

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**HÉBER TIBURTINO LEITE**

**CONTEMPORANEIDADE E FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO MEDIANTE A  
FORMALIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS - ANÁLISE DA ATUAÇÃO  
INTERNACIONAL DO CONSÓRCIO NORDESTE EM BUSCA DO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**SANTOS - SP**

**2021**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**HÉBER TIBURTINO LEITE**

**CONTEMPORANEIDADE E FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO MEDIANTE A  
FORMALIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS - ANÁLISE DA ATUAÇÃO  
INTERNACIONAL DO CONSÓRCIO NORDESTE EM BUSCA DO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, para a obtenção do título de Mestre em Direito Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

**SANTOS - SP**

**2021**

L533c Leite, Héber Tiburtino  
Contemporaneidade e federalismo de cooperação mediante  
a formalização de consórcios públicos - análise da  
atuação internacional do consórcio nordeste em busca  
do desenvolvimento regional / Héber Tiburtino Leite  
; orientador Edson Ricardo Saleme. -- 2021.  
141 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de  
Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em  
Direito Internacional, 2021  
Inclui bibliografia

1. Federalismo Cooperativo. 2. Entes Subnacionais.  
3. Gestão Associada. 4. Paradiplomacia. 5. Pandemia  
I. Saleme, Edson Ricardo - 1964-. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.3)

**HÉBER TIBURTINO LEITE**

**CONTEMPORANEIDADE E FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO MEDIANTE A  
FORMALIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS - ANÁLISE DA ATUAÇÃO  
INTERNACIONAL DO CONSÓRCIO NORDESTE EM BUSCA DO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, para a obtenção do título de Mestre em Direito Internacional.

Santos, 26 de agosto de 2021.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (orientador) – Membro Nato  
Instituição: Universidade Católica de Santos – UniSantos

---

Prof. Dr. Marcelo José Grimone – Membro Titular  
Instituição: Universidade Paulista - UNIP

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Irene Patrícia Diom Nohara – Membro Titular  
Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM

*“O arroz, o agave do lugar  
O petróleo, a cebola, o aguardente  
O Nordeste é autossuficiente  
O seu lucro seria garantido  
Imagina o Brasil ser dividido  
E o Nordeste ficar independente”*

Ivanildo Vila Nova e Bráulio Tavares

## AGRADECIMENTOS

Quem disse que seria assim, mas foi.

Diante de um cenário de trevas e incertezas decidi lutar para que uma etapa de vida fosse concluída.

Para tanto, foi necessário o apoio incondicional de muitos, que viram nessa minha oportunidade, a oportunidade deles, e isso me trouxe a vitória.

Agradeço a minha força divina, que se chama Deus, pois tudo tem ele.

Àqueles que desde o princípio suaram a camisa para me dar o melhor de tudo, Dona Oroneide e Seu Givaldo, pois sem eles isso era impossível.

Késsia (esposa, namorada e amiga), Pietro (filho e amigo) e Sofia (filha e amiga) foram a parte principal, principalmente quando das viagens a Santos, já que a minha vontade, sempre foram a de vocês. Claro sem esquecer dos momentos de angústia para produzir os artigos, os resumos e a nossa dissertação.

O Gomes e Tiburtino Advogados teve nesse projeto, através de Delmiro no papel de incentivar a inscrição, a matrícula, os primeiros artigos e publicações (muito obrigado!).

Nesse período surgiram pessoas que deram contribuições e passaram a ter o meu respeito, pois as críticas e os elogios serviram de Luz.

Meus irmãos André e Mariana que buscaram trazer o afago e o brilho nos olhos de ver o irmão mais velho Mestre.

Professor Edson Saleme que acreditou na ideia inovadora de falar do Nordeste no contexto Internacional (aprendi muito). Destacar a contribuição dos Professores José Marcelo Grimone e Irene Nohara, que de forma substancial elevaram o conteúdo da pesquisa.

Deixo a minha saudade com Dona Dilce (avó), que durante o percurso dizia que não desistisse. Descanse em paz meu amor).

Meus tios, tias, primos e primas (paternos e maternos) e todos os sobrinhos que sempre diziam: quando termina o mestrado? (Eles paravam para me ouvir sobre Consórcio Nordeste).

Todos têm uma segunda família e a ela agradeço por todas as palavras de força (Maria Cira (in memória), Valdocira, Espedito, Kiev, Maristella e todos os demais da calçada da madrinha).

Aos meus 23 vereadores do Democracia Cristã e a minha vice-Prefeita Cinthia Mambrini, que acreditaram durante o mestrado numa ideia, a mesma que faz eu encerrar esse ciclo.

Rosilandy Lapa e Silvonetto, vocês foram fiéis na construção desse processo, passando a serem amigos da vida e da academia.

Ou seja, a todos e todas que me deram luz, muito obrigado!

Sou Mestre em Direito Internacional, isso ninguém me tira!

## RESUMO

LEITE, Héber Tiburtino. **Contemporaneidade e Federalismo de Cooperação Mediante a Formalização de Consórcios Públicos - Análise da Atuação Internacional do Consórcio Nordeste em Busca do Desenvolvimento Regional**. 2021. 161 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito. Universidade Católica de Santos.

O federalismo no Brasil passou a ter existência a partir da Constituição de 1891. Na perspectiva contemporânea o modelo cooperativo deveria assegurar aos entes federados maior predominância na capacidade de transacionar entre si e com atores internacionais, haja vista que o Estado brasileiro, no decorrer do processo de formação constitucional, sempre utilizou de ferramentas que possibilitassem a cooperação entre os governos subnacionais, contudo, sem a devida regulamentação. Nesta pesquisa objetiva-se analisar a formação do Consórcio Nordeste e sua legitimidade como ente criado com vistas à gestão de serviços comuns dos entes envolvidos, na perspectiva do proposto pelo art. 241 da Constituição Federal. A questão proposta é se a gestão associada, por meio dos Consórcios Públicos, pode transacionar com atores internacionais no intuito de obtenção de recursos visando o desenvolvimento regional, dentro dos limites de competência assegurados na Constituição Federal? A gestão associada por meios públicos deve ser compatível com as metas de eficiência propostas pelos planos nacionais, regionais e municipais. Deve ainda possuir capacidade de articulação e formalização negocial na expectativa de fomentar a governança regional. Na metodologia deste estudo qualitativo emprega-se o método dedutivo conjuntamente com o estudo analítico do federalismo cooperativo no Brasil a partir da Lei. 11.107/2005, que dispõe sobre os Consórcios Públicos, além do Decreto nº. 6.170/2007, regulamentando o que expressa o art. 241 da Constituição Federal. As considerações finais apontam para formação de uma gestão consorciada na busca de fortalecer as relações dos governos subnacionais com a comunidade estrangeira, visando desenvolver ações relacionadas ao cooperativismo internacional, em que o desenvolvimento regional seja fortalecido, pela oferta de serviços públicos próprios.

**Palavras-Chaves:** Federalismo Cooperativo; Entes Subnacionais; Gestão Associada; Paradiplomacia; Pandemia.

## ABSTRACT

LEITE, Héber Tiburtino. **Contemporaryity and Federalism of Cooperation Through the Formalization of Public Consortia - Analysis of the International Performance of the Northeast Consortium in Search of Regional Development**. 2021. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito. Universidade Católica de Santos.

Federalism in Brazil has had its properties structured starting with the Federal Constitution of 1891. In a contemporary perspective, federated entities have a greater predominance in the ability to negotiate with each other and with international parties, given that the Brazilian State, during the process of constitutional formation, has always disposed of legal tools that enabled cooperation between subnational governments, however, without due regulation. This research aims to analyse the formation of the Northeast Consortium and its legitimacy as a subnational entity capable of dealing with supranational relations, as well as the formative system and its degree of participation in the national federative model. This work seeks to answer the following question: can the associated management through Public Consortia deal with international actors to obtain resources aimed at regional development, within the limits of competence ensured by the Federal Constitution? As a premise, it is considered that the management associated by public means is compatible with the efficiency goals proposed by the Federal Constitution, that is, it can articulate and formalize negotiations in the expectation of fostering regional governance including supranational aspects. In the methodology of this qualitative study, the deductive method is used in conjunction with the analytical study of cooperative federalism in Brazil as from Law. No. 11.107 of 2005, which provides for Public Consortia, in addition to Decree No. 6.170 of 2007, regulating Art. 241 of the Federal Constitution. The conclusions point that the formation of consortium management searches to strengthen the relations of subnational governments with the international community, aiming to develop actions related to international cooperation, in which regional development is strengthened through the provision of public services.

**Keywords:** Cooperative Federalism; Northeast Consortium; Associated Management; Paradiplomacy.

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

<b>Figura 1:</b> Distribuição de Competências no Sistema de Governança do Consórcio Nordeste.....	86
<b>Tabela 1:</b> Atos Normativos de Governança do Consórcio Nordeste até abril de 2021.....	87

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAM	–	Administração de Alimentos e Medicamentos
ABC	–	Academia Brasileira de Ciências
ABC	–	Agência Brasileira de Cooperação
ADA	–	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	–	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AEM	–	Agência Europeia de Medicamentos
AFEPA	–	Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
AGEM	–	Agência Metropolitana da Baixada Santista
AGU	–	Advocacia Geral da União
AL	–	Alagoas
APO	–	Autoridade Pública Olímpica
BA	–	Bahia
BIRD	–	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	–	Banco do Nordeste Brasileiro
BRB	–	Banco de Brasília
C4CNE	–	Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste
CAN	–	Comunidade Andina de Nações
CARICOM	–	Comunidade do Caribe
CE	–	Ceará
CEPCD	–	Centro Europeu para Prevenção e Controle de Doenças
CHESF	–	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIDACS	–	Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde
CNE	–	Consórcio Nordeste
CPI	–	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTI	–	Cooperação Técnica Internacional
ECDC	–	European Centre for Disease Prevention and Control
FDA	–	Food and Drug Administration
FESF	–	Fundação Estatal Saúde da Família
FIOCRUZ	–	Fundação Oswaldo Cruz
FRID	–	Fundo Russo de Investimentos Diretos
GTDN	–	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	– Lei Complementar
LRC	– Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	– Maranhão
ODS	– Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis
OMS	– Organização Mundial de Saúde
ONAS COVID19	– Observatório do Nordeste para Análise Sociodemográfica da COVID19
OTCA	– Organização do Tratado da Cooperação Amazônica
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	– Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste
PB	– Paraíba
PCR	– Proteína C-Reativa
PE	– Pernambuco
PGE-BA	– Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PI	– Piauí
PIB	– Produto Interno Bruto
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNI	– Plano Nacional de Imunização
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGDem	– Programa de Pós-Graduação em Demografia
PPGEMA	– Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Monitoramento Ambiental
PRDNE	– Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
RDIF	– The Russian Direct Investment Fund
RN	– Rio Grande do Norte
SARS-CoV-2	– Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2
SE	– Sergipe
SECTI	– Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia
SESAB	– Secretaria de Saúde do Estado da Bahia

SICA	– Sistema Centro-Americano
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
SUDAM	– Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	– Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	– Sistema Único de Saúde
TCU	– Tribunal de Contas da União
UFBA	– Universidade Federal da Bahia
UFPB	– Universidade Federal da Paraíba
UFRJ	– Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	– Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2.FEDERALISMO NA FORMAÇÃO DE ENTIDADES SUBNACIONAIS CONSORCIADAS – DO SURGIMENTO A INTERNACIONALIZAÇÃO.....</b>	<b>18</b>
2.1 Bases do federalismo e sua atuação no Estado brasileiro.....	18
2.1.1 Do Estado como base do Federalismo.....	18
2.1.2 Da construção do federalismo de cooperação.....	21
2.1.2.1 – O Federalismo e os Consórcios Públicos .....	23
2.1.3 Federalismo no Brasil: em busca da descentralização administrativa.....	25
2.2 Da repartição de competências administrativas.....	28
2.2.1 Da competência legislativa nas ações de combate a pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19).....	31
2.3 Instrumentos de governança interfederativa estabelecidos pela Constituição.....	33
2.3.1 Regiões de desenvolvimento (administrativas) .....	344
2.3.2 Das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões .....	35
2.4 Da evolução legislativa do sistema consorcial .....	388
2.4.1 Ferramentas de pactuação cooperativados entes subnacionais.....	433
2.5 Atuação dos entes federados nas Relações Internacionais .....	466
2.5.1 Aspectos da cooperação internacional.....	46
2.5.2 Da cooperação à paradiplomacia: efeitos no estado brasileiro .....	50
<b>3. DA FORMALIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E POSSIBILIDADES DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>53</b>
3.1 Da natureza e Definição Jurídica.....	54
3.1.1 Da participação da união na gestão consorcial.....	57
3.1.2 Dos consórcios de saúde .....	58
3.2 Objetivos consorciais e a construção de um sistema de governança pública.....	60
3.2.1 Do protocolo de intenções e a legalização da gestão consorciada.....	62
3.2.2 Do funcionamento da gestão consorciada .....	65
3.3 Das espécies de contratos aplicados aos entes consorciados.....	68
3.3.1 Contrato de rateio .....	69
3.3.2 Contrato de programa .....	70
3.3.3 Do contrato de execução nacional e os acordos de cooperação internacional.....	71
3.4 Gestão associada de serviços públicos e o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	73

<b>4.GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE .....</b>	<b>75</b>
4.1 Considerações preparatórias do Consórcio Nordeste .....	75
4.1.1 A trajetória do desenvolvimento regional do Nordeste- da centralização a exportação .....	75
4.2 Da formalização do Consórcio Nordeste.....	78
4.2.1. Dos objetivos e finalidades do Consórcio Nordeste .....	81
4.2.2 Da estrutura administrativa na formação de um sistema de governança.....	84
4.3 Das ações preliminares do Consórcio Nordeste .....	90
4.3.1 Da articulação em busca do desenvolvimento regional.....	91
4.4 Da Atuação Internacional no combate ao SARS-CoV-2.....	94
4.4.1 Da constituição do Comitê Científico e seus reflexos no contexto internacional ... ..	98
4.4.2 Governança na compra de vacinas com base na teoria da legalidade extraordinária .....	101
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>109</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>114</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O federalismo cooperativo ocupou no século XX um papel capaz de assegurar aos entes federados uma maior predominância na capacidade inter-relacional, utilizando como parâmetro um histórico contemporâneo efetivado com a Constituição Americana de 1787.

O Estado brasileiro, no decorrer do processo de formação constitucional, buscou utilizar-se de ferramentas que possibilitassem a cooperação entre os governos subnacionais, contudo, sem uma regulamentação. Internamente a evolução jurídica conferida aos entes federativos foram no sentido de que pudessem compartilhar serviços e práticas de gestão mais eficazes. Este ideal já existe desde a criação das regiões metropolitanas e, atualmente, com a possibilidade de criação de consórcios, estabelecido no art. 241 da CF.

O desenvolvimento regional do país é uma das esperanças que se tem para que haja serviços públicos disponíveis para a população. Atualmente, nem metade da população brasileira possui sequer serviço de esgotamento sanitário. Não há priorização de obras essenciais e país ainda padece de uma melhor organização que possa suprir as necessidades básicas.

Hoje existe a Lei n. 13.089, de 2015 (Estatuto da Metrópole), viabilizando as entidades regionais de estabelecerem suas bases, apesar de poucos esforços por parte dos governos e da luta das próprias entidades metropolitanas, criadas, sobretudo, com o propósito de desempenho de serviços comuns atribuídos aos municípios envolvidos.

Por outro lado, conta-se com junção administrativa das diversas municipalidades, fórmula consagrada pela atual Constituição, cujo propósito é a cooperação entre os entes federados em prestar algum serviço ou mesmo realizar obra comum. O instituto dos Consórcios Públicos, originário da Emenda Constitucional n. 19/1998, que alterou o art. 241 da CF/88, trouxe novas expectativas. Essa ferramenta pautada no federalismo cooperativo veio ao encontro das expectativas de formação das parcerias entre os entes federados. Com a criação da Lei. n. 11.107/2005, que dispõe sobre a formação dos Consórcios Públicos, bem como o Decreto n. 6.017/2007, que veio regulamentar as normas gerais deste instituto.

Os Consórcios Públicos atuam em diversas frentes no fortalecimento da prestação de serviços públicos, inclusive nas tratativas internacionais, assegurando aos entes federativos, bem como ao próprio governo federal, instrumentos de gestão cooperativas nas relações com estados soberanos. Com isso se objetiva atingir o desenvolvimento econômico regional.

A formação consorcial, trouxe ao cenário político-administrativo a constituição de um nova espécie de ente público consubstanciado nas regras estatutárias, para estabelecer relações

de cooperação federativa, dando enfoque a realização de objetivos de interesse comum, seja através de uma associação pública e de natureza autárquica, ou com finalidade de direito privado sem fins econômicos, sujeitando-se à fiscalização de dos órgãos de controle interno e externo, para fins de cumprimento das metas fiscais.

Diante desta perspectiva, após a realização do Encontro dos Governadores do Nordeste em março de 2019, sediado em São Luiz – MA, os chefes do Executivo dos nove estados nordestinos aprovaram a criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste). Com essa criação, os Estados integrantes da associação empenharam-se na união para a realização de determinados serviços comuns não muito atrativos para a iniciativa privada. Neste modelo, as unidades federativas envolvidas poderão realizar atos e serviços com o objetivo de efetivar obras e serviços nem sempre interessantes à iniciativa privada, sempre observando o art. 175 da CF.

Cabe destacar que no caso específico da Região Nordeste, na última década, em especial no período de 2003 a 2013, observou-se um crescimento não apenas econômico, mas principalmente dos níveis sociais que superaram a média nacional. Diante deste quadro, as ações do governo central que possuíam um alinhamento político-administrativo convergente com a maioria dos estados da região, quando os eram filiados a um partido comum.

A administração federal atual diverge das diretrizes adotadas pelos presentes governadores do Nordeste, refletindo diretamente nas ações conjuntas que embasam o pacto federativo, cujas iniciativas para cooperação federativa foram rompidas. Isto pelo fato de ser fundamental colocar-se em debate uma nova distribuição de receitas e competências.

Com a formalização do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) há incremento nas tratativas internacionais pela busca de recursos externos e alguma forma de cooperação internacional que possa melhor embasar o projeto de desenvolvimento.

Nesta pesquisa busca-se responder a seguinte questão: A gestão associada dos Estados do NE, por meio dos Consórcios Públicos, estaria apta a transacionar com atores internacionais no intuito de obtenção de recursos visando o desenvolvimento regional, dentro dos limites de competência assegurados na Constituição Federal?

Como hipótese, considera-se que a gestão associada por meios públicos ser compatível com as metas de eficiência propostas pela Constituição Federal (art. 241), ou seja, possui natureza, capacidade de articulação e formalização negocial na expectativa de fomentar a governança regional com aspectos supranacionais.

Assim, busca-se analisar a formação conjuntural do Consórcio Nordeste e sua atuação

no cenário internacional, demonstrando o seu funcionamento junto aos setores institucionais da administração pública e privada, o grau de participação no modelo federativo nacional, bem como a sua importância para o desenvolvimento regional por meio dos avanços comerciais.

A base epistemológica contempla obras diversas destinadas ao melhor esclarecimento da questão proposta e das possíveis respostas sempre dando ênfase na gestão consorciada de natureza jurídica pública, como a entidade Consórcio Interestadual do desenvolvimento do Nordeste.

Nesta pesquisa emprega-se o método hipotético-dedutivo e o estudo analítico, partindo de uma pergunta-problema central para desenvolvimento de pesquisa qualitativa, em que a resposta está implícita na premissa. Com isso, a conclusão analisa a formação de consórcios públicos, nos termos estabelecidos na Constituição Federal, e consecutivamente na legislação complementar, para fins de esclarecer se o ineditismo do consórcio nordeste é capaz de formular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

O levantamento bibliográfico conduzirá a uma análise da doutrina e documentos diversos, através de fontes de dados qualitativas principais, quando da utilização da pesquisa bibliográfica especializada, legislações internacionais, legislações nacionais, decisões judiciais, casos concretos, em especial aos documentos oficiais relacionados às tratativas do Consórcio Nordeste (contratos, resoluções e pareceres). Fontes dos quantitativos complementares como jornais e portais de notícias, também foram utilizados para indicar o caminho do poder de atuação deste agrupamento jurídico e político, e as possibilidades de dotação infraestrutural por meio do consórcio público nordeste, objeto central da análise.

## **2. FEDERALISMO NA FORMAÇÃO DE ENTIDADES SUBNACIONAIS CONSORCIADAS – DO SURGIMENTO A INTERNACIONALIZAÇÃO**

Diante da formalização de novos consórcios públicos com o intuito de viabilizarem a realização de obras de infraestrutura local e aquisição de equipamentos diversos, estabelecem-se novas bases de relação com atores internacionais, sempre diante das competências previstas na Constituição Federal de 1988, aqui se pesquisa a construção do federalismo e sua evolução, e consecutivamente indica o surgimento do instituto dos consórcios públicos no ordenamento jurídico nacional.

### **2.1 Bases do federalismo e sua atuação no Estado brasileiro**

O modelo de Estado e o federalismo adotado no Brasil é aqui enfocada a fim de se discutir a evolução histórica e conceitual, visando a possibilitar o entendimento de atuação dos consórcios públicos como ente público, dentro do que estabelece a Constituição.

