

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO DOMÍNIO ECONÔMICO

THE PUBLIC CONSORTIUMS AS AN INTERVENTION TOOL FOR THE MUNICIPALITIES INTO THE ECONOMIC DOMAIN

Killardare Gusmão Chaves*

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo demonstrar a possibilidade e viabilidade da criação de Consórcios Públicos como meio de intervenção dos Municípios no domínio econômico, vez que, diante do surgimento de um novo modelo de economia social de mercado, necessária se mostra uma maior atuação dos Municípios na economia. Assim, a criação de consórcios públicos com esta finalidade é o meio mais adequado para aparelhar tal atuação, haja vista a reunião de esforços, principalmente dos pequenos Municípios desprovidos de recursos para a elaboração de políticas econômicas/sociais, visando o desenvolvimento local e regional. Ademais, os consórcios públicos também constituem importante meio de concretização do federalismo cooperativo, constituindo importante instrumento de implementação de políticas públicas mais eficientes, trazendo para o âmbito municipal e regional as discussões de temas inerentes aos interesses intermunicipais, dentre eles, a implementação do modelo de economia social de mercado.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcios Públicos; Intervenção do Estado no Domínio Econômico; Municípios; Políticas sociais

ABSTRACT

This paper studies the possibility and feasibility of Public Consortiums creation as a tool to enable the Municipalities to intervene in the economic arena. The intervention of the Municipalities into the economy is becoming more relevant with the rising of a new social market economy model. This paper intends to show that the creation of those public consortiums are key to make this intervention economically sounded, specifically in small municipalities that have budgetary constrains, because they allow the pooling of resources and efforts that will delivery the aimed local and/or regional development. Moreover, the public consortiums also are

* Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Direito Eleitoral pela mesma Universidade. Cursando matéria isolada (Fundamentos do Direito Econômico) do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Ex-Procurador-Geral Municipal. Advogado e Consultor Jurídico na área de Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral.

an important vehicle to bring into practice the federal cooperativism, being instrumental for the deployment of more efficient public polices. They are also relevant in calling attention, in the local areas where they are created, of intrinsically and inherently relevant issues for the local administration own development. One of those key aspects is the necessity of the implementation of a social market economy, the very first motivation of Public Consortiums creation.

KEY WORDS: Public Consortiums; State intervention on the Economic Domain; Municipalities; Social Polices.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos o mundo vem passando por grandes transformações no campo econômico e social, o que, conseqüentemente, conduz ao estudo mais aprofundado destas matérias, principalmente por elas serem a base da sociedade moderna, interferindo uma na outra a todo o momento.

Diante do grande interesse em buscar soluções para as cíclicas crises econômicas dos últimos anos, ou melhor, dos últimos séculos, passa-se toda a sociedade a se preocupar com o tema. Sendo que dessa grande discussão, não poderia ficar de fora o Direito e a Política. O Direito buscando normatizar a vida econômica e social e a Política buscando implementar medidas para o desenvolvimento econômico sustentável da sociedade, e, também, buscando a defesa da distribuição das benesses sociais, como educação, saúde, entre outras mais.

Desse modo, quando falamos no Direito e na Política, conseqüentemente, falamos em Estado, vez que o Direito é base de uma sociedade e a Política e realização dos interesses sociais, ou se assim entender, do interesse público.

Com o passar dos tempos às relações econômicas e sociais foram evoluindo, o que também levou o Estado, de certa maneira, a evoluir. Assim, chegamos ao ponto em que as relações econômicas tomaram dimensões tão elevadas que elas não mais se manteriam sozinhas. Surge então a necessidade de alguém disciplinar tais relações, sendo este alguém, ninguém menos que o Estado.

Face à necessidade do Estado passar a vivenciar essas relações econômicas, na medida em que elas influenciariam de sobremaneira em toda a sociedade, surge então intervenção do Estado no domínio econômico.

Durante toda a historia mundial, como é da sabença de todos, o Estado de alguma forma sempre intervinha no domínio econômico, sendo que em algum momento de forma

comedida, quase despercebida, já em outros de forma intensa e as vezes autoritária.

Assim, vários modelos de Estado foram se sucedendo ao longo do tempo, como por exemplo: o modelo Mercantilista, o Estado Liberal, o Estado Social, o Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, o atual modelo neoliberal regulador implementado em quase todo o mundo ocidental, chegando ele ao Brasil na segunda metade da década de 90.

No entanto, todos estes modelos de Estado se mostraram falhos e ineficientes face aos anseios sociais, daí surge então a necessidade de implementação de um novo modelo de Estado que venha à atender as necessidades da população, trazendo maior segurança, desenvolvimento e justiça social.

Assim, diante de tal necessidade, está tomando força um novo modelo a ser adotado, à economia social de mercado, distinguindo-se do liberalismo puro ao passo que se pauta nos princípios democráticos de direito, principalmente na descentralização do Estado, proporcionando uma participação ativa da sociedade, aproximando-o dos interesses sociais e econômicos.

Nesse particular, a economia social de mercado se baseia na democracia participativa, na qual o cidadão passa de mero espectador, para ator principal da vida política, participando ativamente da tomada de decisão de interesses sociais. A população é instrumento de desenvolvimento do sistema, é fonte de ideias e de soluções.

Tal modelo se propõe como forma de defesa dos interesses locais, por meio da descentralização do Estado e trazendo ele para perto do cidadão, sendo que esta aproximação se daria, no Brasil, por meio dos Municípios, estes dotados de autonomia política, legislativa e administrativa e, por conseguinte, interlocutores da sociedade no desenvolvimento de ações em defesa dos interesses locais.

Diante desse importante papel que os Municípios teriam nesse novo modelo, surge então a necessidade de aparelhamento dos poderes municipais, criando meios para que esta esfera de poder possa, efetivamente, atuar no domínio econômico, seja direta ou indiretamente.

Daí porque se mostra necessário discutir acerca da possibilidade dos Municípios formarem consórcios públicos, nos termos da Lei nº 11.107/05, com o objetivo de fortalecer a suas atuações no domínio econômico.

Sobreleva ressaltar que as insígnias lições do mestre Giovanni Clark, os posicionamentos de Washington Peluso Albino de Souza, Eros Roberto Grau e Celso Antônio Bandeira de Mello se apresentaram como categóricos propulsores à realização da pesquisa ora aduzida.

