as referidas políticas de incentivo promovidas pelos demais entes federativos certamente serão balizadas pelos parâmetros da LC, excluindo aqueles que não estiverem formalizados sob sua égide.

Seguindo na seara da implementação de políticas de consorciamento, o princípio do Direito Administrativo da publicidade deverá ser efetivado de forma mais concisa, não se admitindo, como no caso em tela, que os consórcios públicos se furtem ao fornecimento de informações simples, como a adequação perante a legislação. O princípio da publicidade, em perspectivas contábeis, financeiras e técnicas, demandará a elaboração de relatórios complexos e detalhados, de modo que se garanta não apenas a legitimidade e a transparência desses institutos, como também a viabilidade de políticas amplas que a eles se incidam.

A publicidade é princípio básico da Administração Pública, positivado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, que permite credibilidade pela transparência. É pela publicidade que os cidadãos têm conhecimento das ações dos administradores no trato da coisa pública. Ela também garante a defesa de direitos quando estes são violados pelo Poder Público, viabilizando a proteção da moralidade e a estabilidade das relações jurídico-administrativistas.<sup>254</sup>

Traçadas essas considerações, filia-se às conclusões<sup>255</sup> dispostas pelo relatório do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, segundo o qual a “expressividade dos consórcios públicos segue crescendo, reafirmando-os como uma alternativa efetiva de gestão de competências comuns e relevante estratégia

---

<sup>254</sup> NOHARA, Irene Partícia. *Direito Administrativo*. Op. cit., p. 84.

<sup>255</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nova-edicao-do-mapeamento-de-consorcios-publicos-ja-esta-disponivel>>. Acesso em 16 nov. 2021

para o desenvolvimento integrado do país”. Portanto, aprimorar o mapeamento e os estudos atinentes ao instituto “é essencial para o planejamento e o direcionamento de recursos, programas e políticas públicas estruturadas no âmbito federal e estadual”.

Em sequência, já adentrando à parte final do trabalho, procederemos à análise do funcionamento, na prática, de um consórcio público cuja atuação se direcionou à superação do subdesenvolvimento: o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Paraibuna – CIMPAR.

#### 4.2. O caso do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Paraibuna – CIMPAR

O Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Paraibuna – CIMPAR, sediado no município de Juiz de Fora, Minas Gerais, é um consórcio público formalizado no ano de 2014, que se derivou das atividades desempenhadas no âmbito da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna – AMPAR, em atividade desde meados da década de 1970.

De acordo com o assessor jurídico da entidade e mestre em Direito Econômico, André Decnop,<sup>256</sup> um dos impulsos para o associativismo municipal na região da zona da mata mineira foi a carência de infraestrutura de energia e transporte na região, condições típicas da realidade do subdesenvolvimento:

Muito embora Juiz de Fora, a cidade-polo da região da zona da mata e apelidada de *Manchester mineira*, tenha se destacado pelo vanguardismo nas áreas de infraestrutura e industrialização desde o final do século XIX, sediando, por exemplo, a primeira usina hidrelétrica de grande porte da América do Sul (Usina de Marmelos Zero, em 1889, que fornecia energia elétrica não apenas às indústrias, como ao sistema de iluminação pública da cidade) e o Expresso *Xangai* (sistema de Trens Urbanos da cidade, em funcionamento até meados dos anos 1990), as demais cidades da região não puderam se desenvolver da mesma forma. Em participações à eventos políticos em Juiz de Fora, os prefeitos desses municípios relatavam muitas dificuldades para

---

<sup>256</sup> Disponível em: <<https://cimparzonadamata.org.br/institucional.php>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

implementarem serviços públicos essenciais às suas populações, como iluminação pública e asfaltamento, e estimularam a formulação de alternativas através do consorciamento.<sup>257</sup>

Ainda que o atual escopo de atividades previsto no estatuto e no protocolo de intenções do CIMPAR, enquanto consórcio multifinalitário, englobe uma série de atividades<sup>258</sup> que agregam ao desenvolvimento dos consorciados, o primeiro projeto executado foi a realização de licitações compartilhadas<sup>259</sup> para a instalação de pontos de iluminação pública. Foi constatado que a economicidade de escala, a partir da contratação conjunta para diversos municípios, foi essencial à viabilização do serviço, tanto pela otimização de procedimentos burocráticos, como pela economia de recursos para os entes consorciados, que atualmente é na ordem de quase 35%, se comparado aos valores médios para contratações municipais individualizadas.<sup>260</sup>

O sucesso do projeto incentivou a criação de novas frentes de trabalho, sempre focadas na promoção do desenvolvimento em suas distintas perspectivas.