O federalismo de terceiro grau adotado no Brasil resulta em experiência singular, capaz de ofertar serviços públicos e desenvolvimento regional. Mesmo diante dessa versatilidade ofertada pela Lei Maior é relevante o estudo de normas regulamentadoras de institutos que auxiliam o desenvolvimento local e regional, tal como preconizado no art. 241 da CF.

#### **2.1.1 Do Estado como base do Federalismo**

Destaca-se que até o surgimento do Estado Moderno em si foi precedido por acontecimentos históricos de grande relevância na formação do Estado Moderno, tendo como destaque para Revolução Francesa, em virtude do enfraquecimento do poder do senhor feudal e da Igreja Católica, que tinha uma atuação feroz no sistema político, e com isso levando ao extremo absolutismo monárquico, combinado com a instauração de novos ideais políticos, acarretando a um novo modelo de sociedade.

A Revolução Francesa, com ideais iluministas, não diverge do discurso do poder monárquico, apesar de seus argumentos humanistas e democráticos, pois procurava legitimar outra forma de poder, pela dominação do povo por meio da lei, e não mais pelo rei. O controle da produção legislativa acarretaria a dominação social. O direito positivo, pelo legislador soberano e impessoal, garantiria a vida em sociedade. O dogma da lei estaria então plantado como meio para resolução de todos os conflitos sociais, de forma perfeita e universal, assim carregando as mesmas características de onipresença e onipotência que a divindade representava no período arcaico, romano e medieval (CHAPARRO, 2014).

Paulo Bonavides (2004, p. 35-36), que reconhece:

A tarefa de alforria da Sociedade, sobre penosa e árdua, assume dimensão gigantesca, pela simultânea exigência de introduzir e consolidar os direitos fundamentais insculpidos em sucessivas gerações, ou dimensões, e cuja concretização se espera da fórmula cunhada pela Grande Revolução do século XVIII.

Nós vivemos e viveremos sempre da Revolução Francesa, do verbo de seus tribunos, do pensamento de seus filósofos, cujas teses, princípios, ideias e valores jamais pereceram e constantemente se renovam, porquanto conjugam, inarredáveis, duas legitimidades, duas vontades soberanas: a do Povo e da Nação.

Aquela Revolução prossegue, assim, até chegar aos nossos dias, com o Estado social cristalizado nos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade. Uma vez universalizados e concretizados, não eles de compor a suma política de todos os processos de libertação do Homem.

A doutrina tradicional conceitua o Estado como uma associação humana (povo) radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outrem (soberana). Com isso, segundo a doutrina de kelseniana, os três elementos do Estado não passam da vigência (poder) e do domínio (povo) e territorial e uma ordem jurídica, ou seja, o Estado coincide com a ordem jurídica. Na contramão, essa mesma ordem que é o próprio Estado não se subordina a outra ordem estatal, em respeito à sua soberania (FERREIRA FILHO, 2020, p. 41).

O Estado moderno é caracterizado por dois elementos básicos, o aparato administrativo, quando da principal atribuição é a prestação de serviços, e o monopólio legítimo da força, quando a coercitividade necessita de regulamentação e passa a ser uma das principais formas de se impor a vontade da lei. Os elementos formadores da estrutura do Estado são o povo, o território, a sua soberania (governo) e a ordem internacional, este último detendo forte crescimento na doutrina nacional, quando da EC n. 45/04, onde inseriu os §§3º e 4º no art. 5º da CF, ao expressarem que as normas dos tratados internacionais de direitos humanos, votadas como normas constitucionais, se equivalem às emendas constitucionais. (SALEME, 2021, p. 04).

A Convenção sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, assinada em Montevideu em 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferência internacional americana, ratificado pelo Brasil pelo Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937, estabeleceu que para ser Estado como pessoa de Direito Internacional, este necessariamente deve possuir os seguintes requisitos: a) povoação permanente; b) território determinado; c) governo; d) capacidade de entrar em relações com os demais Estados.

Valério de Oliveira Mazzuoli (2011, 353-354), conceitua Estado nos seguintes termos:

Um ente jurídico, dotado de personalidade internacional, formado de uma reunião (comunidade) de indivíduos estabelecidos de maneira permanente num território

determinado, sob a autoridade de um governo independente e com a finalidade precípua de zelar pelo bem comum daqueles que o habitam.

Sob a ótica internacional para se caracterizar um Estado Internacional devem existir cinco elementos constitutivos: povo (conjunto de indivíduos unidos por laços comuns); território (base física ou o âmbito espacial do Estado, onde ele se impõe para exercer, com exclusividade, a sua soberania); governo autônomo e independente (é a instância máxima de administração executiva, geralmente reconhecida como a liderança de um Estado ou uma nação); finalidade (traduz na ideia de o Estado deve sempre perseguir um fim) e; a capacidade para manter relações com os demais Estados. (MAZZUOLLI, 2011, p. 353-354).

José Afonso da Silva (2020, p. 102) destaca de forma fundamental que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.

Dentre os elementos formadores do Estado chancelados pela teoria geral do Estado e pela ciência política, a sua forma demonstra como ele estrutura o seu povo, seu território, além de divisão de competências entre os entes subnacionais que o compõem (SALEME, 2021, p. 06), surgindo assim o Estado Unitário e o Estado Federal.

Sérgio Resende de Barros (2015), apresenta a diferença entre as duas formas:

O Estado Federal (como os Estados Unidos, o Brasil, a Suíça, a Alemanha e outros) é um estado soberano constituído de estados federados (estados-membros) dotados, não de soberania, mas apenas de autonomia, os quais têm poder constituinte próprio, decorrente do poder constituinte originário que fez a federação. Desse modo, no estado federal, além da constituição federal, também existem as constituições estaduais. Já o estado unitário não se constitui de estados-membros: é um estado só, uno, ainda que se possa subdividir em regiões (como a Itália), ou em províncias (como o Brasil na época do Império), ou em departamentos (como a França). Pelo que, no estado unitário, apenas há uma constituição: a constituição nacional.

O Estado Federal é formado pela união de vários Estados, e possui como características essenciais: a) descentralização político-administrativa: quando os entes da federação possuem autonomia política e autonomia administrativa; b) participação das vontades parciais na vontade geral: a participação dos Estados-membros na vontade nacional, responsável pela manutenção do equilíbrio federativo; e c) auto-organização dos Estados-membros: cuja capacidade de auto-organização por meio de constituições próprias. Os Estados federados possuem órgãos próprios para o exercício de suas funções legislativa, executiva e jurisdicional (NOVELINO, 2009, p. 530-531).

O federalismo, como nomenclatura no Direito Constitucional, nasceu com a histórica Constituição norte-americana de 1787. Tem como base a junção de coletividades políticas

autônomas. Esta expressão se refere a uma forma de Estado, denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional. (AFONSO DA SILVA, 2020, p. 101).

O pacto federativo dos Estados Unidos da América exigiu um árduo trabalho de “engenharia institucional” na busca pela dupla autonomia territorial, do centro político federal (União) e das subunidades federadas (estados). O desenho federativo estabeleceu um sistema de controles mútuos, os chamados freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que buscavam limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder. Como tal, configurou as características constitucionais do Estado nacional de tipo federal, adotado nos EUA e difundido pelo mundo (SOARES e MACHADO, 2018, p.19).

### **2.1.2 Da construção do federalismo de cooperação**

O termo federalismo deve ser utilizado para expressar, de forma genérica, a ideologia federativa, pois sua realização se constitui mediante diversos arranjos institucionais, que tem como marco a descentralização territorial até o processo que se cria um Estado formado por poderes diversos territorialmente sobrepostos (QUINTILIANO, 2012, p. 44).

A definição contemporânea de federalismo o apresenta como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais. O federalismo é definido, em sua acepção positiva, como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco. Por sua vez, a confederação é caracterizada como uma aliança entre Estados independentes.

O governo central não poderia aplicar as leis sobre os cidadãos sem a aprovação dos Estados, que seriam, em última instância, a fonte da soberania. A diferença essencial entre federação e confederação é que, na primeira, o governo central possui poder sobre os cidadãos dos Estados ou províncias que compõem a União sem que essa ação tenha de ser acordada pelos Estados. A experiência histórica que gera esse novo conteúdo é a construção do Estado norte-americano a partir de 1787 (COSER, 2008, p. 2).

No federalismo a Constituição é a base, em que se edifica a construção federativa. Somente ela pode delimitar as esferas de ambas as sociedades inseridas uma na outra, sem, contudo, perder a união e a harmonia. Cada Estado-membro, conforme o princípio federativo tem sua parcela dos três poderes: legislativo, executivo e judiciário, igualmente ao Estado Federal, somente em proporção relativa ao seu território. Sendo assim, pode-se dizer que cabe à Constituição definir a forma como estará distribuída a Soberania em dado território.

No federalismo americano, os governos locais detêm de uma a discricionariedade que depende da descentralização de ações, das transferências de recursos e da ação direta dos estados. Onde se inclui órgãos regionais, conselhos, convênios, câmaras no legislativo estadual para tratar de determinados assuntos locais ou de determinadas municipalidades e câmaras autônomas, nas quais as municipalidades discutem problemas sem a interferência estadual (ZIMMERMAN, 1995; WILSON; GAMKHAR, 2011).

Na Alemanha, nos termos de sua Constituição, há uma tendência descentralizadora no federalismo, pois, no âmbito dos poderes legislativos, os Estados poderão, com o consentimento do Governo Federal, concluir acordos com Estados estrangeiros (art. 32), bem como todas as entidades da República Federativa Federal e dos Estados podem prestar-se mutuamente auxílio jurídico e administrativo (art. 35). Hesse (1998, p. 214), destaca que prevalece a existência da colaboração recíproca administrativa, no seio constitucional do país, assegurada pela Constituição germânica, em que se traduz um mandamento geral de cooperação (BUNDESTAG, 1949).

Marcelo Novelino (2021, p. 287), destaca o seguinte:

Etimologicamente, a palavra *federação* remonta ao vocabulário latino “foeudus”, que pode ser entendido como “aliança” ou “pacto”. A forma federativa de Estado tem sua origem a partir de um pacto celebrado entre Estados que cedem sua soberania para o ente central e passam a ter autonomia nos termos estabelecidos pela constituição. Nessa aliança que toma forma de um só Estado e instituindo um governo central ao lado de outros regionais, dotados de autonomia necessária à preservação das diferenças culturais locais, mas unidos em prol de ideias comuns. Há, portanto, a incidência de mais de uma esfera de poder sobre a mesma população e dentro de um mesmo território.

Nessa configuração, a Federação, que corresponde a divisão política do Estado, em diversas unidades territoriais autônomas e detentoras de governo próprio, sendo estes chamados de Estados Federados (THOMAZINI, 2020), que, ao se unirem em contextos gerais, mesmo possuindo características costumes e tradições regionais diferentes, detém pontos de congruências, sendo eles: descentralização política, constituição rígida como base jurídica, inexistência do direito de secessão, soberania do Estado Federal, órgão representativo dos Estados – Membros e guardiões da Constituição (LENZA, 2005, p. 175).

No modelo de repartição de competência, bem como na tipologia do federalismo, a doutrina vislumbra tanto um federalismo centrípeto, àquele adotado modelo federalista norte-americano, também denominado por agregação, quando formado por Entes ou Estados, independentes, que resolvem se juntar para formar um Estado Federado, onde os entes têm somente autonomia e o estado federal soberano tem independência como um federalismo centrífugo ou por segregação, em sentido diverso.

Nessa outra concepção (que não busca analisar o movimento de formação da federação, mas acima de tudo, a amplitude da concentração de atribuições, a caracterizar o “tipo” de organização federal), quando se observar uma maior concentração de competências no ente central, estaremos diante do modelo centrípeto (ou centralizador), formado a partir da subdivisão do estado unitário em entes independentes que ganham harmonia e resolvem formar um estado federado independente, em que cada um dos entes federativos tem autonomia; por outro lado, quando se observa uma maior distribuição de atribuições para estados-membros ocorre o modelo centrífugo (ou descentralizador) (LENZA, 2020, p. 484).

Embora apenas a Federação goze de soberania, todo ente federado desfruta de autonomia, o que implica, entre outras coisas, o poder de escolher o seu próprio governo, além de ter, por disposição constitucional, uma esfera própria de competências, na qual atua com autonomia, sem subordinação a outro poder. Um órgão sem autonomia e sem competências próprias constitucionalmente estabelecidas não se caracteriza como um dos entes do estado federal (DALLARI, 2004, p. 08).

#### **2.1.2.1 – O Federalismo e os Consórcios Públicos**

O estudo do federalismo é fundamental ao se analisar o papel dos consórcios públicos como ente público e com capacidade de atuar no cenário internacional, haja vista a principal marca identificável em todo Estado federado seja a constante tensão entre a autonomia das unidades e a necessidade de direção convergente da política nacional. O federalismo busca, de certa forma, conciliar a existência de um Estado único – embora não unitário – com a autonomia política de entidades subnacionais (NEGRINI, 2009, p. 17).

Observar-se-á que o federalismo, que é base de nosso estudo, tem na sua essência o modelo cooperativo, cujo ideal é coordenar as duas esferas, evidentemente sob a batuta da União, com arrecadação tributária partilhados, refletindo em uma repartição vertical de competências, surgido após a Primeira Guerra Mundial. Embora, nos séculos XVIII e XIX, predominava o federalismo dualista, quando tinha como ideal separar as duas esferas estanques, a da União e dos Estados-Membros, caracterizando em uma repartição horizontal de competências e a previsão de tributos exclusivos (FERREIRA FILHO, 2021, p. 48).

A cooperação, na abrangência do Estado Federado, apresenta-se sob diversos formatos, que vão do planejamento integrado de políticas públicas até o auxílio financeiro, passando pelo compartilhamento de recursos e pela gestão associada de serviços públicos, podendo as ações serem coordenadas a partir de um sistema representativo das unidades subnacionais ou pela participação direta destas (DIAS, 2006), com destaque para os consórcios públicos e agências

administrativas (*agencies*) nos Estados Unidos, no âmbito do Poder Executivo, muitos das quais desenvolveram considerável amplitude de autonomia, deixando de estar subordinados ao controle direto da hierarquia do Executivo.

Paulo Bonavides (1971, p. 26) já apresentava uma visão de um federalismo com maior estrutura por meio do fortalecimento de organismos regionais capazes de serem instrumentos de desenvolvimento econômico, objetivando a desconcentração de ações pelo poder federal.

Na região estão potencializadas esplêndidas esperanças fáticas de uma renovação federativa, segundo os rumos e as bases expostas no presente ensaio. Mas tudo isso se perderá ou não acontecerá, caso falte à cúpula do sistema uma orientação programada ou planejada para alcançar politicamente esse desfecho: o federalismo das regiões, única fórmula, a nosso ver, de evitar de futuro a alternativa escura do Estado unitário, ou seja, o pesadelo de um monstruoso Leviatã continental, que se ergueria entre o Atlântico e a Cordilheira dos Andes (BONAVIDES, 1971, p. 26).

Com fulcro na definição de região e nas relações políticas, econômicas, jurídicas, culturais, sociais por ela travadas no cenário internacional é que ressurge o regionalismo atual. Esse fenômeno oferece uma nova mirada sobre regiões, que passaram a ser vistas não como autônomas e sim como elementos intrincados no seio dos Estados Modernos. É muito mais audacioso e visa a redução das esferas do poder do Estado, através da sua transferência a instâncias regionais, surgindo em meio ao processo de integração dos Estados soberanos. (BARACHO; SOUZA, 2010, p. 03)

Bercovici (2001) destaca que a construção da política nacional de desenvolvimento regional deverá se dar através dos princípios do federalismo cooperativo e da solidariedade, em que a busca da homogeneização das condições sociais de vida e a igualdade perante os serviços e políticas públicas em todo território brasileiro. Este, ainda, destaca que o fundamental desta revisão da política brasileira de desenvolvimento regional é a constatação da falência do modelo de autarquias federais criadas nos moldes da SUDENE<sup>1</sup>, onde a referida estrutura deve ser substituído pelo Federalismo Regional. Para o autor, a região seria um ente federado intermediário, entendida como um ente de articulação e cooperação entre União, Estados e Municípios.

Baggio (2006) destaca que a região Nordeste apresentou no decorrer da história política-administrativa brasileira o fenômeno ficou conhecido como regionalismo nordestino. Com surgimento no século XX, a diferenciação regional começou a sentir-se no ordenamento jurídico brasileiro já durante o Império, não só por fatores climáticos, mas também econômicos, aliados às revoltas federalistas ocorridas em Pernambuco.

---

<sup>1</sup> Baseada nos conceitos de centro e periferia, vinculados à análise do comércio internacional, e na proposta de desenvolvimento através da industrialização substitutiva de importações, para a problemática nordestina, com acentuado enfoque para as reformas sociais, consubstanciado na criação da agência de desenvolvimento regional.

Deveras, a formação de Consórcios Públicos pode trazer ao sistema federativo profundas alterações. Não significa com isso que está se implantando uma regionalização do Estado, mesmo os consórcios interestaduais representam um passo importante na valorização do nível regional. A atual Constituição brasileira institui as regiões na Seção IV, artigo 43, que estabeleceu a importância do desenvolvimento das regiões na redução das desigualdades regionais, sendo destacado em tópico específico deste trabalho. As referências à questão regional nas constituições anteriores estavam ligadas ao combate à seca do Nordeste, ao desenvolvimento da Amazônia ou genericamente à competência da União para elaborar planos regionais de desenvolvimento (FERREIRA SANTOS et al, 2020).

Com o surgimento da pandemia do COVID – 19, após decisão histórica do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341 (BRASIL, 2020e) os entes subnacionais superaram as adversidades que o federalismo de competição lhe impõe, consubstanciadas por dificuldades de produzir normas, organizar comitês científicos e crises que orientem suas ações, de propor políticas e programas de ação, assim como de investir ou contratar serviços para reprogramar seus sistemas e serviços de saúde, vindo a se consagrar como exemplos de coordenação e integração de ações em escala regional, fortalecendo a capacidade de atuação dos governos num contexto desigual e vulnerável, principalmente uma melhor didática de comunicação com a população (ALBUQUERQUE; RIBEIRO, 2020, p. 07).

A criação do, por meio dos objetivos do recém-criado Consórcio Público dos Estados da Região Nordeste C4NE, que integrado a uma rede de pesquisadores e entidades acadêmicas de todo o país, consagra a importância de fortalecer o Federalismo por meio de organismos regionais, sem descumprimento do pacto federativo.

Oportunamente se deduz que a cooperação federativa é princípio capaz de reduzir o impacto dessas deficiências regionais, cabendo verificar qual instrumento é capaz de melhor conciliar os interesses dos diversos entes na execução conjunta de serviços públicos. Nesse contexto, emergem os consórcios públicos como instrumento adequado a esse fim. Por meio dele pode-se estabelecer o planejamento regional estratégico, mapear demandas e eleger prioridades regionais na busca do desenvolvimento regional (HILAL, 2015, p. 50).

### **2.1.3 Federalismo no Brasil: em busca da descentralização administrativa**

Sinteticamente, o federalismo no Brasil possui duas facetas: uma em períodos autoritários e outra no período de redemocratização em que os estados perderam a autonomia política e financeira durante a ascensão de regimes autoritários e recuperavam a autonomia, às

vezes em grau maior do que haviam perdido, após a redemocratização (REZENDE, 2013, p. 30):

O pêndulo que marca as situações que caracterizam a centralização ou a descentralização do nosso federalismo registrou um grau acentuado de descentralização com a instauração da República e o advento da Constituição de 1891, que atribuiu amplos poderes aos governos estaduais. A oscilação do pêndulo acompanhou a tomada de poder por Getúlio Vargas em 1930 e a derrocada desse regime em 1945, a instauração do regime militar em 1964 e transição para democracia concluída com as eleições indiretas de 1984 e reforçada com a nova Carta Constitucional promulgada em 1988 (REZENDE, 2013, p. 30).

A proposta federativa no Brasil é tão antiga quanto a reivindicação de independência. Na primeira Constituinte de 1823, já apareceu quem reivindicasse a implantação de uma estrutura como tal, em respeito as diversidades regionais, em contrapartida da centralização de poder apresentada; contudo a Constituição de 1824 nada mais trouxe que uma forma de Estado unitário descentralizado, inclusive servindo de base para os opositores do regime monárquico, desencadeando conflitos armados (FERREIRA FILHO, 2020, p. 51).

Na prática, o Estado brasileiro, só veio assumir a forma de Estado federal, em 1889, com a Proclamação da República, apesar a do federalismo da Constituição de 1967 e a respectiva Emenda 1/69 tenha apenas figurativa (nominal) (AFONSO DA SILVA, 2020, p. 101). A Constituição de 1988 conferiu transformação na autonomia dos Estados e Municípios da Federação. Rompeu com o federalismo de segundo grau, em que o município não é incluído, tal como o adotado o modelo clássico norte-americano; estabeleceu uma federação *sui generis* de terceiro grau, quando os municípios assumiram entidade federativa (JR; NOVELINO, 2011, p. 221; BRASIL, 1988).

Em ordem cronológica praticamente coincidente com a norte americana, transmutou-se em cooperativo nosso federalismo, basicamente a partir da Constituição de 1934. De um lado, devido às iniciativas dos próprios Estados, sobretudo pelo pedido dos mais necessitados dependentes da União, dado que não logravam prover suas próprias necessidades e, de outro, em razão da ascendência do intervencionismo estatal, como era da época, principalmente no plano econômico e com as respectivas restrições nas competências estaduais.

Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, em que o equilíbrio federativo nunca chegou a se romper; a experiência brasileira após a Constituição de 1967 e até 1988 apresentou quase o estado unitário redivivo, apesar de mantido nominalmente o regime federativo. Apresentou-se na atual Constituição um rol significativo de competências para a União que lhe permitiu amplamente condicionar, planejar, dirigir e controlar a atuação dos Estados, ensejando inclusive a adaptação de Constituições estaduais.

O modelo de Estado assegurado pela Constituição 1988 conferiu um federalismo centrífugo por um processo de descentralização, com consideração das três ordens (União, Estados-Membros e Municípios), retratando uma retórica histórica, em que os constituintes estabeleceram um maior poder nas mãos da União em detrimento dos demais entes subnacionais (SALEME, 2021, p. 12).

Carvalho Filho (2020) trata figura da “*maturidade social*”, no sentido de ser esta uma das razões para que o desempenho do modelo federativo sofrer tantas oscilações, sendo esta característica atrelada aos seguintes termos:

É a saída do mundo pessoal para o mundo comunitário de ideias equivalentes ou não, participando para o surgimento de mais ideias e a expansão do mundo que se vive. (...) A maturidade social é alcançada pela evolução dos padrões de educação e cultura, de respeito aos valores éticos que devem inspirar a relação entre as pessoas, de discernimento sobre o sentido de cidadania e, enfim, dos padrões que devem marcar a pacífica convivência social e a reverência aos direitos de terceiros. Por meio dela é que se chega à maturidade política (CARVALHO FILHO, 2020).

De qualquer maneira, o federalismo assegura o princípio da indissolubilidade do pacto federativo, consagrado no ordenamento constitucional pátrio desde Constituição da República, de 1891, cuja finalidade seria conciliar a descentralização do poder político com a preservação da unidade nacional (NOVELINO, 2021, p. 288). A estruturação dedutiva, consignada no art. 18 da Constituição de 1988, organiza a República Federativa do Brasil, e, com isso, o Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos Estados e Município e o Distrito Federal, revelam serem os entes federativos componentes no Estado Federal (AFONSO DA SILVA, 2020, p. 475).

A cooperação entre os entes federados brasileiros está longe de ser alcançada por duas razões principais: os governos subnacionais possuem capacidades diferenciadas para implementarem políticas públicas, o que se deve às “*enormes desigualdades financeiras, técnicas, e de gestão existentes*”; a outra, pelo caráter altamente competitivo conferido ao sistema federativo pela falta de instrumentos regulatórios que disciplinem as relações intergovernamentais e que, ao mesmo tempo, estimulem a cooperação entre os Entes Federados (SOUZA, 2005, p. 112).

De qualquer forma, a despeito dessa discussão doutrinária, na prática, ocorreu uma crescente descentralização da prestação de serviços públicos, que não correspondeu proporcionalmente à divisão da receita tributária; isto levou muitos estados e municípios ao endividamento. Nesse contexto, tornou-se necessária a formação de parcerias e a criação de instrumentos de colaboração entre os Entes Federados para prestação de serviços de qualidade (GARCIA, 2016, p. 56).

Marcelo José Grimone (2016) descreve tal discrepância fazendo um adendo com afronta aos direitos humanos, já que a própria Constituição Federal estabelece em seu art. 4º, como um de seus objetivos nas tratativas internacionais a prevalência dos direitos humanos, prescrevendo assim:

A efetivação dos direitos humanos exige notáveis recursos financeiros obtidos da sociedade, principalmente, através de tributos (impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios). No entanto, é perceptível para sociedade brasileira a complexidade e o volume crescente da carga tributária no país. Uma reforma tributária com a adoção de uma política tributária para ampliação desses recursos demandará, necessariamente, o crescimento econômico, ou seja, um desenvolvimento capaz de gerar empregos de qualidade e fomentar a atividade econômica sustentável e geradora de renda.

E a própria Constituição estabelece que um dos objetivos fundamentais do país é fomentar o desenvolvimento econômico atrelado à construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Uma gestão econômica compartilhada com a sociedade com objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir desigualdades sociais e regionais e, destarte, promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Desta forma, a Constituição estabelece como Princípio Fundamental a promoção do desenvolvimento e estabelece como um dos objetivos da República a construção de uma nação inclusiva socialmente e economicamente (GRIMONE, 2016, p. 165).

Neste cenário que envolve a evolução do federalismo brasileiro, observa-se que tais dificuldades de manutenção dos entes federados, em especial os pequenos municípios brasileiros, que detém uma baixa arrecadação tributária própria, fizeram surgir o instituto dos consórcios públicos, por meio da Lei nº. 11.107/2005, visando a abranger o federalismo moderno principalmente com vistas ao desenvolvimento de melhores relações, envolvendo a cooperação internacional, como recentemente o Consórcio Público de Desenvolvimento da Região Nordeste.

## **2.2 Da repartição de competências administrativas**

O Estado brasileiro, caracterizado pelo princípio da indissolubilidade do pacto federativo, consubstanciado por três níveis federativos e autônomos entre si (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), consagrou uma complexa divisão de competências federativas.

Nas palavras de Gonçalves F. Filho (2020, p. 54) a “competência administrativa é, em princípio, correlata à competência legislativa. Assim, quem tem competência para legislar sobre uma matéria tem competência para exercer a função administrativa quanto a ela”.

José Afonso da Silva (2020, p. 483) descreve o sistema de distribuição de competências na Constituição de 1988 nos seguintes termos:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta

na técnica de enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre a União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar (AFONSO DA SILVA, 2020, p. 483) .

A Constituição diante de uma estrutura cooperativa de repartição de competências, sob o aspecto jurídico-político, existindo mutuamente competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos, as chamadas competências materiais. Uma organização federativa complexa na divisão de competências entre os entes federados, se aproximando de um pacto federativo no modelo alemão, mas com manutenção de competências inerentes ao federalismo americano, quando as competências são fixas e reduzidas à União, e as demais distribuídas às unidades subnacionais (ARAÚJO, 2010, p. 234).

Por se enquadrar na espécie devolutiva, em que o poder central sempre foi autoritário, os subnacionais ficavam à mercê da vontade daquela. “Prova disso está na concentração de competência em favor da União que, apesar dos ingentes esforços da Constituição de 1988, percebe-se na simples leitura de alguns dispositivos constitucionais como, por exemplo, os Arts. 21 e 22” (MOTTA FILHO; BARCET, 2009, p. 145 e 502).

Na contramão do que impõe o rol de competências da União Federal nos artigos 21 e 22 da CF, que tratam das competências administrativas exclusivas e legislativas privativas, respectivamente, indicando que há forte prestígio da União enquanto ente central na Federação tem-se as competências comuns, previstas no art. 23 a existência de um federalismo cooperativo que gera poucas consequências práticas na realização do Direito. Na complementação jurídica-administrativa estabelece-se o parágrafo único do artigo 23 ao não deixar dúvidas de que as competências comuns são de caráter cooperativo, cujo objetivo da norma foi estabelecer um equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional, o que deve ser regulado por Lei Complementar.

O fato de a República ser formada pela união indissolúvel seus entes federativos, de forma conjunta, devem atuar em prol do desenvolvimento nacional, por meio das competências outorgadas constitucionalmente, desenvolvendo políticas de saúde, acesso à educação, proteção ao meio ambiente e do patrimônio público, saneamento básico, além de outros temas, pois o caráter cooperativo se torna importante vetor interpretativo que deve reger as relações federativas no Brasil (MARRAFON, 2018, p. 1-2).

A execução de serviços públicos está consignada na Constituição Federal. As entidades recebem as competências diretamente do texto e podem prestar o serviço de forma direta ou indireta. Deve-se levar em consideração o art. 175 da CF. Importante observar que as entidades federativas são autônomas e possuem uma organização administrativa e serviços próprios.

Apesar do texto constitucional, em seu art. 21, afirmar que cabe à União estabelecer relações com estados estrangeiros, bem como de participar de organizações internacionais, é crescente a possibilidade dos entes subnacionais, participarem na política externa por meio da paradiplomacia, cujo conceito aumentou sua expressividade a partir do avanço da globalização, mesmo existindo um entendimento restrito de interpretação do federalismo moderno de que somente ao ente central é competente para estabelecer relações supranacionais (SALEME, 2021, p. 55).

Observa-se, na verdade, que o processo histórico brasileiro aponta para uma grande dificuldade dos governantes de se conduzirem mediante colaboração recíproca. Ao contrário, a competência comum acaba dando lugar a inúmeros conflitos para atender interesses pessoais, eleitorais, partidários e outros antagônicos ao regime cooperativo, deixando-se de lado o mais importante – o interesse público (FERREIRA FILHO, 2020).

Importante ressaltar que a redefinição do pacto federativo brasileiro, apesar de representar um grande avanço com relação ao período da ditadura militar, não consolidou um federalismo plenamente descentralizado. Desse modo, o aumento das responsabilidades dos estados e municípios no que diz respeito à implementação de políticas públicas não foi acompanhado de uma descentralização tributária adequada que garantisse os recursos financeiros necessários para tal. Diante de suas limitações orçamentárias, os estados e municípios passaram a buscar alternativas para cumprir com suas novas responsabilidades, recorrendo muitas vezes ao cenário internacional (BUENO, 2010; BARROS, 2009 apud BANZATTO, 2015, p. 117).

As mudanças recentes no federalismo brasileiro não acabaram com tendências hierarquizantes, pelo menos têm reforçado a adoção de mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes. No plano interestadual e intermunicipal, focos deste estudo podem ser claramente verificados pelo acompanhamento das suas formas de manifestação, tomando como base as três categorias enunciadas anteriormente: articulação como *advocacy*, que na atualidade, é utilizado como sinônimo de defesa e argumentação em favor de uma causa. É um processo de reivindicação de direitos que tem por objetivo influir na formulação e implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da população - neste caso dos estados em face da União - articulação com base territorial e articulação por meio de

Conselhos de Políticas Públicas, mas de caráter informal, com destaque entre os governantes do Nordeste e do Sul, os quais são interligados por instituições federais – no caso nordestino – ou de cooperação interestadual – no caso sulista – que os agregam de alguma maneira (ABRUCIO; SANO, 2012, p. 99).

Diante dessa busca de ampliação do cooperativismo entre os governos subnacionais, a Constituição Federal de 1988 apenas veio trazer efetivamente e de forma relevante, um instrumento jurídico e político capaz de traduzir o que venha a ser essa forma de Estado estabelecida no art. 241, por meio da EC nº. 19/98, que implantou um instituto com viés no associativismo interfederativo capaz de promover e atuar com personalidade jurídica própria denominados consórcios públicos e os convênios de cooperação. Desta forma há uma autorização, por meio de legislação específica, a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Em que pese tal mudança significativa na norma constitucional, que veio disciplinar a temática em destaque, a regulamentação ocorreu após um lapso temporal de sete anos quando vigente a Lei n.11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação dos Consórcios Públicos. Assim, deu-se continuidade às experiências consorciadas anteriores à própria Constituição Federal de 1988, sem que o novo regime constitucional impactasse, de fato, na criação a regulamentação dos Consórcios Públicos (PHILIPPI, 2020, p. 49).

Diante do cenário de enfrentamento ao cooperativismo, mesmo existindo ferramentas jurídicas e políticas para atenuar tal problemática que sempre se manteve permanente no Estado brasileiro, surgem os consórcios públicos, constituídos por meio de associações públicas, nas diversas regiões do país, com destaque para região Nordeste em face do momento atual de complexa conjuntura política, mas principalmente pelo histórico na formalização de tal instituto político.

### **2.2.1 Da competência legislativa nas ações de combate a pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19)**

Há de se observar que a forma federativa, em especial a divisão de competências, ficou mais aflorada no período da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), principalmente no que se refere ao poder de decisão de ações seja em caráter de restrições de mobilidade das pessoas, seja no que se refere aos investimentos financeiros para combater o avanço da pandemia nos estados-membros e municípios.

O grande problema enfrentado mesmo antes da pandemia, se dar pela insuficiência tributária e financeira desses entes públicos que sempre tiveram que recorrer ao “pacto federativo” para uma ajuda financeira a fim de custear os serviços básicos, em especial quando se falava em desenvolvimento econômico e serviços essenciais, como saúde e educação.

Na Medida Provisória 926/2020, a União atraiu para si, aparentemente de forma exclusiva, uma série de medidas para o combate à pandemia. Houve conflito interfederativo. O STF, porém, decidiu, no julgamento da ADI 6.341, ocorrido em 15.4.2020, que as referidas providências não afastam a competência concorrente de Estados, Distrito Federal e Municípios. A consequência foi que cada ente federativo tem adotado métodos e metas diversos, provocando grande insegurança jurídica na sociedade (FILHO, 2020).

Caso semelhante ocorrera na Itália, que possui como sistema de governo o parlamentarismo, e cujas decisões são específicas de um governo centralizado, teve por parte dos governadores, mesmo antes do Presidente do Conselho de Ministros aprovar o lockdown do país, o fechamento de algumas regiões do país, gerando também uma enorme insegurança jurídica, face o art. 77 da Constituição Italiana, estabelecer de forma expressa que apenas o Estado Central possui competência para emitir medidas extraordinárias, no que tange ao direito de *ir vir*, *in verbis*:

O governo não pode, sem delegação das câmaras [cf. art. 76], emitir decretos que tenham o valor do direito comum. Quando, em **casos extraordinários de necessidade e urgência**, o Governo adota, sob sua responsabilidade, **medidas provisórias com força de lei**, deve apresentá-las no mesmo dia para conversão às Câmaras que, mesmo dissolvidas, são especificamente convocadas e reúnem-se dentro cinco dias [cf. Artigos. 61 c. 2, 62 c. 2]. Os decretos perdem a eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias após sua publicação. No entanto, as câmaras podem regular as relações legais que surgem com base em decretos não convertidos.

No Julgamento da ADI 6.343, o Plenário do STF, decidiu que estados e municípios, no âmbito de suas competências, podem adotar medidas para restringir o transporte intermunicipal e interestadual durante o estado de emergência decorrente da pandemia do novo coronavírus, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde para a decretação de isolamento, quarentena e outras providências. Por maioria de votos, os ministros deferiram medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6343, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, para suspender a eficácia de dispositivos das Medidas Provisórias (MPs) 926/2020 e 927/2020.

O STF decidiu, ainda, que a vacinação compulsória contra Covid-19 é constitucional, bem como também definiu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm autonomia

para realizar campanhas locais de imunização. A tese de repercussão geral fixada no ARE 1267879 foi a seguinte:

É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária, tenha sido incluída no plano nacional de imunizações; ou tenha sua aplicação obrigatória decretada em lei; ou seja objeto de determinação da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios com base em consenso médico-científico. Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco ao poder familiar” (STF, 2020).

Os julgamentos transcritos acima, demonstra que o entendimento do STF é no sentido de que as regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito, além de reafirmar o respeito as competências comuns e concorrentes dos entes federados, e por fim, respeito ao princípio da predominância do interesse, cabendo a União as matérias e questões de interesse geral e aos Estados as matérias em que prevalecerem o interesse regional e à municipalidade os assuntos de interesse local.

Cumpra sobrelevar que as competências do art. 23 da Constituição Federal constituem o cerne da cooperação federativa, tanto por serem atribuições comuns, em que todos os entes podem agir, respeitando a medida de sua jurisdição, quanto por serem atribuições administrativas, quando a coletividade pode de fato alcançar os direitos garantidos constitucionalmente. (FARIAS, 2017, p, 248).

Esse desafio que enfrentamos hoje põe o federalismo brasileiro em uma encruzilhada temporal única: ou se reconhece a efetiva autonomia constitucional estadual prevista na Constituição Federal voltada à defesa e proteção de direitos fundamentais, operando-se a releitura do pacto federal e mudando-se sua dinâmica para um federalismo centrífugo; ou, mantendo-se a tendência centralizadora do federalismo centrípeto, dando-se preponderância às decisões do governo federal, corre-se o risco de frustrar a própria Constituição Federal no que ela tem de mais precioso: a defesa da vida e da dignidade da pessoa humana (CONTINENTINO E PINTO, 2020).

### **2.3 Instrumentos de governança interfederativa estabelecidos pela Constituição**

Ainda é possível tecer considerações sobre governança interfederativa regulamentados pela Lei n. 13.089/2015, denominada como Estatuto da Metrópole.

### 2.3.1 Regiões de desenvolvimento (administrativas)

A Constituição vigente prevê duas espécies de regiões: as regiões de desenvolvimento ou administrativas, no art. 43 da CF e as regiões metropolitanas (art. 25, §3º). Neste primeiro momento destacaremos o primeiro tipo, enquanto o segundo será tratado em tópico específico adiante.

Um dos objetivos fundamentais (dever ser) do Estado brasileiro, na atual Constituição, é “garantir o desenvolvimento nacional”, pois interessa atingir o desenvolvimento econômico do país como um dos objetivos fundamentais (não apenas um meio para obter outro princípio) (TAVARES, 2012, p. 1119). No mesmo raciocínio, Tavares (2012, p. 1120), relata que não é outra a preocupação do § 1º do art. 174, ao determinar que: “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”.

A Constituição criou as regiões administrativas ou de desenvolvimento, estabelecidas em seu art. 43, caput, para articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social visando seu desenvolvimento em prol da redução das desigualdades regionais. Na redação constitucional prevê-se uma série de instrumentos capazes de viabilizar uma integração e possível desenvolvimento na região.

No que tange a esta última área, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

A Constituição se preocupou em tratar de uma política de estímulo ao desenvolvimento de regiões menos favorecidas, apesar de não ser inovadora, visto que fora apresentada na CF de 1946, e, com isso, tal política gerou a criação da SUDENE (1959) e da SUDAM (1966). Cabe esclarecer que essas entidades regionais possuem competências administrativas próprias que advém diretamente de leis que a eles se referem. Em contrapartida, elas constituem complexos geoeconômicos e sociais, politicamente pertencentes, de forma eventual, a diversas esferas estaduais e municipais (GONÇALVES FILHO, 2020, p. 64; BRASIL, 1959; 1966).

Além das regiões supramencionadas, destaca-se que outras foram instituídas por meio de lei complementar, sendo elas: As regiões administrativas Integradas de desenvolvimento: da Grande Teresina (LC 112/2001), do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (LC 113/2001), SUDECO (LC 129/2009), a SUFRAMA – ZONA FRANCA DE MANAUS (LC 134/2010) (BRASIL, 2001a;2001b; 2009; 2010).

Em 2001, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a SUDENE e a SUDAM foram extintas em face dos inúmeros escândalos de desvios de verbas públicas, sendo substituídas pela ADENE<sup>2</sup> e pela ADA. Em 2007, por meio das LC n. 124 e n. 125, respectivamente, SUDAM e SEUDENE foram reinstituídas na forma de autarquias de natureza especial, administrativa e financeiramente autônomas, ambas vinculadas ao Ministério da Integração (BRASIL, 2001a; 2001b; 2001c; 2020a; 2020b; 2007a; 2007b).

Destaca-se que em todas as leis complementares para a criação das regiões administrativas dispôs-se acerca das condições de integração das regiões em desenvolvimento, bem como a composição dos órgãos regionais, que, nos termos da lei, irá executar os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, cuja aprovação foi ao mesmo instante (LENZA, 2020, p. 510).

José Afonso da Silva (2020, p. 675) destaca a importância de uma regionalização orçamentária:

A organização das regiões federais administrativas se torna necessária para que possa dar efetividade à regra constante do art. 165, §1º, segundo o qual a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, *de forma regionalizada*, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (AFONSO DA SILVA 2020, p. 675).

Esse modelo de construção geoadministrativa (regiões administrativas) difere-se do sistema consórcios públicos não apenas na estruturação de formação, mas pelas metas a serem alcançadas, pois apesar de possuir autonomia nas suas relações administrativas e financeiras e buscar o desenvolvimento econômico regional, a ideia é implantar a plataforma política do governo federal. De forma diversa, os consórcios administrativos tendem buscar atingir os anseios políticos dos governos regionais (Estados) e locais (Municípios), além de outras garantias asseguradas a este instituto político e jurídico.

### **2.3.2 Das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões**

A política de se implantar serviços públicos comuns por meio do agrupamento de municípios (saneamento básico) é proveniente da Constituição Federal de 1937, em seu art. 29. Assim, por meio da delegação dos Estados e a respectiva regulamentação das condições, bem como a forma de gerenciar (administrar). As Constituições seguintes permitiram que se criassem órgãos de assistência técnicas aos municípios (CF/1946), bem como regiões metropolitanas, como apresentou de forma expressa o art. 157, §10º da CF/1967 e o art. 164 da

---

<sup>2</sup>ADENE foi criada pela medida provisória número 2146-1/2001, alterada pela medida provisória número 2.156-5/2001 e instalada pelo decreto número 4.126/2002, sendo revogado pelo Decreto n. 10.473/2020.

EC 1/69, buscando a realização de serviços de interesse comum por meio de Lei Complementar, cuja competência era exclusiva da União (LENZA, 2020, p. 521; BRASIL, 1967).