Cumprir dizer que o objetivo do presente estudo é chamar a atenção para a possibilidade e a viabilidade da criação de consórcios públicos como meio de intervenção dos Municípios no domínio econômico.

Para isso, necessário se mostra, inicialmente, apresentar algumas noções acerca do instituto da intervenção do Estado no domínio econômico, consideradas em suas generalidades, inclusive definição e classificação; os modelos de Estados implementados ao longo do tempo, contextualizando a evolução em se tratando de intervenção na vida econômica, versando brevemente acerca dos seus fundamentos e as realidades abarcadas pelo instituto.

Ademais, também se mostra necessário evidenciar a relevância jurídica dos Municípios no que diz respeito à intervenção do Estado no domínio econômico e a necessidade de melhor utilizá-los na implementação do novo modelo de economia social de mercado, bem como sua competência para legislar sobre direito econômico e, por conseguinte, intervir no domínio econômico.

Por derradeiro, se faz necessário discorrer acerca da possibilidade dos Municípios transferirem a sua competência para intervir no domínio econômico para a pessoa dos consórcios públicos, visando maximizar as suas forças em prol do desenvolvimento não só local como também regional.

2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

2.1 Noções introdutórias

A questão da intervenção do Estado no domínio econômico é, sem dúvida alguma, questão amplamente debatida no meio jurídico. Assim, antes mesmo de adentrar no cerne da questão referente à intervenção do Estado no domínio econômico, necessário se mostra trazer à baila algumas elucidações, principalmente do papel do Estado na economia no decorrer dos últimos anos, ou melhor, nas últimas décadas.

O primeiro modelo de atuação ostensivo Estatal no domínio econômico se deu com o Mercantilismo Europeu, o qual se iniciou por volta do final do século XV. No Mercantilismo, o Estado buscava um fortalecimento econômico interno, por meio de políticas protecionistas que visavam, basicamente, uma situação favorável na balança comercial. Assim, defendia-se a ideia de que uma nação, para ser poderosa, rica e próspera, deveria acumular metais

preciosos, tais como ouro e prata (Clark, 2001, p. 18).

Em tal modelo o poder do Estado era absoluto, vez que o fortalecimento dele também era o fortalecimento do Soberano, sendo que este ditava as regras do comércio, dentre elas a acumulação de capital.

Porém, diante das insatisfações sociais e também o seu fortalecimento face ao Estado, eclode o movimento liberalista, pregando a livre iniciativa dos indivíduos, principalmente, no tocante à atividade econômica, e nessa reação ao Estado Mercantilista surge, então, o Estado Liberal.

O Estado Liberal nada mais é do que surgimento do sistema econômico capitalismo, sendo fundamento deste a livre iniciativa privada, liberdade contratual e a livre concorrência, baseando-se, fundamentalmente, na propriedade privada dos meios de produção e no suposto afastamento do Estado das atividades econômicas, deixando o mercado ao bel prazer de suas leis, vez que elas propiciariam o equilíbrio do mercado econômico e por fim o beneficiamento de toda a sociedade.

A suposta liberdade econômica reinou até meados do século XIX, quando, mais uma vez, a sociedade se opõe aos abusos do poder econômico, exigindo, assim, a imediata intervenção do Estado visando garantir a própria vida do mercado e também a liberdade dos agentes menos favorecidos, sendo que os mesmos exigiam a sua total abstenção para sobreviverem.

Neste particular, surge o “Estado Social” ou “Socialismo”, passando o Estado a implementar o dirigismo Estatal da economia, centralizando a decisões econômicas no poder Estatal. O Estado sai da figura de mero espectador econômico, passando-se a forte interventor, mantendo o regime de mercado, mas atuando de forma a exercer sua influência no interesse coletivo, por meio de políticas nacionalistas e sociais, defendendo, principalmente, os consumidores e os trabalhadores.

No entanto, o Estado se fechou para a sociedade, sendo que mesmo visando o fim das diferenças sociais e da exploração humana pelo capital, pregando uma liberdade econômica justa, acabou sendo autoritário. Assim, o Estado paternalista acabou sendo também contestado, pois, além de não propiciar a participação popular na tomada de decisão, muitas vezes ultrapassava sua legitimidade jurídica, acabando tornando-se ineficiente na sua política intervencionista, surgindo o descrédito da sociedade que nunca participava das decisões dos seus interesses.

Portanto, face aos motivos alhures explicitados, surge à idealização do Estado Democrático de Direito, baseado em paradigmas constitucionais de uma economia cidadã,

pautada em políticas econômicas em defesa dos direitos fundamentais e da democracia.

Nesse modelo, passaria o Estado a intervir na economia de forma ampla, mas sempre pautada em condutas juridicamente corretas, atuando no mercado de forma direta, por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, ou por meio de ações reguladoras, como os casos das Agências Reguladoras, e também de forma indireta por meio da normatização jurídica das atividades econômicas, como o caso do Código de Defesa do Consumidor.

O Estado se manteria forte, contudo flexível em suas atuações, obedecendo aos princípios fundamentais e democráticos do constitucionalismo, a propriedade privada seria respeitada, contudo, deveria atender também aos interesses públicos, não mais sendo absoluta, como na época do Estado Liberal.

Este modelo de Estado até começou a ser implantado no Brasil, no entanto, foi desvirtuado pela atuação do poderio econômico, utilizando o discurso de democracia econômica para, na verdade, ressuscitar o liberalismo de outrora.

Assim, pregando a diminuição da máquina Estatal sob os argumentos da globalização, da economicidade e da ineficiência do Estado, surge o neoliberalismo, sendo tal modelo implantado no Brasil a partir da década de 90, por meio das sucessivas emendas à Constituição propostas no período do governo Fernando Henrique Cardoso, ferrenho defensor do modelo neoliberal.

A implantação do modelo neoliberal regulador, principalmente no Brasil, fora precedida do sucateamento do Estado, notadamente em suas empresas estatais, as quais foram “doadas” ao poder econômico capitalista, sob o fundamento da incapacidade do Estado em atuar na economia de forma satisfatória.

Desta feita, o modelo neoliberal regulador se sustenta na intervenção mínima do Estado na economia, limitando-se às funções reguladoras e regulamentadoras do mercado, baseando-se no mito da globalização do mercado e dos meios de produção, bem como dos meios de informação, onde não mais seria possível o controle direto pelo Estado.