Nos últimos dois anos (2020 e 2021), o “Setor Asfalto”<sup>261</sup> do consórcio atendeu 12 (doze) municípios, executando 26 (vinte e seis) serviços que resultaram em uma área total asfaltada de 292 (duzentos e noventa e dois) mil metros quadrados; o “Setor Engenharia”<sup>262</sup> forneceu serviços à 19 (dezenove) municípios, executando 349 (trezentos e quarenta e nove) projetos atrelados a obras custeadas em 86 (oitenta e seis) milhões de reais. Já o “Setor Topografia”<sup>263</sup> atendeu 36 (trinta e seis) municípios, executando 236 (duzentos e trinta e seis) serviços que englobaram aferições para a criação de novos projetos de infraestrutura, pavimentação, loteamento e meio ambiente.

Contudo, mais do que viabilizar o fornecimento de serviços públicos, o CIMPAR, sempre objetivou a criação de um projeto *emancipador* aos cidadãos dos municípios consorciados. Conforme explica André Decnop,

---

<sup>257</sup> DECNOP, André. Assessor jurídico do CIMPAR. Entrevista concedida em: 11 nov. 2021.

<sup>258</sup> Atividades correlatas ao saneamento básico, meio ambiente, planejamento urbano, infraestrutura, assistência técnica, cultura e turismo, além da inspeção de produtos de origem animal, por exemplo.

<sup>259</sup> Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT052019cons%C3%B3rcios Compras2019.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT052019cons%C3%B3rcios%20Compras2019.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2021.

<sup>260</sup> Disponível em: <[http://bit.ly/energia\\_ac](http://bit.ly/energia_ac)>. Acesso em: 12 nov. 2021.

<sup>261</sup> Disponível em: <[http://bit.ly/asfalto\\_ac%22](http://bit.ly/asfalto_ac%22)>. Acesso em: 12 nov. 2021.

<sup>262</sup> Disponível em: <[http://bit.ly/engenharia\\_ac](http://bit.ly/engenharia_ac)>. Acesso em: 12 nov. 2021.

<sup>263</sup> Disponível em: <[http://bit.ly/topografia\\_ac](http://bit.ly/topografia_ac)>. Acesso em: 12 nov. 2021.

É evidente que boa parte dos municípios do CIMPAR possuía problemas estruturais ainda mais profundos, que foram parcialmente solucionados e seguem em boa perspectiva de melhorias através do arranjo consorciado. Contudo, era um antigo desejo a formulação de um projeto que propiciasse um desenvolvimento endógeno, não apenas explorando as potencialidades dos empreendedores da região, mas também agregando valor à produtividade deles. A região, que sedia a Embrapa Gado de Leite, possui grande tradição na produção de laticínios e demais produtos de origem animal, contudo, um problema crônico sempre assolou os produtores, que é justamente o selo de inspeção.

O Serviço de Inspeção Municipal (SIM)<sup>264</sup> consorciado, projeto executado pelo CIMPAR, ao contribuir “para a confiabilidade na produção brasileira e para a formalização, organização e desenvolvimento das pequenas agroindústrias municipais” corrobora para a elevação da complexidade econômica a partir da sofisticação produtiva, o que é extremamente positivo sob a perspectiva econômica estruturalista.

A fiscalização sanitária dos produtos de origem animal é mandatória, por força do art. 1º da Lei nº 1.283/1950, e tem por objetivo a promoção da saúde pública e da segurança alimentar. Desde o ano de 1989, as secretarias e os departamentos de agricultura dos municípios receberam a competência para a realização da inspeção e aprovação da comercialização, restrita a seu próprio território. Contudo, quando realizadas via consórcio público, a área de comercialização se expande aos territórios de todos os consorciados.