Conforme previsão do art. 25, §3º, CF/88, aos Estados outorgou-se por Lei Complementar instituir além das regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões. Ferreira Filho (2020, p. 63) conceitua as regiões metropolitanas como “Entidades administrativas, superpostas aos Municípios de uma área constituinte de comunidade socioeconômica, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todas as unidades componentes.

O art. 2, VII da Lei n. 13.089/2015, que trata do Estatuto da MetrÓpole, traz a definição do que vem a ser região metropolitana, como: “A unidade regional instituída pelos Estados, mediante Lei Complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, Saleme (2021, p. 65) destaca que:

As regiões metropolitanas são estruturadas por formações territoriais específicas. Podem possuir um ou mais centros populacionais. Ademais, não necessitam ser fruto de conurbação ou do agrupamento de uma única área contígua urbanizada. Podem se constituir de uma região com duas ou mais áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais. Sua importância vem se destacando e houve, até mesmo, cogitação em transformá-las em outro ente federativo em virtude de sua peculiar importância. Certamente, há necessidade de uma melhor conformação federativa, de maneira a transformá-las em entidades mais sólidas por meio de regulamentação atualizada e específica no setor. Essas entidades metropolitanas devem criar o PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado), a ser levado em consideração no momento da elaboração dos planos diretores municipais ou ainda são obrigatória atualização em períodos inferiores a dez anos. Essa diretiva legal não tem logrado êxito em decorrência de problemas internos dos estados encarregados de sua aprovação em lei estadual (SALEME, 2021, p. 65).

Ponto de fundamental relevância é diferenciar a região metropolitana em face dos consórcios públicos, objeto de estudo da presente dissertação. Ainda que possam ter objetivos próximos, apresentam regimes jurídicos diversos. Enquanto o instituto consorcial se origina por meio do vínculo voluntário entre os entes federados com o propósito de promover a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, a região metropolitana surge pela criação de um vínculo compulsório originado na própria lei criadora para promover a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (MENCIO, 2017, p. 4).

As aglomerações urbanas, nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 13.089, de 2015, tratam-se de “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementariedade funcional e integração de dinâmicas

geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”. José Afonso da Silva (2020, p. 676) entende que os aglomerados urbanos “carecem de conceituação, mas, de logo, se percebe que se trata de áreas urbanas, sem um polo de atração urbana, quer tais áreas sejam cidades sedes dos Municípios, como na baixada santista (em São Paulo), ou não”. As microrregiões que também são formadas de grupos de Municípios limítrofes, onde possuem homogeneidade e problemas administrativos comuns, em que a sede não seja unida por continuidade urbana (AFONSO DA SILVA, 2020, p. 676; BRASIL, 2015).

O índice de urbanização no Estado brasileiro ultrapassa mais de 85%, no qual os municípios possuem altos níveis de autonomia, onde ações locais a partir da Nova Agenda Urbana e a dimensão urbana dos ODS são especialmente importantes. Apesar de vários desafios de desenvolvimento urbano ultrapassar as fronteiras municipais. A cooperação intermunicipal na escala metropolitana, além de entre os níveis local e nacional, é essencial para questões de mobilidade, resiliência e inclusão social, entre outras. Com a adoção do Estatuto da Metrópole, o Brasil vem reconhecendo a importância da cooperação metropolitana para resolver os desafios urbanos, e com isso adotou ações no nível de políticas públicas nacionais para melhorar a governança e o planejamento metropolitanos, haja vista que esta normatização infraconstitucional define os requisitos mínimos para a criação de regiões metropolitanas e versa sobre a gestão compartilhada desses territórios (PANTOJA, 2017, p. 04).

Ao citar como exemplo a baixada santista, o autor tem como referência a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), criada pela LC do Estado de São Paulo n. 853/1998, composta por 9 (nove) municípios (Bertioga, Cubatão e Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, São Vicente e Santos como sede), suas principais atribuições são arrecadar receitas próprias ou transferidas e fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre as regiões metropolitanas, além de estabelecer metas, planos e projetos de interesse comum aos municípios da região (SÃO PAULO, 1998).

Conforme destacam Carriço e Saleme (2018, p. 306), a finalidade precípua da Agem: “É a integração, a organização, o planejamento e a execução das FPICs na RM da Baixada Santista, desenvolvendo, para tanto, as atribuições, em conformidade com o art. 3º da mencionada norma”.

Importante destacar que dentre as principais atribuições estão as de arrecadar receitas próprias ou transferidas e fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre as regiões metropolitanas, além de estabelecer metas, planos e projetos de interesse comum aos municípios da região. A justificativa para instituição de tais organismos (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) é a necessidade de integrar a

organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, com a finalidade de otimizar o aproveitamento de recursos e buscar resultados mais eficientes, dentro da ideia de federalismo cooperativo (NOVELINO, 2021, p. 653).

#### **2.4 Da evolução legislativa do sistema consorcial**

As Constituições Federais historicamente trouxeram, de alguma forma, a possibilidade de associação dos entes federados, sempre de forma facultativa, conforme se observa na Constituição de 1891, que em seu art. 65, facultou aos Estados celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (BRASIL, 1891).

A Carta de 1934 consignou que a União poderia, em casos especiais, celebrar acordos com os Estados para execução de alguns serviços privativos daquele, já a Constituição de 1937, quando da temática organização nacional, trouxe em seu art. 29, um esboço mais aproximado do que vem a ser o instituto do Consórcio Público, ao assegurar aos municípios a possibilidade de agrupar-se, desde que fossem da mesma região, para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, onde a personalidade jurídica era limitada, pois cabia aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderiam constituir-se, bem como a forma de sua administração (BRASIL, 1934, 1937).

A Constituição de 1967 trouxe em seu texto várias possibilidades para a celebração de convênios, tanto da União com o Estados e Municípios, quanto destes com entes de mesma hierarquia, destacando o capítulo que expressava sobre a autonomia dos municípios, que estabelecia a possibilidade de celebração de convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução dependeria de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

Destaca-se que com entrada em vigor da Emenda Constitucional nº. 1/69 que alterou a Carta de 1967, a expressão convênios e consórcios intermunicipais foi suprimida, mas não se podia dizer que estes instrumentos estivessem banidos do ordenamento, ao contrário, os institutos já se encontravam definitivamente integrados “no sistema constitucional e administrativo brasileiro” (CRETELLA JÚNIOR 1981, p. 87; BRASIL, 1967, 1969).

Negrini (2009, p. 65) enfatiza que: “As Constituições de 1946 e 1967/69 omitiram o termo “consórcio”, embora contivessem, como visto, preceitos reveladores da adoção do federalismo cooperativo”.

Na presente Constituição a figura do consórcio público inicialmente não apareceu. Apenas foi mencionada com a expedição da EC nº. 19/98, quando da reforma administrativa do Estado, em que veio trazer ao texto do art. 241, nos atos das disposições constitucionais

gerais, a possibilidade dos entes federados formalizarem consórcios públicos e os convênios de cooperação, quando da regulamentação por lei específica, autorizando a gestão associada de serviços públicos bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, que em nível federal apenas foi regulamentada com a promulgação da Lei.11.107/2005, que trata de normas gerais de contratação de Consórcios Públicos.

Com a regulamentação no ordenamento jurídico constitucional da figura consorcial pública, que mais adiante, em capítulo específico, terá destaque na sua capacidade jurídica de atuar na administração pública, entre outras características, trouxe em seu normativo um conceito que merece uma devida atenção: a formação do princípio da cooperação interfederativa, conhecido por princípio do federalismo cooperativo.

A definição do princípio da cooperação interfederativa, ao interpretar o dispositivo regulamentador se trata de uma postura finalística, haja vista se busca atingir um fim específico, estabelecendo regras procedimentais de como os entes subnacionais irão prestar os serviços quando formalizarem a associação. “Com outras palavras, a finalidade do art. 241 da Constituição Federal (CF) é a de disciplinar as formas possíveis da gestão de serviços públicos, o que até então carecia da necessária normatividade em nosso ordenamento pátrio” (OLIVEIRA SILVA, 2018, p. 44).

José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 172), reflete sobre a função dos consórcios antes do regramento estabelecido com a EC nº. 19/98, que alterou o art. 241 da CF, vejamos:

Como registramos anteriormente, os consórcios, tradicionalmente, nada mais eram do que convênios, instrumento em que pessoas públicas ou privadas ajustam direitos e obrigações com o objetivo de alcançar metas de interesse recíproco. Em outras palavras, sempre foram negócios jurídicos pelos quais se pode expressar a vontade de cooperação mútua dos pactuantes. A diferença apontada entre ambos, como vimos, era despida de fundamentação normativa. A disciplina da Lei nº 11.107/2005, entretanto, demonstra que os Consórcios Públicos passaram a espelhar nova modalidade de negócio jurídico de direito público, com espectro mais amplo do que os convênios administrativos, muito embora se possa considerá-los como espécie destes. Daí a necessidade de tecer breves comentários sobre o novo instituto.

Durão (2018, p. 81) menciona que poucos estados-membros tratam do tema consórcio público em suas Constituições Estaduais, como figura jurídica:

É bom lembrar que nas poucas Constituições estaduais que tratam do consórcio público, como figura jurídica e nas diversas denominações já indicadas, algumas Cartas atentam para fins específicos: a) gestão associada de serviços públicos (Bahia, Espírito Santo e Pernambuco); b) no sentido de ações e serviços de saúde (Ceará e Tocantins); c) relativos ao saneamento básico e à preservação dos recursos hídricos (Mato Grosso e São Paulo) d) solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, ou ainda, desenvolvimento e expansão urbana para garantia das condições ambientais (Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Paraná); e) consecução de objetivos municipais ou de interesse comum (Goiás, Sergipe e Tocantins); f) realização de obras, serviços, atividades de interesse comum para desenvolvimento local (Minas

Gerais, Mato Grosso, Rondônia, Santa Catarina); g) atendimento de problemas específicos dos consorciados (Rio de Janeiro) (DURÃO, 2018, p. 81).

Resta observado que mesmo existindo uma forte tendência de utilização deste instrumento jurídico, esses entes não possuem uma regulamentação, seja na legislação ordinária ou nas cartas estaduais, seja por desconhecimento da parte técnica-jurídica das gestões em níveis estaduais e municipais, pois o sistema de Consórcios Públicos, realmente precisa de maior produção acadêmica, principalmente por renomados doutrinadores.

Na legislação infraconstitucional, antes mesmo da inserção do instituto do consórcio público, algumas normas já tratavam do sistema consorcial entre os entes federativos, em destaque na área de saúde por meio da Lei n. 8.080/90 (Lei do SUS), nos seus artigos 10 e 18, cuja norma regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado.

O art. 2º da Lei Federal n. 8.080/1990, também ressalta o direito fundamental à saúde e o dever de todos os entes de cooperar para fornecer as medidas necessárias para assegurar esse direito basilar e impostergável (BRASIL, 1990a).

A Lei n. 8.142/90, no art. 3º, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros nesta área, assegurando a formação de consórcios intermunicipais de saúde, ou simplesmente CIS, para execução de ações e serviços de saúde. Oliveira (2008), Galindo, Cordeiro *et al.* (2014) afirmam que os Consórcios Intermunicipais de Saúde – CIS, são “[...] uma prática de gestão inovadora no sistema de saúde no Brasil, que objetiva viabilizar o acesso da população à diferentes especialidades e serviços, de forma regionalizada e cooperada”. São percebidos como bons exemplos de associação entre entes federativos para viabilizar a realização de atividades conjuntas do ponto de vista técnico e financeiro (BRASIL, 1990b).

Entre outros normativos infraconstitucionais, que de forma expressa trouxeram no seu corpo a figura do consorcial, pode-se mencionar: a Lei n. 9.433/1997, que trata da Política Nacional de Recursos Hídricos, e a Lei n. 11.445/2007, que trata das Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, que recentemente passou por alteração e também influenciou nas regras gerais da Lei de Consórcios Públicos, conforme citado no tópico anterior (BRASIL, 1997; 2007b).

Nos estados a figura jurídica do consórcio público surgiu com a Lei n. 2.484/1935, no Estado de São Paulo. Abrucio e Soares (2001, p. 84) dando notícias de constituição de consórcios no estado de São Paulo na década de 1960 afirmam que, “[...] na região de Bauru,

na área de promoção social” (Consórcio de Promoção Social de Governo do Rio Claro, 1969). Ainda de acordo com os autores, também no Estado de São Paulo surgiu “[...] o 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”. Diversos municípios da baixada santista e do litoral sul do Estado de São Paulo instituíram consórcios administrativos, com vistas a enfrentar problemas comuns de saneamento e urbanismo, cujas características serão descritas adiante (CRETELLA JUNIOR, 1981, p. 87).

Passados seis anos da inserção do art. 241 da CF, em que se estabeleceu a gestão associada de serviços públicos é que se apresentou, em 25 de junho 2004, o Projeto de Lei n. 3.884/2004, de autoria do Poder Executivo. Seus com a aprovação da proposta seriam:

1) a instituição de um mecanismo de coordenação federativa adequado às diversas escalas de atuação territorial; 2) o fortalecimento do papel do ente público de agente planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos; 3) a possibilidade de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas em parceria por diferentes entes governamentais; e 4) a necessidade de superar a insegurança jurídica dos atuais arranjos de cooperação entre os entes públicos brasileiros, resultando em maior previsibilidade das políticas executadas pelo Estado (BRASIL, 2004).

Ressalte-se que o Governo Federal, à época, em suas alegações ao parlamento, quis destacar como características “o respeito à autonomia e às competências federativas, às diversas escalas de atuação territorial e aos instrumentos de participação e controle social” (BRASIL, 2004). Além desses argumentos destacou como bases normativas “a obediência às regras de gestão pública e aos esforços de responsabilidade fiscal; a flexibilidade na organização e a universalidade, possibilitando que o instrumento seja utilizado para diferentes serviços e políticas públicas e para múltiplos objetivos” (BRASIL, 2004).

Antes de destacar a conjectura jurídica do sistema consorcial, importante mencionar que os argumentos que originaram, quando do envio do PL 3.884/2004, em face da emissão de críticas de alguns juristas, em especial do jurista Miguel Reale, quando de seu parecer, a pedido do Dr. Mauro Arce, Secretário de Estado de São Paulo de Energia Elétrica, Recursos Hídricos e Saneamento, sobre o referido projeto. Reale (2004, n.p) destacou que: “o projeto examinado dá ao consórcio público uma configuração jurídica que conflita com os reais objetivos visados pelo Art. 241, transformando-o em entidade da administração indireta, com o mais amplo espectro de encargos e competências.

Entre outras críticas da peça jurídica, que causa até a atualidade relevantes discussões quando o assunto se refere aos consórcios públicos, foi a preocupação de “uma associação que vem alterar o sentido de nosso federalismo”, por criar, segundo o jurista, “uma instituição

jurídica anômala, à qual é conferida competência equiparável à dos três entes que compõem nosso sistema federativo, o que conflita com as diretrizes de nossa Carta Magna” (REALE, 2004, n.p).

A manifestação supra, aponta que o projeto de lei sofreu duras críticas em razão de trazer inovação e, principalmente, criar entidade com capacidade jurídica de direito público, componente da administração pública indireta, sem observância do art. 173 da CF e Lei n. 13;874, de 2019, que vedam a criação de entidade da administração indireta sem justificativa adequada.

Com a promulgação da Lei dos consórcios públicos, e, consecutivamente, sua regulamentação pelo Decreto n. 6.017/2007, outros regulamentos infralegais foram expedidos pelo Poder Executivo Federal visando oferecer maior transparência fiscal a este modelo federativo de relacionamento subnacional, dentre eles destacamos:

1. Portaria n. 72/2012 do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal (STN, 2012);

2. Portaria 860/2005 do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que dispõe sobre os procedimentos contábeis a serem utilizados pelos consórcios públicos (STN, 2005);

3. Portaria 163/2001 do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências (STN, 2001);

4. Manual de Receitas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que foi editado pela Portaria Conjunta STN/SOF 2/2007, que estabelece os Consórcios Públicos como entidade multigovernamental e disciplina as transferências a esses Entes (STN, 2001; 2007; 2008; 2012).

Diante da intensa legislação do tema e das possíveis antinomias, uma vez que o art. 173 afirma claramente que só poderia ser criado ente da administração indireta quando devidamente justificado, verifica-se que a criação de entidade, se aplicada com eticidade e adequação aos padrões e princípios constitucionais, traria muito benefício aos envolvidos. Porém, em mãos erradas e com fiscalização inadequada pode servir como verdadeira arma contra o interesse público.

### **2.4.1 Ferramentas de pactuação cooperativados entes subnacionais**

Antes de iniciar a descrição dos instrumentos de pactuação, também denominados instrumentos de cooperação, que possibilitam a colaboração entre os governos subnacionais, importante diferenciar as espécies contratuais mais utilizadas pelos entes federativos, no intuito de fortalecer o desenvolvimento regional.

Dentre as formas de cooperação destaca-se a celebração de contratos, convênios de cooperação, acordos de cooperação, acordos de cooperação técnica, termo de execução descentralizada, consórcios administrativos e, mais recentemente, como trata o objeto de estudo deste trabalho consórcios públicos. Todos estes modelos de tratativas, bilaterais e/ou multilaterais têm como escopo a descentralização de serviços públicos, nas diversas áreas da administração, bem como na busca de desenvolvimento regional.

Verifica-se que cada qual possui finalidade específica, de acordo com a necessidade da administração. O parágrafo único do art. 2º da Lei n. 8. 666/93, especifica a necessidade de licitação para qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Quando se menciona convênio de cooperação este instrumento está definido no inciso I, do §1º, do Decreto n. 6.170/2007, como sendo o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos orçamentos fiscais e da seguridade social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Importante salientar a recente inovação jurídica, que alterou o § 4º, do art. 1º da Lei n.11.107/05 por meio da Lei n.14.026/2020, na qual se vedou a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal. Nesses casos passou-se a aplicar aos convênios de cooperação, no que couber, as disposições da Lei relativa aos consórcios públicos, cujas características mais marcantes serão detalhadas adiante.

A definição de acordos de cooperação não está explícita em legislação ou normas oficiais, mas sim em peças processuais como o Parecer n. 15/2013 da Advocacia Geral da União, que define o acordo de cooperação:

Como um instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de firmar interesse de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes. Por força do artigo 116 da Lei n.º 8.666/1993, a mesma se aplica a esta modalidade de instrumento jurídico (AGU, 2013).

Destaca-se, de forma mais específica, os acordos de cooperação técnica como um instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público. Normalmente, as duas partes fornecem, cada qual, sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro.

É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal). O acordo de cooperação técnica se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos.

Existe também a modalidade do Termo de Execução Descentralizada que é um instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. Nos termos da previsão do Decreto nº 8.180/2013, as descentralizações de créditos anteriores à sua publicação, por meio de termos de cooperação, permanecerão produzindo seus regulares efeitos (BRASIL, 2013).

No que tange aos consórcios administrativos, destaca-se o conceito expressado por Di Pietro (2020, p. 722): “[...]é o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para a consecução de objetivos comuns”. A doutrinadora inclusive mantém críticas a regulação dos Consórcios Públicos, conforme estabelecido no art. 241 da CF, demonstrando a desnecessidade de tal regramento, pois o primeiro é suficiente para fins do objetivo alcançado.

Pelo escólio da autora, o instrumento de cooperação não mereceu, na prática governamental, uma observância melhor para sua utilização visando realizar serviços públicos, mesmo sendo assegurado pela legislação, bem como pela jurisprudência pátria, em especial do

STF (*RDA 148/60*), que inclusive independe de autorização legislativa, exceto nos casos de realização de despesas fora do orçamento de cada ente consorciado, bem como pelo fato de que não se configurar uma nova personalidade jurídica (DI PIETRO, 2020, p. 723).

A falta de instrumentalização dos normativos infraconstitucionais faz com que os entes federativos deixem de economizar nos gastos públicos, bem possam fortalecer o sistema federativo cooperativo, que prevalece como essência dos Consórcios Públicos. O consórcio administrativo deveria ser utilizado com maior frequência pelos gestores locais, principalmente num momento em que se fala em extinção com fusão de dezenas de municípios do país. A utilização deste meio jurídico permissivo, que independe de autorização legislativa, em regra, fortaleceria regiões consideradas um gargalo para o governo central, que com essa tentativa de extermínio de governos locais tenta neutralizar a formação de consórcios administrativos ou outro meio congênere de associativismo público.

Neste cenário de crescimento de institutos jurídicos, bem como políticos, que envolve a evolução do federalismo cooperativo brasileiro, observa-se que tais dificuldades de pequenos municípios brasileiros, que detém baixa arrecadação tributária, fizeram surgir o instituto dos Consórcios Públicos por meio da Lei<sup>o</sup>. 11.107/2005, que regulamentou o art. 241 da Constituição Federal para melhor entendimento em áreas de cooperação técnica, médica e econômica.

Importante mencionar a diferença entre consórcios públicos dos privados na visão de Di Pietro (2020, p. 722):

Desvirtuando inteiramente um instituto que já estava consagrado no direito brasileiro, principalmente como forma de ajuste entre Municípios para desempenho de atividades de interesse comum, a Lei nº 11.107, de 6-4-2005, veio estabelecer normas sobre consórcio, tratando-o como pessoa jurídica, com personalidade de direito público ou de direito privado. No primeiro caso, integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6<sup>o</sup>).