Todavia, como será explicitado adiante, a intervenção Estatal se mostra necessária para uma econômica justa, principalmente em países subdesenvolvidos, onde os problemas são agravados pela má distribuição de renda, pelas desigualdades sociais/regionais, acesso precário à saúde, educação, emprego e, até mesmo alimentação, sendo necessário a atuação do Estado sob o enfoque de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico-social.

2.2 Intervenção do Estado no domínio econômico: definição

A intervenção do Estado no domínio econômico caracteriza-se pela sua atuação face à sociedade de forma a impô-la ou induzi-la a condutas compatíveis com os interesses públicos, sendo estes a própria liberdade econômica, a livre iniciativa, a livre concorrência, o emprego e justa distribuição de renda. Assim “*o Estado tem o dever de atuar positivamente para gerar desenvolvimento e justiça social.*” (SUNDFELD, 1998, p. 56).

A Constituição Econômica (SOUZA, 2002, p. 23), mais precisamente o Título VII, Capítulo I, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), traz grande parte do arcabouço jurídico-legislativo sobre a possibilidade da intervenção do Estado no domínio econômico.

Destarte, a intervenção do Estado no domínio econômico nada mais é do que a defesa dos interesses sociais face às leis do mercado capitalista, além, lógico, quando aos imperativos da segurança nacional ou à satisfação de relevante interesse coletivo, ressaltando que o termo “intervenção” abrange também os casos de “participação” Estatal no domínio econômico.

Via de regra, o Estado sempre atuou no domínio econômico, sendo agente fundamental na manutenção da economia, razão pela qual não persiste o discurso neoliberalista do empresariado de não intervenção estatal, ou então de apenas intervenção mínima, ao passo que ela é o meio necessário e capaz de manter a vida econômica saudável, não havendo o porquê dessa aversão da iniciativa privada ao poder público, pois, como preleciona Oliveira Viana, a iniciativa privada não existiria sem a defesa do Estado.

Entre nós, esta prevenção contra o Estado, esta atitude contra a “proteção” do Estado, esta preocupação de ficar à distância do Estado, é, então, absolutamente injusta. Principalmente quando parte não de teóricos de cátedra, ou de publicistas doutrinários, mas de nossos capitães de indústria. Todos sabemos que para eles, o Estado tem sido um pai generoso e de mãos largas – como em parte alguma do mundo. Procurem estes chefes de prósperas empresas pelo Brasil afora encontrá-los todos, sem exceção, abrigados sob um guarda-chuva enorme: - e este guarda-chuva quem sustenta em suas mãos possantes é ... O Estado. (VIANA, 1955, p. 342)

Cumprido ressaltar que no Brasil a necessidade de intervenção do Estado no domínio econômico se mostra latente, em especial pelas grandes desigualdades sociais e regionais, sem falar na necessidade de defender os interesses nacionais, como o caso do meio ambiente e das grandes riquezas naturais, como petróleo, aço e outros minerais de grande valor no mercado interno e externo.

Desta feita, não poderíamos deixar de trazer a baila os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, engrossando nosso discurso sobre a necessária atuação estatal na manutenção da ordem econômica, sobre o prisma democrático constitucional, veja-se:

(...) a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado brasileiro tem compromisso formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados. Com isso, arrasa liminarmente e desacredita do ponto de vista jurídico quaisquer veleidades de implantação, entre nós, do ideário neoliberal. (MELLO, 2008, p. 781)

2.3 Modalidades de intervenção do Estado no domínio econômico

O tema, intervenção estatal no domínio econômico, é tão discutido no meio jurídico que varias são as teorias sobre como esta intervenção se concretiza. Porém não é nosso objetivo apontar qual modalidade de intervenção estatal é a mais adequada, ainda mais quando se têm em conta os elevados meios de intervenção do Estado.

Assim, apesar da existência de diversos meios de intervenção estatal na economia, vamos nos restringir em transcrever, aqui, as divisões trazidas por alguns doutrinadores, como Giovanni Clark, Washington Peluso Albino de Souza e Eros Roberto Grau, não sendo, contudo, menosprezado os demais autores sobre o tema. A restrição se dá pela necessidade de abreviar o trabalho.

Giovanni Clark, seguindo os ensinamentos de Washington Peluso, dispõe que de acordo com a política econômica adotada, a intervenção do Estado no domínio econômico pode ser orientadora, dirigida, combinada e contratual (CLARK, 2001, p. 31), sendo cada uma delas assim conceituadas:

Na intervenção orientadora, o Estado intervém na economia orientando os agentes privados para atuarem de determinada forma, no intuito de alcançarem determinados objetivos.

Na intervenção dirigida, a ação do estado é imperiosa. Diferentemente da primeira, o Estado determina, coage os particulares e os atores econômicos estatais a se comportarem de determinada maneira, sob pena de sanções. A norma proíbe ou impõe uma ação ou omissão.

Na intervenção 'combinada', ou 'concertada', o ranço autoritário das normas de política econômica é deixado de lado. Nessa modalidade de intervenção, o Estado, juntamente com os particulares – sejam empresários trabalhadores, consumidores, profissionais liberais, ambientalistas –, por intermédio de suas entidades representativas, trocam informações e dados econômicos; estabelecem metas, objetivos, comportamentos conjuntos ou individuais, bem como

estabelecem/executam as medidas de políticas econômicas.

Na intervenção contratual, posteriormente à combinada, particulares e Estado celebram acordos e contratos para a sua concretização. Nesse caso, os particulares, juntamente com o Estado, atuam de forma direcionada para alcançarem os objetivos da intervenção, animados por um pacto que oferece aos primeiros, vantagens fiscais, subvenções, crédito, facilidades nas transações internacionais, obtendo o segundo a realização das políticas econômicas voltadas para o bem-estar social. (CLARK, 2001, p. 31-32).

Já nos ensinamentos de Eros Roberto Grau, a intervenção do Estado no domínio econômico se distingue em três modalidades: “*intervenção por absorção ou participação (a), intervenção por direção (b) e intervenção por indução (c).*” (GRAU, 1990, p.162).

Sendo ainda utilizada a classificação da intervenção estatal como direta e indireta, colacionado, mais uma vez, o magistério de Giovani Clark, que com objetividade as conceituam da seguinte forma:

A intervenção direta é realizada quando o Estado cria as chamadas empresas estatais (empresa públicas e as sociedades de economia mista) para atuarem no domínio econômico, como agentes, concorrendo com os particulares ou detendo o monopólio; ou ainda, quando o Estado cria as agências reguladoras para regularem e fiscalizarem serviços e atividades econômicas. (CLARK, 2001, p. 33)

Por fim, há os que dividem a intervenção do Estado no domínio econômico como “Estado Regulador” e “Estado Executor”, como é o caso de José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2006, p. 752).