O projeto, muito embora seja lugar comum no rol de serviços consorciados, foi ampliado pelo CIMPAR de modo a maximizar os impactos positivos: primeiramente, pela acentuada redução de custos a partir de um plano de ação estratégico,<sup>265</sup> elaborado por uma equipe interdisciplinar composta por médicos veterinários, inspetores e auxiliares administrativos, que conta com estrutura adequada ao atendimento de múltiplos municípios. Garante-se, assim, economias aos entes consorciados na ordem de 90%, em comparação à média dos serviços

---

<sup>264</sup> Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_22\\_2017\\_cons%C3%B3rcios\\_SIM.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_22_2017_cons%C3%B3rcios_SIM.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2021.

<sup>265</sup> CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO VALE DO PARAIBUNA. A importância do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) na Gestão Pública e para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar e da Agroindústria. Juiz de Fora, 2020.

análogos não-consorciados.

Em segundo lugar, e de forma inovadora, são promovidas capacitações não somente de boas práticas aplicadas ao processo produtivo, como também de direcionamento às oportunidades de mercado advindas de programas de incentivo e fomento à agricultura familiar, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Além disso, em novembro de 2021, debutou-se a “Feira e rodada de negócios do produtor certificado SIM”,<sup>266</sup> um evento que será realizado periodicamente em parceria com o SEBRAE e o Governo do Estado de Minas Gerais. A idealização surgiu pela necessidade de se criar um espaço de recepção e incentivo aos microprodutores, que participam gratuitamente de oficinas temáticas e *workshops* no período matutino e, no período vespertino, montam a exposição de seus produtos não só para venda no varejo, mas principalmente para se tornarem parceiros fornecedores de empresários alimentícios.

Conforme explica Paulo Neves,<sup>267</sup> secretário executivo do CIMPAR, a Feira é o fechamento de um ciclo de acompanhamento a todas as etapas produtivas, com potenciais equivalentes a outros casos exitosos:

O Consórcio Intermunicipal da Serra da Canastra, Alto São Francisco e Médio Rio Grande – CIKANASTRA sempre atuou no incentivo aos produtores daquela região, notadamente aqueles que produziam o “Queijo Canastra”: a iguaria se tornou mundialmente premiada, até mesmo na França (concurso Mundial Du Fromage, no qual a região da Serra da Canastra recebeu 24 medalhas, dentre as quais 3 da mais elevada categoria, em 2019).<sup>268</sup> Isso fez com que a região se tornasse um destino turístico aos apreciadores de queijos, gerando emprego e renda para além do setor produtivo agrícola. Sem dúvidas, poderemos ter um caso de sucesso semelhante em nossa região.

Ademais, ao se elevar a arrecadação dos municípios a partir da geração de novas receitas provenientes desses negócios, é possível financiar novos projetos consorciados, formando-se um ciclo virtuoso em prol da superação do

<sup>266</sup> Disponível em: <<https://exclusivos.tribunademinas.com.br/publieditorial/cimpar-realiza-feira-e-rodada-de-negocios-do-produtor-em-juiz-de-fora/>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>267</sup> NEVES, Paulo César Santos. Secretário executivo do CIMPAR. Entrevista concedida em: 11 nov. 2021.

<sup>268</sup> Disponível em <<https://www.mondialdufromage.com/>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

subdesenvolvimento. Não por acaso, entre os anos de 2017 e 2019, o número de municípios participantes do programa cresceu em 600%, totalizando quase 300 (trezentos) processos de certificação de produtos lácteos, cárneos, mel e derivados, pescados e ovos.

## CONCLUSÃO

O estudo objetivou demonstrar, em uma construção interdisciplinar que interpassou por diferentes searas, que arranjos interfaceados entre o Direito Econômico e Administrativo, indubitavelmente, representam soluções efetivas à proposição de contribuições úteis para a superação do subdesenvolvimento em uma leitura furtadiana, notadamente via a instrumentalização dos consórcios públicos intermunicipais e a execução de projetos cooperativistas em suas esferas.