Como o consórcio público é uma instância de prestação de serviços públicos, resta evidente que sua atividade está diretamente relacionada ao exercício das competências administrativas, uma vez que o instituto foi criado para viabilizar a promoção material de políticas públicas com maior efetividade. Isso implica dizer que o objetivo é dar concretude às competências administrativas constitucionalmente previstas, de maneira a contribuir para a efetivação do federalismo cooperativo adotado pelo legislador constituinte de 1988.

Nos contratos, as partes possuem interesses contrapostos: enquanto o contratante (administração pública) visa o recebimento de algo (objeto), o contratado irá buscar o retorno financeiro (pagamento ajustado); nos convênios e consórcios, e, por esse motivo, o caminho é de convergência dos interesses comum das partes associadas, apenas diferenciando-se no que

tange a possibilidade de participantes de esferas diferentes, enquanto aqueles podem se relacionar com esferas de governo, diferentes ou iguais, bem como a iniciativa privada, os últimos podem ajustar com pessoas integrantes da mesma esfera de governo (SPITZCOVSKY 2020, p. 459).

Relevante trazer que, nos termos do art. 116 da Lei n. 8.666/93, aplicam-se aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da administração, dentre estes podemos relacionar os consórcios públicos e administrativos, todo regramento da Lei de licitações e contratos públicos (BRASIL, 1993).

## **2.5 Atuação dos entes federados nas Relações Internacionais**

É inegável a participação recente de entes subnacionais na busca de compartilhamentos na prestação de serviços ou busca recursos no cenário internacional, por meio de ações que vise o desenvolvimento econômico destes. Tais atitudes têm como premissa o que estabelece o art. 4º da CF, como princípios (objetivos) nas tratativas internacionais, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, além de estabelecer a prevalência dos direitos humanos.

Neste contexto, se discutira sua evolução no cenário internacional, as modalidades de cooperação e o advento da paradiplomacia em busca dessa inserção subnacional em face de suas limitações próprias devidas à personalidade jurídica de direito interno. Esses novos atores devem ganhar espaço nos acordos internacionais, mesmo sem a participação direta da União, modificando a sistemática até então adotada pela Constituições nacionais. Significa dizer que os entes federativos deveriam ter maior amplitude de negociação, mesmo tendo como único garantidor das obrigações a União, tal como está estabelecido constitucionalmente.

### **2.5.1 Aspectos da cooperação internacional**

As relações internacionais devem ganhar mais amplitude, entendidas como a teia de laços entre pessoas naturais e jurídicas que ultrapassam as fronteiras nacionais, caracterizadas pela complexidade (PORTELLA, 2018, p. 41), dando forma a uma nova conjuntura na política internacional.

Mesmo assim, antes de caracterizar essa roupagem nas transações internacionais, faz-se necessário observar as características da formação de atores internacionais na sociedade internacional moderna, na qual se encontram os entes subnacionais, na disciplina do Direito Internacional, na visão de Mazzuoli (2020, p. 48):

O Direito Internacional Público disciplina e rege prioritariamente a *sociedade internacional*, formada por Estados e organizações dos indivíduos no plano

internacional. Entretanto, a noção de sociedade internacional não é toda clara. A realidade atual do Direito Internacional Público, com a multiplicação das organizações internacionais e de outras coletividades chamadas não estatais (como os beligerantes, os insurgentes, os movimentos de libertação nacional etc.), passa ao largo daquela realidade até então presente no cenário internacional do entreguerras, que entendia essa mesma sociedade internacional como o conjunto de nações civilizadas. O conceito de *sociedade internacional* é, assim, um conceito em mutação, que poderá ser modificado no futuro com a presença de novos atores nas relações internacionais. De qualquer sorte, ainda é correto afirmar que, dentre os atores que atualmente a compõem, os Estados são aqueles que detêm a maior importância, dado que somente com o seu assentimento outras entidades podem ser criadas (organizações interestatais) ou certos direitos podem ser reconhecidos (o direito de acesso aos indivíduos às instâncias internacionais de direitos humanos, somente possível quando um Estado ratifica o tratado em que esse direito é assegurado).

Os problemas comuns globais, como a ausência de serviços públicos suficientes para a população, evidenciaram a criação de instituições governamentais especializadas em temáticas de importância internacional, como organizações internacionais com suporte e voz, que são aquelas que desfrutam, em geral, de capacidade civil, personalidade internacional e direito de concluir tratados, bem como privilégios e imunidades necessárias para o exercício de suas funções (ACCIOLY, 2009 apud GRANZIERA; RIANI, 2020, p. 302), com destaque para a Organização das Nações Unidas; e os organismos internacionais governamentais, outras espécies de instituições internacionais que exercem atividades especializadas de caráter técnico e administrativo em determinadas matérias no contexto das relações internacionais (MELLO, 2004, apud GRANZIERA; RIANI, 2020, p. 302), como por exemplo a OMS – Organização Mundial de Saúde.

Diante deste cenário, o universo do relacionamento internacional que, na percepção tradicional da doutrina, envolvia apenas os Estados, abrange na atualidade um rol variado de atores, incluindo também as organizações internacionais, entre outros (consórcios públicos). Tais atores (governos subnacionais), e os vínculos que os unem, formam a sociedade internacional, cuja dinâmica é pautada por diversos fatores associados (PORTELLA, 2018, p. 41). Política, economia, geopolítica, ao poder militar, cultura, e, por fim, aos interesses, necessidades e ideais humanos.

Para tanto, surge com esse anseio a ‘Cooperação Internacional para o Desenvolvimento’ (CID), que mesmo sendo de certa complexidade, vem ganhando uma determinada importância em um mundo contemporâneo globalizado, apresentando neste contexto duas características: uma maior visibilidade das desigualdades e a provisão de bens públicos, mais premente. Países emergentes, como o Brasil, assim como organizações intergovernamentais (consórcios públicos), empresas e organizações da sociedade civil têm passado a desempenhar um papel mais relevante e autônomo nesta cooperação, e contribuído para redefinir seus princípios e práticas (IPEA, 2014, p. 7).

André de Mello e Souza (2014, p. 115), expressa:

As origens da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) remontam a um mundo do pós-Guerra composto pelos países ocidentais capitalistas, os países do bloco comunista, e um conjunto de países que ficou conhecido como terceiro mundo, muitos dos quais ainda se encontravam em um contexto de descolonização e dependiam de assistência externa para sustentar suas economias e a construção de suas instituições nacionais. A partir dos anos 1960, os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – cujas origens remontam à CID na forma do Plano Marshall –, passaram a ser conhecidos como doadores tradicionais, conquanto os países do chamado terceiro mundo – ele mesmo um grupamento altamente heterogêneo – eram identificados como recipiendários (MELLO SOUZA, 2014, p. 115).

Para fins didáticos para estabelecer a formalização da cooperação internacional para o desenvolvimento, a ONU define-as nas seguintes formas: a) Cooperação Norte-Sul (CNS); b) Cooperação Sul-Sul (CSS); e c) Cooperação Sul-Sul Triangular (CSST).

No âmbito internacional, os Estados mais desenvolvidos elaboraram ao longo dos últimos 60 anos uma forma de ajudar os países menos desenvolvidos. A Cooperação Norte-Sul para o Desenvolvimento, como ficou conhecida posteriormente, deu o pontapé inicial para CID.

Quando se fala em uma cooperação pautada pelo Norte (países do hemisfério norte e desenvolvidos), o principal aspecto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento a ser pensado é o financiamento de projetos e programas de desenvolvimento no Sul Global (países do hemisfério sul e subdesenvolvidos). Outros aspectos giram em torno disso: controle de qualidade dos projetos, prestação de contas, estabelecimento de prioridades de linhas de atuação e, dependendo do país doador ou organismo internacional envolvido, a imposição de condicionalidades, como veremos a seguir (PISETA, 2018).

A Cooperação Sul-Sul surge em seguida, como um processo pelo qual dois ou mais países subdesenvolvidos buscam seus objetivos de desenvolvimento de capacidades individuais e/ou compartilhados através do intercâmbio de conhecimentos, habilidades, recursos e expertise técnica, e através de ações coletivas regionais e inter-regionais, incluindo parcerias que envolvem governos, organizações regionais, sociedade civil, academia e o setor privado, para seu benefício individual e/ou mútuo dentro e entre regiões. A Cooperação Sul-Sul não substitui, mas sim complementa a Cooperação Norte-Sul. A Cooperação Sul-Sul Triangular é definida no mesmo documento pelas Nações Unidas como a Cooperação Sul-Sul apoiada por um país desenvolvido ou uma organização multilateral. A CSST é hoje uma modalidade importante da cooperação para o desenvolvimento, baseada em intercâmbios financeiros e não financeiros entre pares (OIT BRASIL, 2020).

Diante desse contexto pode-se estabelecer que “a cooperação pode ser compreendida como o conjunto de esforços comuns, envolvendo entes estatais centrais ou subnacionais,

empreendedores e sociedade civil” (GRANZIERA; CRUZ, 2019). Os entes subnacionais são, pois, atores que atuam em função das pressões e necessidades internas, buscando garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território (MARIANO; MARIANO, 2005).

A atuação deles, de maneira fundamental, repercute para a evolução global. Atrelado a figura da cooperação, na busca de atuação dos entes subnacionais surge a perspectiva de integração regional, que ganha força por meio dos consórcios públicos (público ou privado). Verifica-se, assim, a relevância em contextualizar, caracterizar e, por sua vez, relacionar a integração regional e a cooperação transfronteiriça ou não, pois ambas são basicamente processos que se originam no interior de um organismo ou de um sistema (endógenos) ou se desenvolve pela influência de fatores externos (forças exógenas), especialmente em seus estágios iniciais.

Em relação à integração regional (impulsionadas por Estados), busca-se, através de estratégias na medida que evoluem, reduzir custos e angariar oportunidades, sejam eles políticos, econômicos ou de defesa, dessa maneira geram impactos que vão além de suas fronteiras nacionais, influenciando um conjunto de sociedades (ANDREATTA, 2016, p. 13).

Entretanto, é necessário levar em consideração que tanto a integração quanto a cooperação são estabelecidas e concretizadas entre diferentes regiões devido às desigualdades socioespaciais presentes nas economias, culturas e histórias singulares de cada local. Neste contexto, a cooperação transfronteiriça se apresenta como uma ferramenta estratégica para que um determinado local supere suas próprias limitações têmporo-espaciais, que costumam ser alvo constante de tensões, riscos e ameaças (LINS, 2013, p. 4 apud RAMBO, 2017, p. 18).

Importante afirmação sobre a possibilidade de cooperação destes atores, em busca do desenvolvimento local/regional é expressa por Figueira (2017):

Foi em decorrência dessas necessidades e possibilidades resultantes de um mundo globalizado e interdependente que os governos subnacionais (municípios e estados) passaram também a atuar no plano internacional, seja mediante a atração de investimentos externos, seja em processos de cooperação. Assim, além de acordos, processos de irmanação, pactos com seus pares, os governos subnacionais também atuam mediante a formação de redes transnacionais de cooperação, fundamentadas pelos princípios da horizontalidade e da descentralização. A busca por objetivos complementares e a troca de experiências, informações e resolução de problemas comuns às localidades provocaram o estreitamento nas relações desses atores, caracterizando a difusão dos tradicionais eixos de poder e a descentralização de competências (FIGUEIRA, 2017, p. 139).

É preciso se ter em conta que os entes subnacionais, inclusive os entes consorciados por meio de associações públicas nos termos da Lei n. 11.107/2005, são livres para cooperar em suas áreas de competência e interesse; no entanto, tem de conhecer e se adequar aos padrões e

políticas vigentes na estrutura de geopolítica internacional. Existem competências exclusivas do país como estado nacional e isso precisa ser conhecido e respeitado. Além disso, as regras para intercâmbio de pessoas, recursos e formas de financiamento também possuem uma regulamentação própria. O grande avanço é a percepção de que o cumprimento de metas e o atingimento dos resultados pactuados pelo Brasil internacionalmente passam obrigatoriamente pela ação dos Entes subnacionais. É preciso atuação de forma federativa, integrada e sinérgica. Garantindo uma simbiose na atuação dos entes federados (União, dos Estados, do DF e dos Municípios) em todos os temas que lhes são constitucionalmente atribuídos (ZANIN *et al*, 2020, p. 17).

### **2.5.2 Da cooperação à paradiplomacia: efeitos no estado brasileiro**

Importante mencionar que essa atuação dos entes subnacionais em busca de crescimento regional é denominada na doutrina, no final da década de 80 e início dos anos 90, como paradiplomacia, conforme destaca Panayotis Soldatos, de forma respectiva, quando da publicação do livro com o capítulo denominado de *Federalism and international relations: the role of subnationalunits* (Federalismo e relações internacionais: o papel das unidades subnacionais), e nas suas palavras, já traduzidas, como sendo: “atividade internacional direta de atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) apoiando, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia dos Estados- Nação” (SOLDATOS, 1990, p. 17, tradução nossa). Paralelo a este cenário surge “o conceito de protodiplomacia seria utilizado como referência nos casos em que a atividade de um governo subnacional é contrária à diplomacia nacional” (PRADO, 2018, p. 139).

A paradiplomacia, mesmo representando uma definição nova nas relações internacionais, destaca-se após a Guerra Fria. Contudo, a atuação internacional dos atores subnacionais já é prática histórica (JUNQUEIRA, 2018, p. 44). Na Grécia Antiga as cidades-estados e cidades, já formavam grandes associações comerciais e econômicas (BATISTA; LIMA; FRONZAGLIA. 2006, p. 5).

Novos atores e uma nova agenda internacional começaram a tomar forma ainda nas décadas de 1970 e 1980, período em que autores como Robert Keohane e Joseph Nye (1989) apontavam a existência da “interdependência complexa” em virtude do aumento do contato entre países por conta dos fluxos de serviços, dinheiro, bens, informações e pessoas. Estes atores compreendem as cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, lãnder (denominação para estados na Alemanha), oblasts (denominação de região administrativa na Rússia) e quaisquer

outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados (JUNQUEIRA, 2014, p. 230).

Dentro do contexto jurídico, na política externa brasileira, tendo em vista a promoção de políticas públicas, ligadas ao desenvolvimento regional, surgiram os consórcios públicos e as regiões metropolitanas, que se materializam como sendo as principais formas de cooperação entre entes subnacionais para promover políticas públicas.

O contexto federalista à luz da Constituição de 1988 muito se discute da competência dos entes subnacionais, em especial estados e municípios, sobre a capacidade de pactuarem como representantes legais em prol de seus próprios interesses.

Partindo da autonomia administrativa que cada qual possui e objetivando assegurar a legitimidade dos entes subnacionais nas ações de cooperação internacional, na atuação paradiplomática, o princípio da preponderância de interesses emerge com importante papel de exercício de competências dos entes federativos, onde estes buscam, por meio de ações externas pontuais (acordos de cooperação em políticas públicas, por exemplo), a promoção e desenvolvimento de competências que lhe são atribuídas.

Por tratar-se de interesses regionais e locais, tem capacidade para trazer dimensão externa das competências de assuntos regionais e locais, diferentemente do que se aplica à política externa do escopo da União (Itamaraty), visto que esta última se trata de interesse nacional, e não se confunde com as ações pontuais (TEIXEIRA, 2020, p. 09).

Dessa forma, a autonomia nas relações internacionais implica a possibilidade de que as autoridades locais (Prefeitos e Governadores) sejam interlocutoras próprias, diferenciadas da União. Isso permite que desenvolvam atividades externas com entidades homônimas ou com sujeitos de Direito Internacional, exatamente o que acontece com os entes federativos brasileiros (Estados e Municípios).

Assim, os atos de cunho internacional pactuados pelos entes subnacionais, na verdade se concretizam na externalização de suas competências domésticas. (FONSECA, 2013, p. 166). Tais preceitos são de suma importância para que se assegure a efetividade dos acordos celebrados com os organismos internacionais em que façam parte os entes subnacionais, e, principalmente, àqueles que sofrem certas desconfianças por parte dos agentes políticos, como no caso dos consórcios públicos, bem como contrapõe parte da doutrina que expressa, que somente a União é legítima para tais fins.

Historicamente, o Estado brasileiro se deparou com diversas ações internacionais de governos estaduais, desde a República Velha (1889-1930). Conforme ficou demonstrado, apesar dos esforços para a construção de um marco conceitual (paradiplomacia nacional), esses processos ganharam espaço somente a partir década de 1980 através de empréstimos

internacionais para o desenvolvimento do agronegócio, na região de São Paulo e Minas Gerais, estimulados pela intensificação destas atividades. Na segunda metade da década de 80 e início dos anos 90, os governos subnacionais brasileiros aumentaram o relacionamento internacional por meio de convênios, acordos bilaterais, em especial acordos de cooperação com organismos internacionais (BIRD e BID) (PRADO, 2018, p. 140-145).

Com a crescente atuação internacional dos entes subnacionais, dentre estes os Consórcios Públicos, o governo federal, por meio do Itamaraty (órgão que representa o ministério das relações exteriores) iniciou, na segunda metade dos anos 90 (1997), um canal de diálogo entre o este e os entes federados no intuito de promover um diálogo e também a manutenção de uma coerência com a política externa sobre assuntos internacionais, sendo criada assim a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), para assessorar o congresso nacional e os governos subnacionais em assuntos de natureza internacional, que possuam ligação direta com os interesses deste para com a união. Destaca-se que essa representação possui sedes nas diversas em regiões do país, em especial a da região nordeste (ERNE), mas que na prática não atuam de forma efetiva a desenvolver uma política internacional de apoio aos entes federados (FIGUEIRA, 2017, p. 145-146).

Existe um continuum de cooperação mesmo com a multiplicidade de governos locais e suas diferentes atribuições entre os países. Em um extremo, há práticas mais institucionalizadas e com maior entrelaçamento entre os entes e, no outro, ações mais informais e com menor entrelaçamento. É importante ressaltar que podem ser encontradas, em um mesmo país, práticas mais e menos institucionalizadas e mais e menos entrelaçadas, dependendo da política pública (SEGATTO; ABRUCIO, 2016, p. 416).

No que se refere a contratualização de consórcios públicos importante estabelecer que tal conjectura trabalha essencialmente a ideia de atuação conjunta, de cooperação entre os partícipes. Esta iniciativa que visa trabalhar junto a outros entes federativos e garantir produtos e serviços demandados pela população beneficiária final que, por falta de recursos públicos, acabam sendo negligenciados, hoje aumenta esse leque com a atuação destes entes públicos, através da gestão associada, no cenário internacional, fortalecendo a paradiplomacia nacional.

### **3. DA FORMALIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COM POSSIBILIDADES DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Faz-se necessário trazer ao debate a formação jurídica dos Consórcios Públicos a partir do marco regulatório do sistema consorcial dos entes federativos, que regulamentou o art. 241 da CF, estabelecendo uma nova ordem jurídica por meio da Lei n. 11.107/2005, e, consecutivamente, com a regulamentação por meio do Decreto n. 6.017/2007.

Na doutrina, o instituto dos consórcios públicos é encarado de duas formas: quando da sua estruturação nas obras jurídicas, parte traz seu conteúdo, mas quando trata da administração pública indireta, dando destaque Di Pietro (2019) como forma peculiar de contrato administrativo.

Importante mencionar que antes do advento da legislação específica, os consórcios públicos detinham algumas características que diferem da atual normatização, pois estes não eram considerados contratos, a União não poderia integrar os consórcios, mas apenas os convênios, era desnecessário a autorização legislativa para formatação dos consórcios e por último era facultado a personificação dos consórcios.

Duas correntes doutrinárias debatem sobre a possibilidade de existência de normas gerais sobre consórcios públicos. A primeira, conforme reflexão de José Afonso da Silva, alega que tais normas não seriam possíveis em face da autonomia federativa, visto que cada ente teria competência para disciplinar a formação dos consórcios. Com isso, a contratualização teria o objetivo de legitimar a competência do legislador federal na fixação de tais normas, na forma estabelecida no art. 22, XXVII da CF/88, e neste sentido a Lei deve ser considerada Federal e não federativa.

Uma segunda corrente doutrinária (majoritária), defende que a União pode legislar em face do que dispõe o art. 22, XVII da CF, pois a União é legítima para elaboração de lei federativa, tal como preconizado no caput do art. 241. Assegura, na verdade, a competência concorrente, e, com isso, existe uma necessidade nacional de uniformização deste instituto, e por fim o federalismo cooperativo relativiza a partilha rígida de competências, para se buscar uma integração racional entre os entes federados, assegurando segurança jurídica (OLIVEIRA SILVA, 2020, p. 155).

O sucesso de um consorcio público seja intermunicipal ou interestadual relaciona-se de forma hipotética com a existência das seguintes condições: 1) um pacto político de fundação forte entre os atores políticos locais envolvidos com a institucionalização do consorcio

intermunicipal; 2) capacidade de gestão do consorcio enquanto organização publica; 3) fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros” (CALDAS; CHERUBINE, 2013, p. 66).