2.4 A Economia Social de Mercado e os interesses locais

O modelo atual, neoliberal, não satisfaz as necessidades populares, a diminuição do Estado não veio acompanhada de bons resultados. Assim, está tomando força um novo modelo a ser adotado, à economia social de mercado, ele, basicamente, se distingue do liberalismo puro ao passo que se pauta nos princípios democráticos de direito, principalmente na descentralização do Estado, proporcionando uma participação ativa da sociedade, aproximando-o dos interesses sociais e econômicos.

Nesse particular, a economia social de mercado se baseia na democracia participativa, na qual o cidadão passa de mero espectador para ator principal da vida política, participando ativamente da tomada de decisão de interesses sociais. A população é instrumento de desenvolvimento do sistema, é fonte de ideias e de soluções.

Portanto, a economia social de mercado pode ser uma resposta à globalização, vez que a mesma não respeita as diferenças e interesses regionais e locais, ela tenta impor a países subdesenvolvidos uma política de países de primeiro mundo, tornando aqueles escravos destes.

Assim, o novo modelo, permite a defesa dos interesses locais, ao passo que a descentralização do Estado o traz para perto do cidadão, sendo que esta aproximação se dá, no Brasil, por meio dos Municípios, sendo estes dotados de autonomia política, legislativa e administrativa e, por conseguinte, interlocutores da sociedade no desenvolvimento de ações em defesa dos interesses locais.

Destarte, a economia social de mercado defende a intervenção estatal no domínio econômico, por meio da descentralização do Estado, sendo que esta descentralização se dá, principalmente, pelo aparelhamento dos poderes municipais, criando meios para que esta esfera de poder possa, efetivamente, intervir no domínio econômico.

Nesse viés interpretativo Giovanni Clark faz algumas ponderações sobre o tema:

Nesses tempos de novas técnicas intervencionistas, em experiência em boa parte da Europa, mas ainda distante da nação brasileira, refêem de um pseudoprojeto de Estado mínimo, o Poder local ganha destaque. Apesar de vivermos em uma aldeia global e inseridos em um Estado soberano, a sociedade tecnológica atual tem que solucionar alguns dos seus conflitos e satisfazer a maioria das necessidades de uma sociedade plural a partir das comunidades locais, de seus poderes e dentro de uma porção limitada do território. O espaço local – no caso, o Município – deve ser privilegiado em todas as suas formas, para a melhoria da qualidade de vida e inserção dos excluídos no mundo da dignidade. (CLARK, 2001, p. 58-59)

Face à necessidade de implementar a atuação dos Municípios no domínio econômico, vislumbramos na criação de Consórcios Públicos voltados para este fim, como uma das soluções possíveis e viáveis para tal implementação, tendo em vista possibilitar à reunião de esforços, principalmente os pequenos Municípios desprovidos de recursos para a elaboração de políticas econômicas/sociais, visando o desenvolvimento local e regional.

3 O INSTITUTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

3.1 Os Consórcios Públicos e sua regulamentação

A Lei nº 11.107/05, com fundamento no art. 241, da Cr/88, veio disciplinar a constituição dos consórcios públicos. Tal norma trouxe inovações conceituais, principalmente

com a possibilidade de participação de todas as esferas federativas, não só como anteriormente, onde as associações se davam entre entes de mesmo nível, além da possibilidade de serem os consórcios constituídos com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado.

Os consórcios públicos, desse modo, constituem poderoso instrumento para, não só os Municípios, mas também os Estados menos abastados de recursos, enfrentarem conjuntamente os problemas que assolam suas populações, somando recursos materiais, financeiros e humanos de cada ente, por meio da utilização conjunta de máquinas, equipamentos e mão de obra especializada, realizando ações coordenadas, que se fossem implementadas isoladamente não atingiriam os resultados almejados.

Assim, a Lei 11.107/05, foi um importante meio de concretização do federalismo cooperativo, possibilitando a implementação de políticas públicas mais eficientes ao trazer para o âmbito municipal e regional as discussões de temas inerentes aos interesses locais e intermunicipais.

Nesse sentido são os ensinamentos de Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira, ao disporem sobre as vantagens da formação dos consórcios públicos:

São evidentes as vantagens da cooperação entre entes federados, podendo ser citadas: (a) a racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns, (b) a criação de vínculo ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional, (c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional e (d) a conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos. (MEDAUAR, OLIVEIRA, 2006, p. 23)

Na mesma esteira são as lições de Vital Moreira, ao dispor que as características básicas dos consórcios públicos, seja ele constituído como pessoa jurídica de direito público ou privado, são as seguintes:

É a de que ele visa realizar interesses comuns aos entes consorciados, mas com respeito da titularidade deles pelos seus membros. O consórcio é instrumento de realização de interesses próprios dos consorciados. São, portanto, essencialmente formas de cooperação e não de fusão, integração ou absorção. (MOREIRA, 1997, p. 360)

3.2 Criação dos Consórcios Públicos

Os consórcios públicos serão constituídos por meio de contrato, com a posterior ratificação do protocolo de intenções. Desse modo, há que se observar que o primeiro requisito para a formação dos consórcios públicos é o atendimento a exigência constitucional contida no art. 37, inciso XIX, da CR/88, que dispõe sobre a necessidade de lei específica, de cada ente federado consorciado autorizando sua formação.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...);

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (BRASIL, 1988)

Questão de importante relevo no instituto dos consórcios públicos é a possibilidade do mesmo ser criado como pessoa jurídica de direito público e, também, pessoa jurídica de direito privado, sendo que no primeiro caso ele integrará a administração indireta dos entes consorciados, nos termos do que dispõe o art. 6º, da Lei 11.107/05.

A sequência a que se dá a formação dos consórcios públicos é, basicamente, a seguinte: subscrição do protocolo de intenção, ratificação por lei específica de cada um dos entes subscritores do protocolo de intenções, celebração do contrato de consórcio público.

Após a sua constituição, os consórcios públicos ainda possuem algumas peculiaridades, tais como a celebração de contrato de rateio e também de contrato de programa, além das especificidades sobre a gestão do consórcio público.