Foi indispensável, na consolidação desse processo, o resgate de alguns ditames propostos por Washington Peluso Albino de Souza, principalmente na perspectiva da efetivação da “ideologia constitucionalmente adotada”, visto que o Estado não pode se furtar à aplicação dos dispositivos constitucionais que direcionam alternativas ao neoliberalismo e a globalização excludente, o que se cristaliza pelo seu papel de agente econômico indispensável ao planejamento e ao desenvolvimento: este, enquanto *direito-alvo*, potestativo, foi reafirmado pela Conferência Mundial de Direitos Humanos e pela Organização das Nações Unidas através dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS nº 08 e 09); e enquanto *direito-forma*, engloba as normas responsáveis por positivar as garantias sociais correlatas ao desenvolvimentismo.

Tratando-se acerca das teorias do desenvolvimento, foi demonstrado que muito embora a noção macroeconômica de Keynes tenha sido formidável em diversas formas, principalmente pelo seu caráter social de rompimento aos dogmas ortodoxos, como a *Lei de Say*, sua ótica se limitou à distância na qual se encontrava da realidade do subdesenvolvimento. Portanto, a teoria keynesiana foi base para a sua própria desconstrução por parte da escola estruturalista, principalmente em sua ramificação latino-americana consolidada por Raúl Prebisch. Seu trabalho, no âmbito da CEPAL, definiu a singularidade dos Estados da América Latina a partir de seus traços socioeconômicos periféricos fundados na desigualdade.

A escolha de Celso Furtado enquanto marco teórico para os fins deste trabalho restou justificada não somente por sua vertente cepalina, como também pelos acréscimos e críticas realizadas pelo economista às suas influências, na busca de uma teorização genuinamente adequada ao subdesenvolvimento brasileiro: inclusive,



a sua formulação relativa ao “desenvolvimento endógeno” é a lapidação teórica dos caminhos para a superação definitiva do subdesenvolvimento.

Aos pressupostos econômicos se agregaram também os jurídicos e políticos: quanto aos primeiros, foi ressaltado que a própria Constituição Federal normatiza, de forma não-exaustiva, as possibilidades de atuação, por parte dos entes federativos, em matérias de Direito Econômico, contemplando possibilidades como planos de desenvolvimento econômico e social, planejamento municipal (e o associativismo – consubstanciando a noção do “microcentralismo”) e desenvolvimento regional, por exemplo.

Já os segundos – dado que a proposta de estudo envolveu consórcios públicos, um típico desdobramento do federalismo – foram divididos em três perspectivas, sendo igualmente correlacionadas à ciência jurídica.

A uma, foi realizada a evolução histórica do federalismo pátrio: a constatação central deste tópico foi a importância do federalismo cooperativo, que muito embora tenha se pendularizado de acordo com o (des)prestígio dos ordenamentos constitucionais vigentes à cada época, forneceu pilares à sustentação de uma noção de ajuda mútua entre os entes, o que se traduz na essência do consorciamento.

A duas, buscou-se compreender como os municípios se enquadravam diante das Constituições brasileiras pretéritas, o que resultou, novamente, na averiguação de oscilações dos aspectos autônomos. Já a três, sob a Lei Maior vigente, foram projetadas possibilidades de atuação municipal a partir da Constituição Econômica, de modo que quase a totalidade de competências municipais poderia ser rearranjada em modalidade consorciada.

Após as diferenciações entre consórcios públicos, convênios e associações de municípios, constatou-se que a opção de estudo aprofundado do primeiro instituto, devido a sua consolidação jurídica e prática, seria a forma mais adequada de se extrair as melhores potencialidades do associativismo. E isso, claro, requereu a compreensão das minúcias presentes em sua lei própria (Lei nº 11.107/05), na regulamentação da norma, via decreto (Decreto nº 6.017/2007), além da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que além de apresentar previsões aplicáveis aos consórcios públicos, também estimulou o arranjo consorciado para o exercício de determinadas funções administrativas.