Houve aumento de 66,3%, no período entre 2015 (342) e 2019(532), pelo IBGE (*tabela abaixo*), na formalização de consórcios públicos como instrumentos de cooperação, bem como 69,2% das cidades que faziam parte de pelo menos um deles, principalmente na formalização de contratos com os Estados (vertical). A pesquisa verificou que os consórcios intermunicipais eram utilizados por mais de 84% das cidades em todas as grandes regiões e classes da população. O alcance chega a 100% nas cidades que possuem consórcio público da região Norte. Esse mesmo percentual de consórcios públicos intermunicipais também ocorre nos Estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul (IBGE, 2020, p. 44-46).

### **3.1 Da natureza e Definição Jurídica**

Quando os entes federativos formam um consórcio público isso resulta na instituição de uma nova pessoa jurídica com personalidade distinta da personalidade das entidades consorciadas (art. 1º, § 1º, da Lei n. 11.107/2005). Como decorrência disso o consórcio público possui autonomia administrativa, financeira e orçamentária em relação aos entes que o criaram.

Cabe destacar que os consórcios públicos trouxeram uma tendência denominada de federalismo de cooperação por meio da associação entre entes federativos, em busca da constatação de que existem necessidades cujo atendimento inclui interesses e competências de entes federados distintos evidenciados pelo crescimento das cidades, em que os limites geográficos tornam-se meras formalidades. A partir disso surge a prestação conjugada de serviços públicos, sendo indispensável a cooperação permanente entre os entes federativos para se desenvolver atividades (políticas públicas) de interesse comum (MARÇAL FILHO, 2013, p. 288).

Nesse sentido, observa-se que a formação consorcial será estabelecida, inicialmente, para atingir objetivos de interesse comum dos entes subnacionais, por meio da constituição de entidade com personalidade jurídica de direito público, quando da formação de associação pública, ou de pessoa jurídica de direito privado, caso haja pessoa desta espécie na associação. É neste cenário que se debate quando e como será necessário aplicar um dos modelos de formação jurídica do ente consorciado, haja vista que tal divisão, considerada híbrida, traz inúmeras críticas de diversos doutrinadores.

A formalização de um consórcio público, quando formalizado sob o viés do direito público, recebe o nome de associação pública, e, com isso, passa a ser mais uma entidade de

direito público interno, integrante da administração pública indireta, dos entes consorciados pactuados. A doutrina caracteriza este instituto, que visa a descentralização de serviços públicos, como uma autarquia interfederativa, espécie do gênero autarquia (OLIVEIRA SILVA, 2018, p. 83).

Carvalho Filho (2009, p. 29) conceituou associação pública como sendo “a modalidade de autarquia, de caráter associativo, resultante da formação de consórcio público, que visa alcançar objetivos de interesse comum, com base no instituto de cooperação mútua alvitado pelos consorciados”. Desta forma, entende-se que para se configurar com uma autarquia propriamente dita, será necessária a formalização por meio de lei específica, pois apenas a menção no Estatuto de formação da pessoa jurídica não é suficiente para assegurar essa qualidade.

Ao estabelecer que o consórcio terá natureza jurídica de direito privado, este instituto deverá seguir o atendimento dos requisitos da legislação civil, gerando outra divergência entre os doutrinadores, pois parte defende que estes deverão seguir as mesmas regras do direito público (MELLO, 2012, p. 680). Outra vertente mantém o entendimento que deve reger-se pelo direito civil, “em tudo o que não for expressamente derogado por normas de direito público, tal como ocorre com as fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e com as empresas estatais” (DI PIETRO, 2020, p. 1092).

Os consórcios públicos que aderiram à natureza jurídica de direito privado, apesar de não integrar a administração pública, também estão submetidos às regras de licitação segundo previsão expressa do § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107/2005. Assim, a formação de um consórcio público com personalidade jurídica de direito privado não dispõe a flexibilização de regras administrativas, ou seja, deverão observar todo regramento de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas, inclusive sendo motivo de alteração na legislação, através da Lei n. 13.822/2019 (BRASIL, 2019).

Em relação à vinculação trabalhista dos Consórcios Públicos, existia uma relevante discussão jurídica, e, até mesmo de controle externo, por parte dos Tribunais de Contas dos Estados que, pela ausência expressa no texto do §2º, do art. 6º da Lei, de que seus empregados estariam submetidos ao regime celetista, quando na verdade, mesmo antes da alteração, as associações públicas eram obrigadas a contratar seus trabalhadores da mesma forma, pois o legislador original entendeu que não era necessário, em face das associações públicas se enquadrarem como autarquias.

Di Pietro (2020, p. 1093) apresenta um posicionamento contrário a Lei de Consórcios Públicos, pois alega que com sua regulamentação alguns privilégios foram estabelecidos de forma inapropriadas independentemente de sua natureza pública ou privada, conforme descrição a seguir:

- a) poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, §1º, inciso II);
- b) possibilidade de ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art. 2º, §1º, inciso III);
- c) limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação (§8º do artigo 23 da Lei nº 8.666, de 21-6-93, acrescidos pela Lei nº 11.107/2005);
- d) poder de dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua Administração Indireta, para prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convenio de cooperação (art. 24, XXVI, da Lei nº 8666/93, acrescentado pela Lei nº 11.107/05);
- e) valores mais elevados para dispensa de licitação em razão do valor, prevista no artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, conforme alteração introduzida no §1 do referido dispositivo pela Lei nº 12.715, de 17-9-12.

As associações públicas gozam de certos benefícios e possuem imunidade tributária, prevista no art. 150, VI, alínea “a” e seu §2º, da Constituição Federal, combinado com o art. 41 do Código Civil, haja vista que as imunidades recíprocas conferidas às autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público também lhes aproveita (OLIVEIRA SILVA, 2018, p. 93; BRASIL, 2002).

A definição mais efetiva do que vem a ser consórcio público encontra-se no art. 1º, I, do Decreto n. 6.017/2017, que regulamentou a Lei de Consórcios, como sendo a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Marçal Justen Filho (2013, p. 287) tem a seguinte definição para os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público:

Consiste numa associação pública entre entes políticos diversos, constituída a partir de autorizações legislativas, investida na titularidade de atribuições e poderes públicos para relações de cooperação federativa, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades permanentes e contínuas (JUSTEN FILHO, 2013, p. 287)

O instituto do consórcio público, pelo que se observa, é forma de ‘associação pública’; pode-se considerá-los como verdadeiras autarquias plurifederativas, conforme bem definiu Aragão (2013, p. 758):

Se os consórcios públicos forem de direito público, chamadas pela Lei de associações públicas, serão autarquias plurifederativas, já que as entidades da Administração indireta de personalidade jurídica de direito público são sempre consideradas espécies

de autarquia, como as chamadas autarquias corporativas e as fundações autárquicas (ARAGÃO, 2013, p. 758).

A constituição de consórcios públicos deve ser em forma de associação pública como uma verdadeira autarquia interfederativa, que atuará especificadamente no âmbito de reações consorciadas e integralmente regida pelo Direito Público, conforme estabelecido no art. 16, e com isso alterando o inciso IV do art. 41 do Código Civil, para incluir a associação pública entre o rol de pessoas jurídicas de direito interno (BRASIL, 2002).

A norma consorcial previu a possibilidade de os entes federativos criarem pessoa jurídica pública de direito privado sem fins lucrativos, portanto, uma associação ou fundação pública, regidas por um regime público mitigado por regras de direito privado, e integrante da administração indireta dos entes instituidores.

### 3.1.1 Da participação da União na gestão consorcial

A União poderá ingressar como ente consorciado em consórcios públicos quando também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados. Diante dessa normatização, a classificação dos Consórcios Públicos em homogêneos ou heterogêneos, em que os primeiros de características homogêneas existirão apenas entes federativos da mesma esfera – por exemplo, reunião de vários municípios, ao contraponto que o último, considerado heterogêneo, haverá uma mistura de pessoas políticas – cite-se o caso de um consórcio entre o Estado e seus Municípios. (CAMPOS 2019, p. 971-972)

Esta classificação, com base no §2º do art. 1º da Lei nº 11.107/2005 foi importante para desmistificar a ideia lançada, ainda, quando do envio do Projeto de Lei n. 3.884/2004, de que a participação da União iria interferir na autonomia dos entes federativos, em especial os municípios, pois veio consubstanciar de que àquela apenas poderá participar de uma associação, desde que tenham a participação de Estados e Municípios, em conjunto.

Outra estrutura de classificação dos Consórcios Públicos fora trazida por Oliveira da Silva (2018, p.53) seriam eles constituídos:

- a) pela pessoa jurídica suporte, que é a mais tradicional, e a utilizada neste tópico da presente dissertação, onde divide de acordo com sua natureza jurídica, através da dicotomia público e privada;
- b) pela espécie de política pública implementada, quando é utilizada a área da política pública a ser executada, podendo ser de saúde, de educação, de meio-ambiente etc.;
- c) pela capacidade funcional dos consórcios, sendo denominados de *monofuncionais (monofinalitários)*, quando desenvolviam apenas uma área de política pública, como por exemplo, a implementação exclusiva da política de saúde, ou *multifuncionais (multifinalitários)*, mais utilizados quando da vigência da Lei consorcial, na qual as estruturas organizacionais passaram a atender mais uma área pública, por exemplo, a implementação da política de desenvolvimento regional sustentável, que abrange várias áreas, dando destaque para o objeto de estudo desta dissertação o Consórcio Nordeste)..

A mais uma recente alteração legislativa adveio da Lei n.13.821/2019, que acrescentou ao art. 14 da Lei n.11.107/2005, o parágrafo único, estabelecendo que para a celebração dos convênios entre a União e os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas, as exigências legais de regularidade aplicar-se-ão ao próprio consórcio público envolvido e não aos entes federativos nele consorciados.

Verifica-se que a alteração normativa ocorreu apenas para regulamentar decisões, em especial do STJ, que adotou o princípio da intranscendência das sanções, penalidades e restrições de ordem jurídica não podem superar a dimensão estritamente pessoal do infrator:

O §1º do art. 1º da Lei n. 11.107/2005 atribui personalidade jurídica própria aos consórcios públicos. Tais entes possuem autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não havendo falar em exceção ao princípio da intranscendência no caso” (STJ, 2015, REsp 1.463.921-PR, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 10/11/2015) (BRASIL, 2015).

Ao inserir o parágrafo único ao art. 14 da Lei n.11.107/2005, consolida-se o entendimento do STJ ao afirmar, expressamente, que os requisitos de regularidade para a celebração do convênio entre a União e o Consórcio devem ser analisados com base na pessoa jurídica do Consórcio, não havendo motivos para se negar a assinatura do instrumento por conta de restrições existentes em nome de um dos integrantes do Consórcio, tendo em vista que são pessoas jurídicas distintas.

A Lei n. 12.396/2011, regulamentada pelo Decreto n. 7.560/2011, assegurou a criação de um consórcio público na forma de autarquia em regime especial, sendo denominada de Autoridade Pública Olímpica – APO, no qual estabelecia sua existência no campo formal das leis, ou seja, tinha natureza jurídica de validade por prazo determinado (até 31.12.2018), composta pela União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro.

A APO era subordinada a um regime jurídico diferenciado, em que diferente das demais formações de consórcios públicos, nas quais a escolha do seu Presidente é direta pelos entes consorciados, foi estabelecido que o Presidente da APO seria nomeado pelo Presidente da República (MARÇAL FILHO, 2013, p. 291; BRASIL, 2011a; 2011b).

### **3.1.2 Dos consórcios de saúde**

De forma taxativa, o art. 1º, §3º expressa que aqueles entes que optarem em formalizar consórcios públicos na área de saúde devem obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS. O legislador não agiu de forma tendenciosa para escolher apenas esta área de política pública, mas pelo fato de que mesmo antes da

regulamentação dos consórcios públicos de forma constitucional, a legislação infraconstitucional que trata do SUS, em especial a Lei n.8.080/90 (LOS), quando o artigo 18, VII, determina que os municípios poderão “formar consórcios administrativos intermunicipais” (BRASIL, 1990a).

Outra legislação relevante que há mais de 30 anos incentiva a formalização de consórcios públicos é a Lei n. 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, através do §3º, do art. 3º, este autoriza os municípios a formarem consórcios para execução de ações e serviços de saúde, seja de forma vertical (municípios com outros entes federativos) ou horizontal (municípios entre si) (BRASIL, 1990b).

Na prática, os consórcios intermunicipais existentes no Brasil, na área de saúde, conforme dados do observatório municipalista de Consórcios Públicos da CNM, de um total de 488 formalizados, representam 55%, chegando aos atuais 273 e abrangendo 3.347 municípios, e, deste total 3.113 com natureza jurídica de direito público, ou seja, na forma de associações públicas, conforme gráfico a seguir (CNM, 2021a).

Merece o reconhecimento o fato de que os consórcios na área da saúde serem os que mais apresentam quantidade maior de entes consorciados, bem como são os que mais se relacionam de maneira verticalizada, face a necessidade de participação da União e a necessidade busca de recursos e investimentos por meio do SUS.

Destaca-se, ainda, o fato de que a formação de consórcios públicos de saúde disseminam a política de cooperação internacional, fazendo do Estado brasileiro uma referência na comunidade internacional, com a criação de conselhos ou setores que tratam da saúde em processos de integração regional, através de sua participação na UNASUL, Mercosul, Comunidade Andina de Nações (CAN), Organização do Tratado da Cooperação Amazônica (OTCA), Sistema Centro-Americano (SICA) e Comunidade do Caribe (CARICOM), para citar apenas casos ocorridos na ALC, ou da CPLP26 e BRICS27. Inclusive menciona Buss (2018, p. 1886) que:

A participação do Brasil foi decisiva na constituição de algumas destas organizações regionais e sub-regionais e de seus setores de saúde, com um complexo processo de cooperação técnica em diversas áreas do campo da saúde fazendo parte do escopo maior dos acordos políticos.

Nessa perspectiva de fortalecimento do instituto jurídico, atrelado a capacidade política do instituto consorcial, observa-se que o Consórcio Interestadual do Nordeste atua de forma paradiplomática parra atingir seus objetivos institucionais.

### 3.2 Objetivos consorciais e a construção de um sistema de governança pública

No art. 1º da referida legislação consorcial, dispõe-se acerca de regras gerais para os entes federativos que visem contratar consórcios públicos para realização de objetivos de interesse comum, e, com isso, se conclui que pela viabilidade dos consorciados editarem leis específicas sobre a temática, serão determinados entres estes (SPITZCOVSKY 2020, p. 460).

Neste diapasão os objetivos norteadores da constituição de um consórcio público, conforme rol exemplificativo (NOHARA, 2020, p. 707), estabelecidos no art. 3º do Decreto regulamentador, onde poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se reunir em relação a todos ou apenas a parcela deles, como segue:

(a) gestão associada de serviços públicos; (b) a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; (c) o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal; (d) a produção de informações ou de estudos técnicos; (e) a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres; (f) a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente; (g) o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas; (h) o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados; (i) a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; (j) o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores dos entes subnacionais, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente; (k) o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário; (l) as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; (m) e o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Importante mencionar, que até o advento do Decreto n. 6.017/2007, os consórcios que se formavam com um único objetivo (monofuncional), puderam, a, contar da regulamentação, atuarem em várias frentes de política pública (OLIVEIRA SILVA, 2018, p. 155).

Ao estabelecerem fins dentro do acordado na pactuação, a nova entidade associativista deverá observar limites constitucionais, e para cumprimento destes os mesmos poderão (art. 2º, §1º): firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

A entidade subnacional consorciada, visando atingir os objetivos pactuados, além das possibilidades acima mencionadas, pode emitir documentos de cobrança e exercer atividades

de arrecadação de tarifas pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

Em complemento pode-se outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Observando a liberalidade dos entes consorciados para desenvolver e atuar na pactuação de atos visando atingir seus objetivos, importante destacar que tais ajustes são inerentes as associações públicas, mesmo existindo a permissibilidade de formação consorcial de natureza jurídica privada. Oliveira Silva (2018, p. 83-84) destaca que, “por consequência lógica, as limitações normativas acerca dos objetivos consorciais refletirão de forma restrita, no campo da associação pública que lhe dá suporte”.

Diante desta possibilidade, os consórcios públicos constroem eixos que visam atingir um sistema de gestão, no intuito de assegurar serviços públicos que estarão ligados diretamente ao que denominamos de governança pública, por meio de dois traços importantes que se complementam: capacidade de administração estatal, por meio de políticas públicas, e articulação e cooperação estabelecidos entre os governos subnacionais, na sua atuação política e social, na construção de espaços e arranjos para articular interesses, participação e acompanhamento das políticas públicas (HENRICHES; MOYANO 2016, p. 33-34).

Neste contexto, para que os objetivos dos consórcios públicos sejam atingidos, será necessário a implementação de um processo de governança entre os entes subnacionais que vise alinhar tarefas básicas, como (ISO/IEC 38500:2018):

- a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Para tanto, para que as funções de governança descritas sejam efetivadas de forma plena e eficaz, indica-se como necessária a adoção dos mecanismos de liderança, estratégia e controle. A presença de governança pública, e, por consequência, desses mecanismos, apresentam-se como fatores essenciais para o êxito e a sustentabilidade de consórcios públicos intermunicipais (HENRICHES; MOYANO 2016, p. 33-34).

Os mecanismos propostos podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação: sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais. Para tanto, deverão estar alinhadas para que se possam garantir direcionamentos de altos níveis, e com isso tenhamos reflexos em ações práticas pelos níveis subalternos (TCU, 2014, p. 53).

Atrelados a estas características de governança pública e alcance de objetivos de uma gestão consorciada pode-se identificar de forma macro que os consórcios públicos se apresentam como um importante instrumento de cooperação e gestão intergovernamental que visam fortalecer os governos subnacionais, que possuem uma reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira, sobretudo os pequenos Municípios e os Estados Federados, em especial os das regiões Norte e Nordeste, que historicamente enfrentam dificuldades para solver problemas estruturais inerentes ao local e à região em que estão inseridos.

### **3.2.1 Do protocolo de intenções e a legalização da gestão consorciada**

É fundamental que o procedimento tenha início com a celebração do protocolo de intenções. Apesar de ser estudada quase que exclusivamente no âmbito dos consórcios públicos, deve designar-se um instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar um acordo de vontade, para se atingir os objetivos de seu interesse, porém sem qualquer tipo de sanção pelo descumprimento. Na realidade, não se assume, nele, o compromisso de celebrar o acordo, bem como não se assumem direitos e obrigações, apenas se definem as cláusulas que serão observadas em caso de o acordo vir a ser celebrado (DI PIETRO, 2020, p. 1.096).

Sem a ratificação (protocolo de intenções), que equivale à autorização, é nula a participação do ente federado. Ela pode, porém, ser realizada com reserva, que ao ser aceita pelos demais entes subscritores implicará consorciamento parcial ou condicional (MEIRELLES, 2020, p. 410).

Merece ser observado que, nos termos do art. 5º, §§3º e 4º da Lei geral que se a ratificação ocorrer após 2 anos da subscrição, a participação do ente federativo dependerá da assembleia geral do consórcio. Essa ratificação fica dispensada quando o ente federado, tenha estabelecido por Lei a sua participação no consórcio público, antes mesmo de subscrever o protocolo de intenções, no qual o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública necessitaria apenas da publicação do protocolo de intenções, estando a parte final prevista no art. 6º, §7º do Regulamento.

A formação do processo de elaboração de um consórcio público tem suas raízes no princípio da autonomia da vontade e nas regras fundamentadoras da Convenção de Viena (1969)<sup>3</sup>, que forma a base dos tratados internacionais, pelo fato de os entes federativos terem liberdade de se consorciarem, e na qual estão presentes os institutos da ratificação e a reserva.

Importante mencionar que os Estados soberanos, como a República Federativa do Brasil, celebram tratados internacionais, e podem se retirar com a chamada renúncia, no mesmo *modus operandi* dos entes subnacionais consorciados, em face da sua autonomia, e, com isso, deterem a liberdade de livre associação ao Consórcio Público, mas com a subsistência das responsabilidades pelas pactuações (obrigações) assumidas mesmo com a sua retirada (NOHARA, 2020, p. 712).

São cláusulas necessárias do protocolo de intenções previstas no art. 5º do Decreto n. 6.017, cuja inobservância acarreta nulidade, entre outras: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da Federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações; o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, entre outros (NOHARA, 2020, p. 713).

Destaca-se que se considera área de atuação do consórcio público mesmo sem a participação da União como ente consorciado. Apresenta-se uma proposta de classificação dos consórcios públicos, que segue: a junção dos territórios quando o consórcio público for constituído somente por municípios ou por um Estado e municípios com territórios nele contidos, denominamos de consórcio local; denominamos de regionais, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado (CONSÓRCIO NORDESTE) ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal; denomina-se de misto, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios.

Outra proposta de tipologia de consórcios públicos, quanto aos partícipes, o consórcio intermunicipal pode ser de cooperação horizontal ou vertical, sendo este último os que os consorciados apresentam o mesmo status constitucional (apenas Municípios ou apenas Estados), e aqueles são os que envolvem entes federados distintos, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CALDAS; CHERUBINE, 2013, p. 61-62).

---

<sup>3</sup>Internalizada por meio do Decreto n° 7.030 de 2009.