Como dito anteriormente, o protocolo de intenções é o instrumento inicialmente utilizado para a criação dos consórcios públicos, constituindo tal protocolo como manifestação de vontade dos Chefes do Poder Executivo. É o instrumento jurídico preliminar à formação, configurando a materialização da vontade dos entes federados em celebrar o consórcio.

Dispõe o art. 4º, da Lei 11.107/05, que o protocolo de intenções deverá conter algumas cláusulas obrigatórias, haja vista a sua grande importância à constituição do consórcio público.

Dentre essas cláusulas, a concernente às finalidades e objetivos do consórcio público é de suma importância, vez que, no caso em apreço, o principal objetivo do presente texto é

demonstrar a possibilidade de criação de consórcio público para ser utilizado como instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico, visando, principalmente, o desenvolvimento social e econômico de determinado Município e/ou região.

Atendidos os requisitos constantes no artigo 4º, da Lei dos consórcios públicos, o próximo passo é a fase de ratificação, vez que a subscrição do protocolo não é suficiente para o surgimento da pessoa jurídica, devendo, assim, haver a ratificação pelo poder legislativo do ente envolvido, por meio da edição de lei específica, nos termos do caput do art. 5º, da Lei 11.107/05.

Contudo, tal ratificação poderá ser dispensada caso o ente que pretenda constituir o consórcio já tenha editado, anteriormente ao protocolo de intenções, lei disciplinando a sua participação.

Ultrapassada a fase do protocolo de intenções, passa-se, então, à celebração do contrato de consórcio, sendo que o texto de tal contrato deverá, rigorosamente, obedecer ao texto da fase de pré-contratação, havendo, na verdade, apenas a alteração da nomenclatura do documento, passando de protocolo de intenções para contrato de consórcio.

Tendo em vista o latente interesse público envolvido na celebração do contrato de consórcio, indispensável se mostra para sua eficácia torná-lo público por meio da imprensa oficial competente.

Por outro lado, tratando-se de consórcio público de direito privado será acrescentado uma fase de registro, na qual o contrato de consórcio será registrado no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas da sede do consórcio público. Enquanto não registrados os atos constitutivos a pessoa jurídica aqui tratada não passará de mera sociedade de fato, nos termos do direito civil.

Para a manutenção do funcionamento do consórcio necessário se faz que os entes consorciados transfiram recursos ao mesmo. Contudo, para que haja tais transferências, necessário se mostra a prévia celebração do contrato de rateio, nos termos do que dispõe o art. 8º, da Lei nº 11.107/05.

Além da obrigatoriedade do contrato de rateio, quando em se tratando de consórcios públicos com o objetivo de disciplinar à gestão associada de serviços públicos, necessário se mostra elaboração do contrato de programa, nos termos do disposto no art. 13, da Lei 11.107/05.

O objeto do contrato de programa será a transferência da execução do serviço ao contratado ou a transferência da execução do serviço, acompanhada de encargos, serviços,

pessoal e bens essenciais à sua prestação, podendo abranger, ainda, seu planejamento, regulação e fiscalização.

Por fim, a gestão do consórcio público terá como órgão superior a assembleia geral dos entes consorciados, sendo ela composta, basicamente, pelos chefes do Poder Executivo de cada ente, a qual terá as atribuições de elaboração dos estatutos e suas posteriores alterações, dentre outras mais. Tendo como representante legal um dos chefes de Poder Executivo dos entes contratantes, podendo ser o mesmo auxiliado em suas atividades de gestão pelos órgãos administrativos internos do consórcio.

4 O CONSÓRCIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

4.1 A competência do Município para intervir no domínio econômico

Antes de permear no estudo da possibilidade de utilização dos consórcios público como instrumento de intervenção dos Municípios no domínio econômico, necessário se mostra discorrer, brevemente, sobre a competência dos Municípios para intervir no domínio econômico.

É de se notar que a Constituição da República de 1988, ao dispor sobre a competência para intervir no domínio econômico, obstaculizou a possibilidade dos Estados-membros e os Municípios intervirem no domínio econômico de forma ampla e geral, principalmente no que diz respeito às matérias de competência exclusiva e privativa da União.

Contudo, no que concerne a competência concorrente, vedação alguma constatamos na possibilidade dos Municípios legislarem, de forma a suplementar a legislação federal e estadual, para atender os interesses locais sobre direito econômico.

Para evidenciar o aqui exposto, mais uma vez trazemos à baila os ensinamentos de Giovanni Clark, que em sua tão conhecida obra “O Município em Face do Direito Econômico” exaure o tema, não restando qualquer duvida sobre tal questão:

As competências concorrentes, isto é, legislativas, previstas pela Carta Política de 1988, também abrem caminho para o intervencionismo econômico municipal. Isso acontece quando a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 24, permite à União e aos Estados-membros legislar sobre certas matérias – à primeira, editar as normas gerais; aos outros, suplementá-las para atender às suas peculiaridades – e ainda, em seu artigo 30, incisos I e II, quando prevê a competência municipal para suplementar a legislação estadual e a federal no que couber, para atender aos interesses locais.

Assim sendo, o Município pode legislar sobre as matérias do artigo 24 da CF para atender ao interesse local. (CLARK, 2001, p.94-95)

E continua o Autor, para arrematar a discussão sobre tema:

Conjugando-se os artigos 24 e 30, incisos I e II, de nossa Carta Constitucional, com os artigos 170 a 192, bem como os artigos que ditam as competências exclusivas e privativas da União exclusivas dos Estados-membros, encontramos os contornos principais para a intervenção do Município no domínio econômico. Dessa forma, detectamos o alcance, a amplitude e as limitações da ação econômica das Comunas. Os Municípios, no que tange à intervenção no domínio econômico, tem de obedecer as normas gerais produzidas em nível federal,(...). (p. 96)

Na mesma linha é o magistério do Municipalista José Nilo de Castro, que com sua notável sabedoria dispõe que:

Infere-se dessa competência que incube ao Município o exercício da faculdade de legislar suplementarmente, isto é, nos vazios e indeterminações da legislação federal e estadual, satisfazendo-se a cláusula constitucional da compatibilidade (no que couber). Não fosse assim ou não pudesse sê-lo, seria comando normativo vazio na Constituição.