Por fim, consolidando definitivamente a relevância dos consórcios públicos para a superação do subdesenvolvimento, foi percebido que muito embora as regiões menos subdesenvolvidas do Brasil já estejam com seus municípios fortemente integrados via consorciamento, o mesmo não vale às regiões mais subdesenvolvidas: portanto, frisou-se a importância de estimular a formação e estruturação de consórcios nessas regiões, orientados pela busca da superação do subdesenvolvimento a partir da execução de atividades agregadoras ao interesse público.

Como referência, e para exemplificar, na prática, o poderio do reescalonamento desenvolvimentista via consórcios públicos municipais, foi descrita a atuação do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Paraíba – CIMPAR, que ao desdobrar a execução de projetos consorciados tradicionais para outros patamares, como no acompanhamento integral dos produtores e empreendedores dos municípios consorciados, colabora para a consolidação de um desenvolvimento endógeno.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ARVIN-RAD, Hassan; WILLUMSEN, Maria José; WITTE, Ann Dryden. *Industrialização e desenvolvimento no governo Vargas: uma análise empírica de mudanças estruturais*. Est. Econ., São Paulo, v. 27, n. 1, 1997.
- BARCELLOS DE SOUZA, Marcos. *Espacializando o desenvolvimentismo: imaginário, escalas e regulação*. Revista brasileira de Estudos urbanos e regionais. V. 14, n.2, 2012.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Por que a 'guerra fiscal'?* Os desafios do estado na modernidade líquida. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 102, 2011.
- BENINE, Renato Jaqueta. *Lobbying do terceiro setor na democracia: tratamento constitucional*. São Paulo, 2011
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma releitura a partir da Constituição de 1988*.
- \_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico-institucional*. 2000. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004
- \_\_\_\_\_. *O Ainda Indispensável Direito Econômico*. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2009.
- \_\_\_\_\_.; SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Direito e Inovação Tecnológica*. In: SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco (Orgs.). *60 Desafios do Direito. Economia, Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Atlas, 2013
- BIELSCHOWSKY, R. *Evolución de las ideas de la CEPAL*. In: Revista de La CEPAL – Número Extraordinário, 1998
- \_\_\_\_\_. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, 2000
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. v. 1.

BONAVIDES, Paulo. *Federalismo das Regiões, Desenvolvimento e Direitos Humanos*. In: *A Constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*, 2ª ed, São Paulo, Malheiros, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento Econômico e Revolução Capitalista*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.19.DesenvolvimentoERevolu%C3%A7%C3%A3oCapitalista.20.6.pdf>>, 2008.

\_\_\_\_\_. *Nacionalismo, liberalismo e capitalismo*. Folha de S. Paulo, caderno MUNDO, A21, domingo, 1º de agosto de 2010.

BROOKFIELD, H. *Interdependent development*. Londres: Methuen & Co., 1975.

CAMPOS, Lílian Maria Salvador Guimarães. *Consórcios públicos na administração pública brasileira: em busca de uma administração pública consensual*. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018.

CARVALHO, Amanda Salgado. NOHARA, Irene Patrícia. *Esvaziamento das políticas culturais no Brasil e impacto no desenvolvimento*. 2021

CARVALHO, André Regis. *Reengenharia federativa: a questão dos consórcios intermunicipais*, in FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública – prática, inovações e polêmicas*, São Paulo: RT, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. *Consórcios Públicos: Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto Nº 6.017, de 17.01.2007, 2ª edição*, Grupo GEN, 2013.

CLARK, Giovani. *O direito ao consumo nas ideologias constitucionalmente adotadas*. Revista Jurídica Mineira, Belo Horizonte, n. 116, ano XII, 1995.

\_\_\_\_\_. *O município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020

\_\_\_\_\_; NOCE, Umberto Abreu. *A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada*. In: REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.I.], v. 3, n. 2, fev. 2018.

CORREA, Leonardo Alves; CLARK, Giovani; RICEPUTI, Marcelo. *Constituição econômica, desenvolvimento e a institucionalização do princípio do pleno emprego: uma abordagem à luz da teoria da seletividade de Claus Offe*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 67-92, dez. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *O indispensável direito econômico*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 101, n. 923, 2012.

\_\_\_\_\_. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021. Brasília, 2021.