O regulamento das normas gerais incluiu mais um regramento que prevê os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 5º, X), que tem como base e fundamento o art. 37, IX, da Constituição Federal. Essa previsão no Decreto n. 6.017/2007, ganhou notoriedade quando da promulgação da recente Emenda Constitucional n. 106/2020, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, que atinge diretamente os consórcios públicos que a União faça parte, dando destaque ao art. 2º, caput, desta.

O protocolo de intenções deverá obedecer ao princípio da publicidade, previsto no art. 37, caput da CF que, além de ser publicado na imprensa oficial, que poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores – internet- em que se poderá obter seu texto integral. Este deve tornar público todos os atos decisórios que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, bem como as que se referem a admissão de pessoal, além de estabelecer que qualquer um povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

A assembleia geral, órgão máximo decisório da entidade consorcial subnacional, terá suas regras complementares estabelecidas pelo art. 59 do Código Civil, visto que a depender da personalidade jurídica se enquadra como entidade autárquica, também deverá definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado a cada um ao menos um voto (BRASIL, 2002).

Excepcionalmente, admitir-se-á na assembleia geral a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do ente subnacional, bem como que todo colegiado constituído na gestão consorciada sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos, conforme se denota no art. 5º, §§ 1º e 2º do Regulamento.

Di Pietro (2020, p. 1098) destaca, de forma sintética os efeitos da personificação da gestão consorciada, quando da formalização contratual:

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. (...)

Como os consórcios públicos integram 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).

No caso de o consórcio ser instituído como associação pública, o contrato poderá ser utilizado como instrumento para aprovação do estatuto da entidade.

No caso de o consórcio ser instituído como pessoa jurídica de direito privado, o artigo 6º, inciso II, determina que a personalidade jurídica é adquirida “mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil”. Terá que ser observado especificamente o artigo 45 do Código Civil, segundo o qual “começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedido, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo”. Terá que ser observada ainda a norma do artigo 46, que estabelece os dados que necessariamente deverão constar do registro (DI PIETRO, 2020, p. 1098).

A gestão consorciada será organizada por estatutos, que estabelecem sua gestão e administração, nos termos da lei criadora, que dão vida a entidade independentemente de qualquer outra formalidade.

### **3.2.2 Do funcionamento da gestão consorciada**

Para cumprimento de suas finalidades o consórcio público poderá: firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas; ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e - caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social.

Na existência de alteração ou a extinção de contrato (art. 12 da Lei Geral) de consórcio público, tal modificação dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral e posteriormente ratificado por lei, respeitando as regras da sua formalização, por todos os entes consorciados. Para isso, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes até que haja decisão que indique os responsáveis para cada obrigação, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

A retirada (art. 11 da Lei Geral) do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei. Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação. A retirada ou a extinção de consórcio público ou convênio de cooperação não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos, cuja extinção dependerá do pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Em recente alteração legislativa, ocasionada pela Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.107/2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, revogou o §1º do art. 12, excluindo da Lei a previsão

de que os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público eram atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

O mesmo normativo alterou o §2º do art. 11 da Lei consorcial, em que passou a estabelecer que a retirada ou a extinção de consórcio público, bem como do convênio de cooperação, não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos, cuja extinção dependerá do pagamento das indenizações eventualmente devidas, ou seja, o dispositivo passou a incorporar a figura do convênio de cooperação, apesar de estar subtendido (BRASIL, 2020d; 2005).

Nohara (2020, p. 717), descreve sobre a exclusão do ente consorciado da gestão associada:

A **exclusão** de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório. Só se admite exclusão de consorciado se houver justa causa. O §1º do art. 26 do decreto fornece um exemplo de justa causa: a não inclusão, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do consórcio público, prevê devam ser assumidas por contrato de rateio.

O art. 10, XIV e XV, da Lei n. 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa), estabelece que celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei, bem como celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei, poderá a depender do caso concreto, ensejar o gestor do ente participante do consórcio público a infringir em ato de improbidade por dano ao erário. Por exemplo, as regras obrigatórias existentes no protocolo de intenções, e, por conseguinte, a sua retificação por meio de autorização do legislativo não sendo obedecidas estariam o agente causador, cometendo ato de improbidade administrativa (SIMÃO, 2017, p. 288).

O parágrafo único do art. 10 assegurou a regra de responsabilização subsidiária, no qual fora renovada pelo Decreto Regulamentador (parágrafo único, art. 9º), relativamente as obrigações do consórcio público, mas destaca que os dirigentes do consórcio público responderão de forma personalíssima (de forma direta) pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos (improbidade) em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembleia geral (OLIVEIRA SILVA 2018, p. 156).

O Decreto n. 6.017/2007, em seu art. 11, ao estabelecer que a execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, está vinculado às normas de contabilidade pública, em especial a Lei 4.320/1964, ou seja, estarão sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive

quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público, conforme o art. 12 (GARCIA 2016, p. 104).

A contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 52, inciso VII, da Constituição. Estas operações ao serem realizadas pelos entes subnacionais consorciados devem obedecer as regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar [LC] 101/2000), que estabelece regras de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, bem como as Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e 43/2001 (OLIVEIRA SILVA, 2018, p. 158; BRASIL, 2000; 2001d;2001e).

Caberá ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da LRF, verificar o cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito em pleito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controlados, direta ou indiretamente, com destaque para os Consórcios Públicos, que se enquadra como Autarquia. O ente consorciado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação, bem como o atendimento de algumas condições, dentre estas a autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo.

O questionamento realizado por alguns operadores do direito, principalmente por gestores locais se dá sobre a possibilidade de um ente que compõe a gestão consorciada, ou por uma entidade da administração indireta de um dos associados realizar contrato com a própria associação. O art. 18, caput do decreto regulamentador vem expressar em ser afirmativa tal possibilidade, de preferência, quando o objeto a ser celebrado com o consórcio for para fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais, inclusive sendo dispensada a licitação, conforme previsão do art. 2º, III das normas gerais.

O Decreto n. 5.504/2005 estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos (MEIRELLES, 2020, p. 413; BRASIL, 2005).

A criação de empregos públicos, por parte dos consórcios públicos, depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua

respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

O art. 8º, VI, da Lei Complementar n. 173/2020, que de forma expressa estabeleceu, que até 31/12/2021, os entes federativos, bem como os entes da administração pública indireta, dentre eles se enquadram os consórcios públicos, a impossibilidade de admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares (CNM, 2021b, p. 2; BRASIL, 2020c; LARA, 2020).

Destaca-se que os entes consorciados ou os com eles conveniados poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um. Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público. No que tange ao pagamento de adicionais ou gratificações não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária (art. 22, §§ 1º e 2º do Regulamento).

A gestão do consórcio público, em face da existência da especificidade que a torna mais complexa que a de um ente federado, diante de alguns fatores corroboram para isso, tais como: “disputas políticas e poder dentro gestão consorciada; rivalidade entre os entes consorciados; dificuldades financeiras; dificuldades operacionais e administrativa; e não participação dos gestores e servidores nos entes consorciados” (GARCIA, 2016, p. 105).

### **3.3 Das espécies de contratos aplicados aos entes consorciados**

As normas gerais sobre contratos celebrados para formação de consórcios públicos preveem duas modalidades contratuais a serem firmados pelos entes consorciados, a primeira denominado de *contrato de rateio* (art. 13, caput, do Dec. 6.017/2007), quando o objeto versar sobre a entrega de recursos financeiros, e o outro de *contrato de programa* (art. 30, caput, do Dec. 6.017/2007), nos casos em que o objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Cabe destacar que a celebração destes contratos ocorre quando da formalização e homologação da gestão consorciada. Os entes consorciados ao estabelecerem acordos de cooperação para com organismos internacionais, necessariamente, irão estabelecer as regras

(tratados e acordos) nos termos estabelecidos e chancelados pelo Estado brasileiro, respeitando as normas do direito internacional, com foco no princípio da autonomia.

### 3.3.1 Contrato de rateio

A definição legal do que vem a ser contrato de rateio na formalização de um consórcio, encontra-se no art. 2º, VII do Dec. 6.017/2007, qual sendo: “contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público”.

Importante salientar que as cláusulas contratuais nesta modalidade não permitem conterem regras que venham dificultar a fiscalização pelos órgãos de controle interno (poder legislativo) e externo (Tribunais de Contas), bem como pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

Os entes consorciados, seja de forma isolada ou em conjunto (dois ou mais), bem como o consórcio público, possuem legitimidade para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio, em face dos próprios consorciados. Tais regras estendem-se aos acordos celebrados nas relações internacionais, desde que não exista previsão diversa.

Estabelece Di Pietro, (2020, p. 1100) que o contrato, nos termos das regras gerais, é uma modalidade contratual em que “os entes consorciados entregarão recursos ao consórcio público. Esses recursos devem ser devidamente previstos na lei orçamentária de cada consorciado, sob pena de exclusão do consórcio, após prévia suspensão (§ 5º do art. 8º), e sob pena de improbidade administrativa”.

É permitida a realização de outras formas de pactuação entre os entes consorciados, em especial o contrato de gestão ou termo de parceria, se tal constar do protocolo de intenções (MEDAUAR, 2020, p. 250).

Exclusivamente no caso de contratos que tenham por objeto projetos contemplados em plano plurianual (artigo 57, V, da Lei nº 8.666/93), bem como no caso de gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos<sup>4</sup>(DI PIETRO, 2020, p. 1101), obrigatoriamente o prazo de vigência do contrato de rateio não poderá ultrapassar o tempo de vigência das dotações que o suportam (NOHARA, 2020, p. 715).

A aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito para o atendimento de despesas classificadas como

---

<sup>4</sup> Justifica-se a exceção uma vez que, neste caso, os recursos não são provenientes do orçamento do ente consorciado.

genéricas, são vedadas, em face da execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida. Frisa-se que não se considera como genéricas as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Visando a dar cumprimento à LRF tanto as normas gerais quanto o seu decreto regulamentador determinam que associação consorciada deverá, obrigatoriamente, fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

### **3.3.2 Contrato de programa**

A expressão contrato de programa, quando tratado no direito administrativo, costumeiramente é utilizada no mesmo sentido do contrato de gestão, ambos fundamentados no artigo 37, § 8º da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. No entanto, na Lei dos Consórcios Públicos, o contrato de programa é utilizado com outro sentido, donde se aproxima da noção de convênio, ou seja, diferenciando ao que prevê a regra constitucional supramencionada (DI PIETRO, 2020, p. 1102).

Legalmente, o contrato de programa possui o seu conceito, por meio da norma regulamentadora (art. 2º, XVI), como sendo 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.

Vale lembrar, que as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou o consórcio público serão excluídas do contrato pactuado.

Essa espécie de contrato, na órbita dos consórcios públicos, apenas poderá transacionar (celebrar) com pessoa jurídica integrante da Administração Pública (Autarquia, Fundações, Sociedade de Economia Mista, Empresas Públicas, entre outros), sendo proibido sua celebração com particulares, haja vista a dispensabilidade prevista no art. 24, XXVI, da Lei de Licitações, ainda em vigência, no qual fora acrescentada a possibilidade da celebração de contrato de programa aos entes da administração direta e indireta, para prestação de serviços públicos de forma associada, conforme autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (NOHARA, 2020, p. 716).

A vigência do contrato de programa continuará mesmo quando extinto o contrato de consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos. Ademais, a extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Neste contexto, a gestão associada de serviços públicos poder ser formalizada nas seguintes hipóteses: sob a forma de associação pública (pessoa jurídica de direito público); sob a forma de associação civil (personalidade jurídica de direito privado); o convênio de cooperação; o contrato de programa que, por sua vez, pode estar vinculado a um consórcio público ou a um convênio de cooperação, ou pode ser independente de qualquer outro tipo de ajuste, podendo, inclusive, ser celebrado diretamente por um ente federativo com entidade da Administração Indireta de outro ente federativo (DI PIETRO, 2020, p. 1105).

### **3.3.3 Do contrato de execução nacional e os acordos de cooperação internacional**

A Carta Constitucional vigente estabelece que é de competência da União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. Atribui-se à ABC, pertencente ao Ministério das Relações Exteriores a atuação de orientar a cooperação técnica internacional de que instituições brasileiras participam, dentre estes os Consórcios Públicos, pela concepção, negociação, elaboração dos instrumentos, acompanhamento dos projetos, entre outros.

A regulamentação sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos é estabelecida pelo Decreto nº. 5.151/2004.

Adota-se tal procedimento nas ações que envolvem Consórcios Públicos em atuação nas relações de Cooperação Técnica Internacional, principalmente na busca do desenvolvimento regional, onde pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento (ABC, 2014, p. 09).

Cabe esclarecer que da implementação de projetos de cooperação técnica internacional, utilizando recursos orçamentários da União, seja em parte ou na sua integralidade, a modalidade denominada de Execução Nacional, que se trata de uma modalidade de gestão de projetos de cooperação técnica internacional acordados com organismos ou agências multilaterais pela qual

a condução e direção de suas atividades estão a cargo de instituições brasileiras ainda que a parcela de recursos orçamentários de contrapartida da União esteja sob a guarda de organismo ou agência internacional cooperante.

No diálogo internacional, em que o Estado brasileiro é signatário, na Execução Nacional a coordenação dos projetos de cooperação técnica internacional é realizada por instituição brasileira, sob a responsabilidade de Diretor Nacional de Projeto e o acompanhamento da Agência Brasileira de Cooperação, ressaltando que onde apenas em casos específicos e a critério do Ministério das Relações Exteriores, poderá ser adotada outra modalidade de execução de projeto.

A atuação dos entes consorciados na Cooperação Técnica Internacional, quando da celebração de ato complementar depende de prévia aprovação da ABC, por meio de pronunciamento técnico e jurídico, em que se estabelecerá o objeto; o órgão ou a entidade executora nacional e o organismo internacional cooperante e suas respectivas obrigações; o detalhamento dos recursos financeiros envolvidos; a vigência; as disposições relativas à auditoria independente, contábil e de resultados; as disposições sobre a prestação de contas; a taxa de administração, quando couber; e as disposições acerca de sua suspensão e extinção.

No contexto de pactuação técnica internacional, a taxa de administração dos organismos internacionais cooperante fica limitada a 5% dos recursos apostados pelo projeto, na modalidade de Execução Nacional. De forma contínua, o órgão executor pode propor ao cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para os projetos de CTI, desde que não possam ser desenvolvidos por seus servidores.

A contratação de consultoria, compatível com os objetivos centrais do acordo, deve ser efetivada mediante seleção com ampla divulgação, que observará os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, além da programação orçamentária e financeira constante do acordo. A vedação a contratação de servidores ativos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, sejam da Administração Direta, sejam da Indireta, além de empregados de subsidiárias ou controladas é ato oportuno a ser expresso.

No que tange a formalização dos contratos inerentes ao instituto dos Consórcios Públicos (programa e rateio), por óbvio, não têm nenhum condicionante de aprovação pela ABC, até porque a cooperação internacional é uma das possibilidades de instrumento de compra compartilhada.

A utilização de parcerias por entes nacionais, por meio de projetos que preveem a transferência de recursos da União com o PNUD, é uma das ações de cooperação internacional

por parte de Consórcios Públicos, que se baseiam nas regras estabelecidas na modalidade execução nacional, onde de forma complementar estão embasadas, taxativamente, em um dos seguintes documentos: Assistência Preparatória (AP), Documento de Projeto (PRODOC) ou Memorando de Provisionamento de Serviços (MPS), cada qual com seu objetivo e finalidade específica.

Além disso, a celebração de Cooperação Técnica Internacional encontra amparo no Acordo Básico de Assistência Técnica, Acordo Internacional do qual o Brasil é signatário, no Decreto Legislativo nº 4, de 13 de fevereiro de 1948, no Decreto nº 27.784/1950, no Decreto nº 5.151/2006 e na Portaria MRE nº 717, de 09/12/2006.

### **3.4 Gestão associada de serviços públicos e o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**

Aqui haverá o aprofundamento de como a formação de Consórcios Públicos poderá alcançar atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, e com isso assegurando uma gestão compartilhada de forma articulada, planejada e executada tomando em considerações esses objetivos e suas respectivas metas. Os ODS surgiram de um acordo mundial para promover, de forma integrada, a proteção ambiental, o progresso social e o crescimento econômico em escala planetária (CNM, 2017).

Aconteceu no Brasil na cidade do Rio de Janeiro, em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, denominada de Rio + 20, assim conhecida porque marcou os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas.

Após debates e proposituras a Assembleia Geral da ONU em setembro de 2015, aprovou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), acordou-se um conjunto de metas a serem desenvolvidas a fim de promover o desenvolvimento sustentável. Essas metas universais se alicerçaram nos avanços dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), denominada de Agenda 2030, resultando em um processo global participativo de mais de dois anos, no qual governos, sociedade civil, iniciativa privada e instituições de pesquisa contribuíram através da Plataforma 'My World'. Sua implementação teve início em janeiro de 2016, dando continuidade à Agenda de Desenvolvimento do Milênio, cujas metas deveriam ser atingidas entre 2000 e 2015, e ampliando seu escopo.

A agenda abrange o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, da miséria e da fome, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a boa governança em todos os níveis,

incluindo paz e segurança. É um Plano de Ação universal, integrado e composto de quatro partes principais: Declaração (contém a visão, os princípios e os compromissos da Agenda 2030), Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (São 17 objetivos e 169 metas de ação global para alcance até 2030), Acompanhamento e Avaliação da Agenda 2030 (são fundamentais para a sua implementação e deverão ser feitos sistematicamente nos níveis global, regional e nacional) e Implementação (O objetivo 17 e algumas metas dos demais objetivos tratam dos meios necessários para a execução da Agenda).

Os ODS apenas serão concretizados caso exista um compromisso de cooperação entre a comunidade internacional e uma parceria global ampla que inclua todos os setores interessados e as pessoas afetadas pelos processos de desenvolvimento. Objetivamente, o ente público consorciado ao buscar atingir as metas dos ODS, verifica uma maior atuação no intuito de fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, cujas parcerias são vitais para tanto.

O objetivo 17 e algumas metas dos demais objetivos tratam dos meios necessários para a execução da Agenda, que exigirá parcerias e solidariedade na mobilização de recursos, um engajamento entre governos, setor privado, sociedade civil e o Sistema ONU.

Além da meta descrita acima, outras que constituem este ODS 17 estão inter-relacionadas com a gestão associada de serviços públicos, representando para algumas contribuições diretas, e para outras, são dependentes de políticas setoriais ou de efetiva ação estatal, destacando-se:

A natureza transversal do ODS 17 é patente e está refletida nos desafios de implementação e manutenção de parcerias globais em prol do desenvolvimento sustentável no mundo, conforme será abordado no capítulo específico da formação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. A julgar, diversas iniciativas têm sido conduzidas com sucesso, tanto em âmbito mundial quanto nacional, com destaque para atuação no combate a pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19).

## **4.GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE**

Consoante o debate sobre a formalização dos Consórcios Públicos como forma de desenvolvimento regional, mas como instrumento de cooperação internacional, em que se busca de efetivação do federalismo de cooperação, tratar-se-á no presente capítulo a construção de uma gestão associada dos Estados da Região Nordeste, de forma unânime, com a possibilidade de internacionalização na busca dos objetivos traçados na constituição desse novo ente público.

### **4.1 Considerações preparatórias do Consórcio Nordeste**

Formada por nove estados-membros<sup>5</sup>, a região Nordeste que historicamente é conhecida como a de colonização mais antiga do país, ocupada pelos portugueses em 1500, e detém, atualmente, conforme projeção, os seguintes dados estatísticos: Área territorial: aproximadamente, 1,5 milhão de km<sup>2</sup>, o que resulta em 18% do território brasileiro; população:57.374.243habitantes (IBGE, 2020); rendimento domiciliar *per capita* (em reais):887,00; densidade demográfica: 39,64 habitantes por km<sup>2</sup>; Produto Interno Bruto - PIB (em reais):367.861.916.000,00; e Índice de Desenvolvimento Humano:0,659 (IBGE, 2019).

Por ser uma das regiões mais áridas do país, inclusive com denominação de boa parte de seu território como semiárido nordestino, local conhecido como sendo um dos piores no desenvolvimento econômico, possui um histórico de relação irregular passando até nos dias atuais por inúmeras transformações, em especial nas tratativas internacionais, apesar dos holofotes atraídos recentemente pela formação do Consórcio Nordeste, tratado como inédito

#### **4.1.1 A trajetória do desenvolvimento regional do Nordeste- da centralização a exportação**

A segunda metade do século XX fora marcada pelo avanço de estudos analíticos da economia nordestina, principalmente no processo das tratativas comerciais com as demais regiões do país, bem com o comércio internacional, principalmente pelo fato histórico de que desde a ocupação do território brasileiro pelos europeus, em meados do século XVI, mais precisamente na comercialização e monopólio da cultura de cana-de açúcar, sendo esta região a mais forte economicamente durante quase três séculos.

Compreender o declínio econômico dessa região, que ainda hoje, por questões geográficas são atrativas para o comércio internacional por demonstrar, de forma efetiva, ser

---

<sup>5</sup>Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

próspera no início da colonização, mas que se inclinou para sua decadência econômica no decorrer dos tempos, persistindo até o início do século XX, quando o Nordeste como região geográfica foi criado, embasado num discurso de ser esta uma região carente de investimentos, construiu-se a imagem marcada pela necessidade de ajuda oriunda das outras regiões economicamente mais desenvolvidas (GOMES, 2007).