O Município não detém competência expressa para legislar concorrentemente (com a União, o Estado e o Distrito Federal) sobre as matérias constantes do art. 24 da CR, em que se assenta explicitamente suplementar pressupõe a satisfação da cláusula constitucional no que couber.(...)

Conseqüentemente, competirá ao Município legislar suplementarmente sobre as matérias previstas no art. 24 da Constituição Federal, desde que, em razão de sua própria natureza, inapropriáveis estão da competência legislativa municipal, mesmo suplementar, como as hipóteses previstas no precitado art. 24, I (direito penitenciário); III (juntas comerciais); IV (custas dos serviços forenses); X (criação, funcionamento e processo de juizados de pequenas causas); XI (procedimentos em matéria processual); XIII (defensoria pública). Há que se coadunar esse complexo de competência com o disposto também no art. 30, VI, VII e IX, CR. (CASTRO, 2006, p. 200-201).

Noutro lado, é importante ressaltar que possui ainda os Municípios, dentro do Texto Constitucional, suas competências exclusivas, legislativas e/ou administrativas, que impossibilita a atuação dos demais entes nesse âmbito (art. 30, I, III, IV, V, VIII, art. 156, I a III, da CR/88), sem falar da competência comum para a atuação administrativa dos entes federados. O que só vem corroborar com a capacidade intervencionista dos Municípios.

Por fim, para fechar a discussão sobre a competência dos Municípios para intervirem no domínio econômico, o Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, em voto exarado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.950-3/SP, sob sua relatoria, pacificou o tema nos seguintes termos:

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 os Distrito Federal, nos termos do disposto no art. 24, inciso I, da Constituição do Brasil, detêm 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 assunto de interesses locais, aí abrangidos os atinentes à sua economia, na forma do artigo 30, inciso I, da CB/88. (STF, 2006)

Assim, uma vez definida a competência dos Municípios para intervir no domínio econômico, passamos, agora, a discorrer sobre a utilização dos consórcios públicos como instrumento de concretude da intervenção municipal.

4.2 A transferência da competência interventiva do Município ao Consórcio Público

Num primeiro momento, cumpre explicitar a necessidade, de na formação do consórcio público, já no protocolo de intenções, que fiquem definidos os campos de atuação e os objetivos do consórcio, pois, a partir da definição dos objetivos gerais é que os entes consorciados editaram suas leis ordinárias, de modo a autorizar a atuação do consórcio em determinada área.

Desse modo, por meio de lei autorizativa, o ente consorciado transferirá determinadas competências para o consórcio público. Contudo, haverá matérias que não poderão ser transferidas, haja vista serem elas indelegáveis, como por exemplo, a elaboração de leis. Todavia, nada obsta que seja transferida à competência para regulamentar determinada matéria, sendo possível, ainda, que os consórcios públicos produzam estudos técnicos que servirão de subsídios para elaboração de leis, de forma uniforme entre os entes consorciados, tais como códigos tributários e planos diretores.

Como se pode notar poderá o ente federado, *in casu* os Municípios, delegar inúmeras atribuições ao consórcio público, abrangendo os seus interesses comuns e obedecendo a suas competências constitucionais, para atingir os objetivos para os quais foi criado.

Desta feita, a transferência da capacidade interventiva do Município, dentro de sua competência constitucional, para o consórcio público se mostra plenamente capaz, na medida em que viabiliza sua atuação no desenvolvimento econômico e social, através da união de esforços para alcançar objetivos comuns, mantendo intacta a autonomia de ente federado.

O que se deve notar é a necessidade de bem definir, já na fase de negociação, antes

mesmo da elaboração do protocolo de intenções, quais serão os objetivos precípuos da contratação do consórcio público, pois, nos termos do protocolo de intenções é que serão editadas as leis de cada ente interessado e elas é que disciplinarão as transferências de competências dos entes para o consórcio público.

A fim de apenas exemplificar, poderão ser criados, pelos Municípios, consórcios públicos com a finalidade de atuar como Agência Reguladora Regional, disciplinando e fiscalizando a prestação dos serviços públicos a eles inerentes, poderá ele ser criado para atuar como capacitador de mão de obra para determinadas áreas, também como fomentador do desenvolvimento de atividades econômicas características de determinada região, como meio de atração de investimento, como instrumento de divulgação de potencial turístico e cultural da região, podendo, ainda, ser criados consórcios para atuarem de forma direta no domínio econômico, como a criação de Empresa Pública intermunicipal para a prestação de serviços de interesse eminentemente local e regional, dentre outras infinitas opções.

4.3 As formas de intervenção do Consórcio Público no domínio econômico

Conforme já explanado, possuem os Municípios competência para intervir no domínio econômico, sendo que tal competência poderá ser em alguns casos delegada aos consórcios públicos, mediante lei ordinária de cada ente consorciado, *in casu* Municípios.

Uma vez constituído o consórcio público com o objetivo precípuo de intervir no domínio econômico, no próprio protocolo de intenções já deverá constar de que forma serão realizadas as intervenções, quais áreas e em quais momentos.

Por serem inúmeras as formas em que poderão os consórcios intervir no domínio econômico, iremos nos ater, aqui, em tratar de apenas algumas delas, evidentemente as mais comuns, como por exemplo, como agente regulador, não só dos serviços públicos, mas também da atividade econômica, como fomentador de determinadas atividades desenvolvidas no âmbito local e regional, como meio de defesa do consumidor e do meio ambiente, como meio de redução das desigualdades regionais e sociais, executando diretamente serviços públicos de interesse supra-local, atuando diretamente no mercado, seja por empresa pública criada pelo consórcio, mediante lei autorizativa dos entes consorciados, ou mesmo criando uma sociedade de economia mista para estes fins.

Assim, tais intervenções, como alhures ressaltado, poderão ser de forma direta ou indireta.

4.3.1 Intervenção direta

Os consórcios públicos intervirão no domínio econômico diretamente nas seguintes hipóteses, entre outras: quando cria uma agência reguladora regional, quando agir como prestador de serviços públicos, declaradamente, de interesses local e regional, como empresário, em concorrência com o setor privado, suplementando a iniciativa privada quando esta se mostrar omissa, incapaz ou mesmo desinteressada em determinada área de interesse local ou supra-local, podendo também intervir de forma direta firmando convênios, contratos e acordos, como, por exemplo, celebrando parcerias público-privada, nos termos da Lei 11.079/2004 (Lei das PPPs), sendo que neste último caso teríamos verdadeiramente um forma mista de intervenção, na medida em que o consórcio arcaria com parte do investimento e a outra parte seria de responsabilidade do particular mediante contrato de concessão.