\_\_\_\_\_. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2018. Brasília, 2018.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO VALE DO PARAIBUNA. A importância do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) na Gestão Pública e para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar e da Agroindústria. Juiz de Fora, 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DIAS, Solange Gonçalves. *Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos*. 2006. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. *Parcerias na administração pública*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 1975, v.1 e 2.

FAUSTO, Boris. *História Geral da Civilização Brasileira – Tomo III (O Brasil Republicano)*. DIFEL, São Paulo, vol 3, 1981.

FERRAZ, Luciano. *Contratos na Nova Lei de Licitações e Contratos*. In: *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/21 / Edgar Guimarães...* [et al.]; coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FURTADO, Celso. *A economia brasileira*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

\_\_\_\_\_. *Análisis del desarrollo del Brasil*. In: Furtado, C. *El subdesarrollo latino-americano*, México: FCE, 1982.

\_\_\_\_\_. *As aventuras de um economista brasileiro*. In: AGUIAR, Rosa Freire d'; FURTADO, Celso (Org.). *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

\_\_\_\_\_. *Brasil en su encrucijada histórica*. Barcelona: Nova Terra, Brasil, 1966.

\_\_\_\_\_. *Elementos de una teoría del subdesarrollo*. In: FURTADO, C. *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires, 1964.

\_\_\_\_\_. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. *Formulación teórica del problema del crecimiento económico*. Madri: Tecnos, 1973.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural*, 3.ed.rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Modernización versus desarrollo: una entrevista a Celso Furtado*. Investigación Económica, Cidade do México, n. 171.

\_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1959.

GALVÃO, Ciro di Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

GALA, Paulo. *Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, São Paulo-SP, Malheiros Editores, 3ª edição, 1997.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

HARGER, Marcelo. *Consórcios públicos na Lei n.º 11.107/05*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Parecer elaborado sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, jul./set. 2005

KAY, C. *Latin American theories of development and underdevelopment*. Londres: Routledge, 1989.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime*

representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Tradução de Célia Regina Barbosa Ramos. Prefácio de Carlos Lessa. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

MARCELO HARGER. *Consórcios Públicos na Lei no 11.107/2005*. Fórum, 2008.

MARRARA, Thiago. *Manual de direito administrativo, volume II: funções administrativas e bens estatais*. São Paulo: Kindle Direct Publishing (KDP), 2018.

MASSO, Fabiano Del. *Direito Econômico esquematizado*. 4. Ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: comentários à lei 11.107/05*. São Paulo: RT, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros. 29. ed., 2004.

MIQUELIN, Beatriz Momente. *Plano Trienal: auge e crise do planejamento no Brasil*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2019.

MOHN, Paulo Fernando. *Autonomia municipal, centralização e liberdade*. Brasília: Revista do Legislativo, ano 43, nº 171, jul./set., 2006.

MOREIRA, Cássio Silva. *Desenvolvimentismo no Contexto de Globalização: uma releitura de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso em defesa do interesse nacional*. In: Banco de Artigos SCF, Biblioteca Celso Furtado, BA/010487 – v. 06, 2006.

MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1979.

NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.) *Introdução às teorias do desenvolvimento*. 1 ed. Porto Alegre, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo – 10. Ed.* – São Paulo: Atlas, 2020.

\_\_\_\_\_. *Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

\_\_\_\_\_. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. São Paulo: Singular, 2014.

PREBISCH, Raúl. *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación, reimpr.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

REZENDE, Flávio da Cunha. *O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais*. Revista do Serviço Público, ano 52, nº 3, 2002.

SALGADO, Rodrigo. *Constituição e desenvolvimento: o mercado interno na Constituição de 1988*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2013.

SOUZA, Washington Peluso Albino. . *Ensaio sobre o ciclo do ouro*. Belo Horizonte: UFMG, 1978.

\_\_\_\_\_. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6ª ed. São Paulo: Ltr Editora, 2017.

VICECONTI, Paulo Eduardo Vilchez. *Introdução à economia*. – 12.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

ZIMMERMAN, Joseph F. *National State relations: cooperative federalism in the twentieth century*. Publius: the Journal of Federalism, Easton, v. 31, n. 2.