Ressalte-se que em se tratando da regulação, o consórcio público intervirá de forma direta quando criar à agência reguladora regional. Contudo, quando por meio dessa agência ele editar normas reguladoras da atividade econômica, ou mesmo ditar regras de modicidade na prestação de serviços públicos delegados a particulares, estar-se-ia atuando de forma indireta mediante a regulamentação das referidas atividades.

Como já mencionado em outra oportunidade, mostra-se inteiramente possível à criação de consórcios públicos reguladores, não só para atuarem no planejamento, regulação e fiscalização de serviços públicos delegados aos particulares, mas também para atuarem como agentes reguladores de outras áreas, mediante o poder de polícia administrativa transferido à ele mediante lei ordinária dos entes consorciados.

Notadamente, nenhum empecilho há na regulação econômica e/ou de serviços públicos ser executada pelos consórcios públicos, ao passo que não se estaria falando de simples delegação de competência a terceiros, mas sim à entidade criada exclusivamente para tal fim, mediante lei ordinária dos entes políticos competentes, nesse caso os Municípios, sendo o consórcio público nada mais nada menos do que uma *longa manus* dos próprios Municípios.

Ademais, vale acrescentar que os consórcios públicos criados com o objetivo de atuar como agente regulador da atividade econômica e, também, dos serviços públicos de interesse supra-local, possuirão características peculiares, pois ora terão natureza puramente de consórcio público e ora natureza de agência reguladora.

Quanto à possibilidade dos consórcios públicos atuarem diretamente no domínio

econômico, prestando diretamente serviços públicos de interesse intermunicipal, se daria mediante a criação, pelo consórcio, de empresas públicas intermunicipal ou sociedade de economia mista para estes fins.

Dentre os serviços mais comuns que poderão ser prestados diretamente pelos consórcios públicos destacamos os serviços de saneamento básicos, coleta de resíduos sólidos, abastecimento de água, limpeza urbana, dentre outros mais que sejam devidamente declarados, mediante lei dos entes consorciados, como sendo de interesses local/regional.

Outra meio de atuação direta do consórcio público no domínio econômico seria no caso de também criar empresa pública ou sociedade de economia mista, mas não para prestar serviços eminentemente público, mas atuar em regime de concorrência com os particulares naquelas áreas de grande interesse social, devidamente declarado em lei, como por exemplo, na criação de restaurantes populares nas sedes dos Municípios consorciados, visando ofertar refeições saudáveis a preços reduzidos, como meio de implementar uma política de segurança alimentar e, também, de redução dos gastos familiares.

Nesse caso, a criação dos restaurantes populares por meio do consórcio se mostra interessante, tendo em vista a possibilidade do exercício do poder de barganha do consórcio na hora de comprar os gêneros alimentícios para a preparação das refeições, haja vista grande volume de produtos a serem negociados.

4.3.2 Intervenção indireta

Os consórcios públicos atuarão indiretamente no domínio econômico agindo como agente normativo e regulador da vida econômica regional, agindo como planejador do desenvolvimento regional, fomentando a atividade de determinados setores da economia e, também, fiscalizando a atividade dos particulares por meio do poder de polícia a ele transferido. Tal forma de intervenção indireta está disposta, expressamente, no art. 174, da CR/88:

Art. 174. 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. (BRASIL, 1988)

Muito comum, nos dias de hoje, é a utilização da intervenção indireta do Estado no domínio econômico, por meio de seus Poderes Legislativo e Executivo, elaborando normas jurídicas que podem ser proibitivas, imperativas, programáticas e premiais.

Nesse sentido, cada Município consorciado deverá editar leis específicas sobre a intervenção no domínio econômico e, também, sobre a transferência do poder regulamentar destas leis para o consórcio.

Como alhures explicitado, não detém os consórcios públicos competência para exercer o poder de polícia econômica, haja vista este advir da competência legislativa do Município. Contudo, poderão os consórcios públicos ser dotados de poder de polícia administrativa, com competência para editarem regulamentos capazes de disciplinar as atividades econômicas, desde que tais competências sejam delegadas pelas leis ratificadoras do protocolo de intenções.

Desse modo, a regulamentação da atividade econômica pelos consórcios públicos será exercida mediante a regulamentação das leis dos entes consorciados, não podendo eles inovarem a ordem jurídica local, mas apenas criar mecanismos de dar efetividade às leis locais.

Sobre as normas regulamentares, vale trazer à baila os ensinamentos do Mestre Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, que com toda propriedade aduz que "*(...) os regulamentos são regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado, enquanto poder público (...)*" (MELLO, 1979, p. 342).

Desta feita, a regulamentação é instrumento necessário para dar efetividade aos dispositivos legais. São os regulamentos que especificarão as formas de atuação da Administração, tanto no que diz respeito aos procedimentos a ser adotado, quanto na determinação dos critérios a serem utilizados como base ao cumprimento da lei.

Nesse viés são as lições de José Joaquim Gomes Canotilho, ao dispor que, "*o regulamento é uma norma emanada pela Administração no exercício da função administrativa e, regra geral, com caráter executivo e/ ou complementar da lei (...)*". (CANOTILHO, 2002, p. 829).

Vale acrescentar que mesmo não possuindo capacidade para legislar, poderá o consórcio público produzir estudos técnicos que servirão de subsídios para elaboração de leis ou planos, de forma uniforme entre os entes consorciados, tais como códigos tributários e planos diretores.

Ao transferir, mediante lei ordinária, ao consórcio público a competência para regulamentar a atividade econômica, estará o Município buscando não só o desenvolvimento local, mas também o de toda a região abrangida pelo consórcio, na medida em que este melhor desenvolverá ações que defendam os interesses regionais. Por mais, propiciará o

diálogo dos Municípios com os Estados e com a União, tendo em vista a maior representatividade e estruturação para buscarem recursos e reivindicar ações que visem o desenvolvimento regional.

Poderá os consórcios públicos também atuar indiretamente no domínio econômico exercitando o Poder de Polícia Administrativa a ele transferido pelos entes consorciados. Tal poder poderá ser utilizado para fiscalizar a atividade privada, como por exemplo, exercendo fiscalização sanitária, ambiental e de segurança.

Poderá, ainda, exercer a atividade que vise à defesa e o apoio aos consumidores locais e regionais, sendo que para tanto poderá ser criada uma espécie de PROCON regional, ao passo que a criação de tal órgão por apenas um Municípios se mostraria inviável, tendo em vista o elevado custo de sua manutenção.

Os consórcios Públicos, também poderão atuar indiretamente no domínio econômico por meio de atividades fomentadoras de determinados setores econômicos, como por exemplo, o desenvolvimento do turismo regional, a implementação de políticas de desenvolvimento agrícola e urbano, entre outras mais.

Sobre a atividade de fomento, dispõe Célia Cunha Mello ser ela:

(...) a função estatal incentivadora, positiva e persuasiva, que culmina em imprimir uma verdadeira metamorfose no papel estatal. O Estado, tido como o absenteísta garantidor dos direitos individuais ou como o socialista repressor da iniciativa privada, passa a assumir uma postura dirigente.(...)
Nesse contexto, a atividade de fomento não pode mais ser compreendida como benevolência do Estado, deixando de ser considerada mera liberalidade, favor ou graça, para apresentar-se como poderoso mecanismo de apoio, promoção e auxílio das iniciativas socialmente significantes, voltadas ao desenvolvimento socioeconômico. (MELLO, 2003, p. 36)

Diante desse meio de intervenção indireta dos consórcios públicos no domínio econômico no âmbito local e regional, poderão ser desenvolvidas ações que visem incrementar atividades de relevante interesse econômico, buscando atingir o fim maior que é o desenvolvimento econômico e social, não só dos Municípios, mas de toda a região.

Por fim, poderá os consórcios públicos intervir no domínio econômico mediante o desenvolvimento do planejamento econômico e social dos entes consorciados, servindo de instrumento técnico para elaborar estudos e desenvolver soluções que atendam aos interesses coletivos de todos os consorciados.

A realização de um planejamento integrado possibilitaria dar ênfase a determinadas ações desenvolvimentistas regionais, ao passo que se cada Município o realizá-lo,

isoladamente, não disponibilizaram de meios para implementação de atividades mais complexas, o que se tornaria viável conjuntamente.

Desta feita, diante do exposto até o presente momento, há de se concluir ser o consórcio público grande instrumento de intervenção dos Municípios no domínio econômico, visando à implementação de políticas de desenvolvimento regional, seja intervindo de forma direta ou de forma indireta na área econômica.

5 CONCLUSÃO

Diante da análise do instituto da intervenção do Estado no domínio econômico e seu desenvolvimento ao longo do tempo, somos conduzidos à constatação de que a cada dia que passa mais o modelo econômico capitalista necessita do suporte e apoio do Estado para sobreviver.

Como vivenciamos nos últimos tempos, o modelo de economia de mercado, baseado na intervenção mínima do estado nas relações econômicas não se mostra capaz de atender às expectativas por ele criadas, pois a cada dia que passa a economia se afunda no devaneio do poderio econômico das grandes empresas que perseguem apenas o lucro, ficando a sociedade refém das mesmas.

Assim, face tal cenário, está surgindo um novo modelo econômico, qual seja, a economia social de mercado. Tal modelo defende a intervenção estatal no domínio econômico, por meio da descentralização do Estado, sendo que esta descentralização se dá pela implementação dos poderes municipais, criando meios para que esta esfera de poder possa, efetivamente, intervir no domínio econômico.

Tal modelo é, efetivamente, orientado pela vontade popular, respeitando as diferenças regionais/sociais, culturais e econômicas das comunidades. O poder municipal ganha força nesse contexto, sendo, contudo, necessário propiciar às comunas meios de intervir no domínio econômico, seja direta ou indiretamente.

Face à necessidade de aparelhar a atuação dos Municípios no domínio econômico, é que concluímos pela possibilidade de criação de Consórcios Públicos voltados para este fim, como uma das soluções possíveis e viáveis para tal aparelhamento, tendo em vista possibilitar à reunião de esforços, principalmente dos pequenos Municípios, desprovidos de recursos para a elaboração de políticas econômicas/sociais, visando o desenvolvimento local e regional, pautado em políticas públicas.

Ademais, os consórcios públicos constituem importante meio de concretização do federalismo cooperativo, possibilitando a implementação de políticas públicas mais eficientes, trazendo para o âmbito municipal e regional as discussões de temas inerentes aos interesses intermunicipais, dentre eles, a implementação do modelo de economia social de mercado.

Desse modo, diante de todo o exposto, há que se concluir pela possibilidade e viabilidade da criação de consórcios públicos como meio de intervenção dos Municípios no domínio econômico, uma vez que possibilitaria a reunião de esforços e recursos para implementar políticas econômicas e sociais que acarretariam o desenvolvimento local e regional.

Esses consórcios públicos intermunicipais poderão atuar no domínio econômico de várias formas, dentre elas: indiretamente, editando normas reguladoras da atividade econômica, disciplinando e fiscalizando a prestação dos serviços públicos delegados; como capacitador de mão de obra para determinadas áreas; como fomentador do desenvolvimento de atividades econômicas características de determinada região; como meio de atração de investimento ou como instrumento de divulgação de potencial turístico e cultural da região.

Podendo, ainda, ser criado consórcio público para atuar de forma direta no domínio econômico, com a criação de Empresa Pública intermunicipal para a prestação de serviços público de interesse eminentemente local e regional. Sendo, ainda, possível a criação, pelo consórcio público, de Empresa Pública que atuaria em regime de concorrência com os particulares naquelas áreas de grande interesse social, dentre outras infinitas opções de atuações.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 outubro de 1988.

BRASIL, Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de abril de 2005.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.950-3/São Paulo, Relator: Ministro Eros Roberto Grau, Tribunal Pleno, **Diário da Justiça**: 02/06/2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 1008p.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. rev. e ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 612p.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. VITAL MOREIRA. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 266p.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. Malheiros, 336p.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. 1ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 174 p.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 218p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço Público e Poder de Polícia: Concessão e Delegação. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 5, agosto, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 23 de outubro de 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 56, São Paulo: Malheiros, 2008. 1073 p.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. 2. ed. v I. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MOREIRA, Vital. **Administração autônoma e associações públicas**. Coimbra: Coimbra, 1997.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito econômico**. São Paulo: LTr, 2008. 102p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 555p.

SUNDEFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Edição Fac-similar da de 1968, Rio de Janeiro: Renovar, 1998. 607p.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955.