Caio César Santos Gomes (2007), afirma que:

A criação do Nordeste e da figura do nordestino foi minuciosamente pensada a partir de uma série de temáticas que unidas compõe o que somos caracterizados hoje. O nordestino é imagem de sua própria terra, ou seja, somos vistos como o resultado do cruzamento infeliz das raças, como culturalmente ligados a terra e ao passado rural, enfim somos tudo o que representa o atraso, o dependente, o necessitado de ajuda. A construção da nossa imagem é bastante visível nas obras literárias da década de 30, que disseminam uma imagem do nordeste seco e miserável, e que as pessoas quando chegam aqui se deparam é a ausência dos urubus, das mulheres de barriga inchada, dos menininhos peladinhos e ‘buxudinhos’. Esse discurso tornou-se eficaz, uma vez que plantou “dentro de cada um de nós” a sementinha do complexo de inferioridade, a ideia de que realmente somos inferiores e dependentes do que vem de fora, de que somos infelizes por nossa condição de vítimas da “sorte”.

Esse contorno de desprezo e isolamento construído por uma sinergia capitalista e monopolizadora, na qual o sucesso econômico na sua fase inicial (complexo econômico nordestino), se transformou como periferia da economia capitalista e a ela se atrelou pela transferência de parcela relevante dos excedentes gerados no seu interior. As condições específicas do mercado internacional no qual o setor exportador nordestino se inseriu por meio de vários dos seus produtos, como uma espécie de ‘produtor marginal’ com crescente instabilidade de sua demanda, mudaram à medida que novos produtores e novas áreas exportadoras, no nível mundial, passaram a produzir os mesmos bens (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 41-42).

Em meados do século XIX, principalmente com o ciclo da borracha na região Amazônica, o Nordeste passou a assumir um papel de dispersor de população, pois começou a conhecer uma das suas características mais marcantes: uma área de repulsão populacional, onde historicamente, a região possui alto índice de emigrações, em função da carência de infraestrutura e de projetos de desenvolvimento que incluam as camadas mais populares, situação agravada pelas secas sazonais e a grande concentração fundiária. (LÁZARO DA SILVA, 2016)

Estudos apontam que a economia nordestina na sua relação com as demais regiões do país, considera, até a década de oitenta, uma constituição em três as fases que caracterizam tal processo. A primeira fase, denominada de *isolamento relativo*, foi caracterizada pela inexistência de relações entre o Nordeste e as demais regiões brasileiras, conforme descrito acima. A segunda (articulação comercial - ocorreu no âmbito do modelo primário-exportador e

se prolongou por toda a fase correspondente ao processo de industrialização de bens leves no país) e a terceira (integração produtiva) fases são situadas no contexto do processo de formação do mercado nacional, a partir da afirmação de um núcleo capitalista interno sediado no Sudeste (SILVA; PEREIRA, 2013, p. 8-9).

Na fase de articulação nacional ocorreu a implantação e consolidação da indústria pesada, ocorrida na segunda metade da década de 50, foram visíveis a derrocada da economia, onde as transformações e os impactos sobre a região foram mais perceptíveis. Tal movimento ocorre quando da invasão do mercado nordestino fora, literalmente, invadido pela produção industrial do Sudeste, principalmente através da modernização do sistema de transporte (indústria de automobilística no país), que constituíram, sem dúvida, os determinantes da consolidação do mercado interno, do que decorreu o acirramento da competição que ameaçava a continuidade de algumas indústrias localizadas na *periferia* (GUIMARAES NETO, 1997, p. 45).

Diante do cenário de devastação da economia do Nordeste, uma política de intervenção estatal passou a ser regida, especificamente pela pressão da Igreja Católica e dos Governos Estaduais. Com isso, fora criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, coordenado por Celso Furtado, que após relatórios identificou a necessidade de intervenção estatal, face a disparidade de renda entre regiões, com o objetivo de estimular a industrialização no Nordeste como forma de superar as dificuldades geradas pela velha base agroexportadora nordestina, dando origem da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (GONÇALVES; ARAÚJO, 2015, p. 197).

Tânia Bacelar de Araújo (2005), traduz a importância a criação e atuação da SUDENE no período de 1960 a 1990, como forma de retomada do crescimento econômico da região Nordeste:

No início dos anos 60 a Sudene, recém-criada, concentrou esforços e recursos federais na realização de estudos e pesquisas sobre a dotação de recursos naturais do Nordeste (em particular de recursos minerais) e na ampliação da oferta de infraestrutura econômica (sobretudo transportes e energia elétrica). (...) Tais investimentos tiveram importante papel para o posterior dinamismo dos investimentos nas atividades privadas, tanto no setor industrial quanto no terciário. De 1960 a 1988 a economia nordestina suplantou a taxa de crescimento média do país em cerca de 10%; e entre 1965 e 1985 o PIB gerado no Nordeste cresceu (média de 6,3% ao ano) mais que o do Japão no mesmo período (5,5% ao ano), segundo estudo realizado por Maia Gomes (1991). Usando dados que comparam o desempenho da economia brasileira no seu total com o de sua parte localizada no Nordeste, verifica-se nítida melhoria nos indicadores de participação relativa dessa região na economia do país: entre 1960 e 1990 a participação no PIB aumentou de 13,2% para 17,1% (Sudene, 1996). (p. 8-9)

Com a criação da SUDENE, a região Nordeste passou a se destacar no cenário internacional contemporâneo, Brasil mais que quadruplicou o valor anual de suas exportações,

passando de US\$ 7,6 bilhões para US\$ 31,1 bilhões entre 1975 e 1990, segundo dados do BB/Cacex (ARAÚJO, 1997, p. 21).

No mesmo período, as exportações de todas as regiões brasileiras tiveram crescimento significativo; o Nordeste duplicou seu valor exportado. Conforme dados apresentados pela SUDENE, neste período, os estados do Piauí e de Sergipe quintuplicaram suas vendas ao mercado internacional, e os da Bahia e do Ceará triplicaram-nas. As exceções corresponderam aos estados de Alagoas e de Pernambuco, que exportaram em 1990 valor menor do que o de 1975 (SUDENE, 1996).

A década de 90 foi marcada por acusações de corrupção envolvendo a entidade, e sobre esse fundo de verdade, que ficou comprovado a posteriori, observa-se que o enfraquecimento de seu protagonismo da SUDENE, na condução dos interesses regionais, está vinculado à Constituição de 1988, através de três fatores marcantes deste período: o primeiro deles é a grande descentralização (autonomia dos entes subnacionais) ocorrida, que maximizou a importância de estados e municípios como atores privilegiados do desenvolvimento regional, retirando a importância da figura do governo central (COLOMBO; GILENO, 2019, p. 222).

Hugo Feitosa Gonçalves e José Roberto de Araújo (2015), retrata como foi a primeira década do século XXI na região Nordeste:

O Nordeste atravessou os anos 2000 com uma participação média na formação do produto interno, igual ao observado nos anos de 1980 e 1999, patamar esse que é bem inferior aos observados nos anos de 1985 e 1990, que foram de 15% e 17%, respectivamente, nos últimos anos citados. Com cerca de 27% da população nacional, essa região atingiu uma participação, na população formalmente ocupada brasileira, de 18,1%, produzindo uma média de 13,1% do PIB nacional (IBGE, 2012), ficando evidenciado que a região Nordeste obtém uma baixa produtividade da sua mão de obra, indicando a necessidade de mais investimentos e, principalmente, planejamento e ações estruturais para educação e tecnologia nessa região.

Em termos de valor agregado, a composição da pauta de exportações do Nordeste, entre 2000 e 2010, mostrou-se mais favorável do que a pauta de exportações do Brasil como um todo, considerando o período em estudo. Em média, 76,4% do valor da pauta nordestina originou-se das exportações de produtos industrializados e 22,2% de produtos básicos - 10,3 pontos percentuais acima e 9,5 pontos abaixo, respectivamente, em comparação com a composição média da pauta de exportações Brasileira (BNB, 2012).

#### **4.2 Da formalização do Consórcio Nordeste**

Os nove estados da federação formalizaram, em julho de 2019, o Consórcio Nordeste, depois da aprovação das assembleias legislativas de cada ente, estabelecendo inicialmente a

sede na cidade de Salvador, e com isso passou a definir um plano de intenções em variadas áreas, como segurança, economia, saúde, dentre outras (NETO *et al*, 2020).

A criação do Consórcio Nordeste tem na integração regional como o objetivo principal do consórcio. Com isso, a substituição da competição pela cooperação é citada, frequentemente, como parte dos objetivos e origens da integração regional, sendo considerada de suma importância para a região e criação do consórcio, tendo como destaque às compras públicas (SIMAN, 2021).

O Fórum dos Governadores da Região Nordeste, realizado em São Luiz - Maranhão, em 14 de março de 2019, estabelece como marco regulatório de formalização da gestão associada destes entes subnacionais, na concepção da Lei de Consórcios Públicos, quando do ato preparatório de formalização, quando da assinatura do protocolo de intenções, e com isso surge no cenário político-administrativo o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Consórcio Nordeste, ou simplesmente denominado de Consórcio Nordeste (ESTADO DO MARANHÃO, 2019).

Reconhecido como uma autarquia interfederativa, a recém entidade pública consorciada se consagra como sendo o primeiro formalizado que tem como participe na sua integralidade Estados-membros da federação da mesma região, contrariando assim a maciça formação de Consórcios Públicos intermunicipais, que surge com finalidade administrativa para de forma conjunta realizar compras e presta serviços públicos, inclusive na comunicação, saúde, infraestrutura e segurança públicas.

É perspicaz que ao manterem (governadores e estados) um alinhamento político coloca em bloco o papel, o entendimento e a crítica do Nordeste frente ao contexto nacional do Presidente Jair Bolsonaro, notadamente no que diz respeito a propostas em debate no país e que resultam em mudanças importantes em políticas públicas. Em destaque, o recente anúncio da reforma tributária e da reforma política, por exemplo, tende a fortalecer a iniciativa do Consórcio Nordeste como pacto político territorial (CLEMENTINO, 2019, p. 168).

Destaca Tainá Siman (2021):

A ideia de oposição é utilizada também para construir parcerias internacionais, o que tem sido uma das frentes mais fortes de atuação do Consórcio Nordeste. A liderança de Ernesto Araújo no Itamaraty (2019-2021) seria também um facilitador para essas articulações internacionais ao criar um “vácuo” nas relações do Brasil com outros países. Nesse sentido, o Nordeste prevê a partir dessas alianças a integração energética da região, em cooperação com a França, e a atração de investimentos em educação e outras áreas, especialmente com Alemanha, França e Itália. A integração envolve também como objetivo a adoção de políticas públicas comuns, como já foram notadas nos setores de segurança pública e agricultura familiar.

A formalização do ente subnacional tem como propósitos essenciais: a promoção do desenvolvimento sustentável da região nordeste, bem como propiciar ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos estes consorciados; acesso às informações e ao *know-how* entre os Estados, propiciando troca de experiência mais efetiva, aprendizado em ciclo mais curto e o compartilhamento de boas práticas; melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais; fortalecimento das capacidades dos entes consorciados com a fusão de recursos e desenvolvimento de sinergias; estabelecimento de ente capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias; ampliação de redes colaborativas entre os Estados; promover inovação a partir da ligação de setores com uma maior coordenação e coerência; promover respostas mais amplamente aceitas a complexos desafios do setor público; possibilitar a tomada de decisões políticas mais balanceadas (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

Mister observar que a conjectura desta recém-criada entidade pública que é vinculada a administração indireta de cada ente federativo participante, busca focar em ações de um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, pois tem como pauta o desenvolvimento regional sustentável. Vale destacar, que o “direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é assegurado a todos indistintamente nas esferas internacional, federal, estadual e municipal e é constituído de bens de ordem física, biológica e socioeconômica” (MARTINEZ; MUSSARA; FILHO, 2020, p. 230).

Os Estados passaram a formalizar a presença destes no Consórcio Nordeste, por meio da promulgação das Leis de ratificação do protocolo de intenções, sendo a Bahia o primeiro a homologar os termos, por meio da Lei Estadual n. 14.087 de 26 de abril de 2019, sendo seguidos respectivamente por Ceará (Lei nº 16.874, de 10 de maio 2019); Maranhão (Lei nº 11.022, de 14 de maio de 2019; Pernambuco (Lei nº 16.580, de 28 de maio de 2019) e Sergipe (Lei nº 8.536, de 28 de maio de 2019); Piauí (Lei nº 7.229, de 11 de julho de 2019); Paraíba (Lei nº 11.341, de 17 de julho de 2019) e Rio Grande do Norte (Lei nº 10.557, de 17 de julho de 2019); e por último pelo Estado de Alagoas (Lei nº 8.196, de 21 de novembro de 2019).

Destaca-se que o Estado do Rio Grande do Norte e Alagoas não constaram como signatário do Estatuto Social originário do Consórcio Nordeste, conforme mencionado em seu artigo 5º, que consta o rol de entes consorciados; esta inclusão de forma respectiva, apenas veio ocorrer com a aprovação da Resolução n. 001 de 2019 do CN, apenas no que tange ao primeiro, ficando o segundo sem regulamentação perante o ente público, apesar de participar de todas reuniões, provavelmente pelo fato de que o próprio documento aderente já chancela a gestão

associada (art. 40), quando da homologação por Lei Estadual, fato que ocorrera com a vigência da Lei Estadual do ente.

O que chama atenção neste primeiro momento de formalização do ente consorcial refere-se à denominação da sede do Consórcio Nordeste, tanto nos termos do protocolo de intenções e no Estatuto Social, que denominam de Estado líder, qual sendo a sede do Presidente eleito presidente. Importante destacar, que consta no site institucional do consórcio a sede administrativa funcionando em Salvador – BA.

#### **4.2.1. Dos objetivos e finalidades do Consórcio Nordeste**

O Consórcio foi criado em 2019 para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove Estados da Região Nordeste do Brasil, um território de desenvolvimento sustentável e solidário neste momento de grandes desafios. O Consórcio é uma iniciativa que pretende atrair investimentos e alavancar projetos de forma integrada, constituindo-se, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de gestão criada e à disposição dos seus entes consorciados, e como um articulador de pactos de governança. Dentre as possibilidades abertas com a criação do Consórcio, estão a realização de compras conjuntas, a implementação integrada de políticas públicas e a busca por cooperação, também em nível internacional (SIMON, 2021 apud CONSÓRCIO DO NORDESTE, 2021).

Os objetivos do Consórcio Nordeste encontram-se norteados para a noção de desenvolvimento regional sustentável, convergente para os propósitos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE, apresentado pela SUDENE em maio de 2019. A crítica dos Governos Estaduais do Nordeste, na contemporaneidade, frente ao contexto nacional não implica isolamento em relação às estruturas do governo federal. Estrategicamente, o PRDNE foi apresentado a todos os governadores da área de atuação da SUDENE. Na oportunidade, conheceram as ações propostas, além de terem a oportunidade de contribuir com o encaminhamento de programas e projetos prioritários, de amplitude regional, para a composição de uma agenda a ser discutida e aprovada nos encontros do Conselho Deliberativo da Sudene (CLEMENTINO, 2019, p. 169).

Quando da assinatura da assinatura da Carta de São Luís – MA, que também serviu para assinatura do protocolo de intenções, ficou estabelecido que esta união serviria para busca de proteção e promoção dos direitos do povo do Nordeste, através de um diálogo envolvendo os 153 deputados e 27 senadores dos estados da região, no sentido de não ocorrer retrocessos quanto a mecanismos essenciais para o desenvolvimento regional, notadamente o Banco do Nordeste – BNB, a CHESF e a SUDENE (SANTOS, 2019a, p. 25).

Pelo seu ineditismo, a recente gestão consorciada estabeleceu como objetivo principal o ‘Desenvolvimento Sustentável’ nas respectivas áreas de atuação, conforme previsão da cláusula 8ª do Protocolo de Intenções e o art. 8º do Estatuto Social, visando: Promover a integração regional; Articular e implementar de políticas públicas integradas; Ampliar e modernizar a infraestrutura de exploração dos recursos naturais da região; atrair investimentos internos e externos para região Nordeste; Modernizar a gestão dos Estados Membros e buscar parcerias com o setor privado; Realizar compras compartilhadas; promover o desenvolvimento sustentável, respeitando o meio ambiente e a democracia; fortalecer a participação de micro e pequenas empresas na economia regional; e Gerar o bem-estar social na região Nordeste.

Ian Filipe Costa Araújo e Jaqueline Victória Santana Silva (2020, p. 05) destaca:

Um dos principais objetivos da iniciativa é a realização compras conjuntas, a fim de diminuir os seus custos, além da possibilidade de fazê-las internacionalmente, o que configura a atuação internacional do Consórcio (JUNQUEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2020). No primeiro plano de trabalho divulgado pela organização, há a “construção de uma agenda internacional buscando parcerias institucionais e financiamentos de projetos com outros países” (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019) como uma das primeiras ações a serem realizadas. (ROSSI; SILVA, 2020, p. 05)

Entre as bases legais que dão norte ao funcionamento do Consórcio podemos observar as denominadas de ferramentas de gestão que, na verdade, são atribuições consubstanciadas nas regras estatutárias em seu art.10, que passam por estudos técnicos e pesquisas, elaboração e monitoramento de planos, projetos e programas, inclusive para obtenção de recursos estaduais ou federais; a prestação de serviços por meio de contrato de programa; prestar assessoramento técnico aos entes consorciados; realizar capacitação seja de cidadãos ou lideranças dos Estados Consorciados, além dos servidores do Consórcio ou dos entes federados integrantes do Consórcio; promover campanhas educativas e mobilizar a sociedade civil para a gestão participativa; formular, implantar, operar e manter sistemas de informações articulados com os sistemas estadual e nacional correspondentes; prestar apoio financeiro e/ou operacional para o funcionamento de fundos e conselhos; dentre outras.

Cabe destacar, quando da realização do Fórum dos Governadores do NE, em Teresina – PI, os governadores participantes elaboraram a Carta de Teresina, publicada em 21 de agosto de 2019, quando os mandatários dos 09 estados apontaram novas diretrizes para a cooperação regional e se manifestaram de forma preocupante quando da possível privatização de empresas públicas federais (ELETROBRAS, CORREIOS, entre outras), e com isso o acontecimento de diversas consequências negativas para a soberania nacional e para a integração regional, marcando seu posicionamento contrário a política neoliberal do governo federal, atualmente desenvolvida (CONSÓRCIO NORDESTE, [21 ago.] 2019).

Deliberou-se e aprovou-se a Resolução nº. 4, de 11 fevereiro de 2020, em que estabelece diretrizes de atuação conjunta do Estados consorciados, em caso de negociação de venda pela Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS, da sua participação na Petrobras Gás S.A – GASPETRO, e propõe ações a serem implementadas pelo Consórcio Nordeste no setor de gás natural. Isso considerando a promoção do desenvolvimento sustentável e a cooperação entre os entes consorciados, propiciando, entre outros, o fortalecimento das capacidades dos Estados com a fusão de recursos e o desenvolvimento de sinergias, além de promover a inovação a partir da ligação de setores com uma maior coordenação e coerência (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020).

Rinaldo de Castilho Rossi e Simone Affonso da Silva (2020. p. 3), destaca:

O Consórcio elegeu como áreas prioritárias para atuação a saúde, a segurança pública e a educação, além da adoção de compras coletivas como estratégia de aprimoramento da gestão pública, incluindo bens importados do exterior, o incentivo a cooperação interestadual, principalmente no que se refere à ajuda de um estado para outro em casos de emergência, dentre outros pontos. Os aspectos supracitados serão cruciais para a atuação do Consórcio Nordeste nas ações de combate à pandemia da Covid-19, sobretudo em virtude das grandes disparidades socioeconômicas e administrativas entre os estados da região, o que interfere na aptidão de cada governo em dar respostas a crise geral desencadeada pela pandemia em seus territórios .

Outros pontos durante essa trajetória se mostraram como sendo norteadores das ações do Consórcio Nordeste, destacando a assistência social, onde inclusive foi criado o Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social do Nordeste, ao estabelecer o pacto social pelo NE, já em sua primeira reunião em 10 de setembro de 2019. A construção deste debate, mesmo antes do estopim da pandemia do COVID – 19, trouxe uma série de questionamentos face a ruptura de mais de 1 milhão de novas concessões do Programa Bolsa Família, sendo destes mais de 400 mil na região Nordeste, que teve apenas 3% dos pedidos contemplados, enquanto as regiões Sul e Sudeste tiveram 75% das novas concessões (ENCONTRO DOS SECRETÁRIOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA REGIÃO NORDESTE, [07 fev.] 2020).

Importante salientar, que a partir desse encontro medidas de cunho administrativo, mas principalmente judiciais foram tomadas pelos Estados do Nordeste, no que tange ao corte das concessões de novos benefícios destacados acima, inclusive com o apoio da integralidade do Coletivo das Defensorias Públicas dos respectivos entes subnacionais, que ingressaram na ação proposta perante o STF como *amicus curie*<sup>6</sup>. Em 23 de março de 2020, em decisão liminar proferida pelo Ministro Marco Aurélio, ocorreu a suspensão nos cortes do realizados no Bolsa Família dos estados da região Nordeste do Brasil enquanto perdurar o estado de calamidade

---

<sup>6</sup>O *amicus curiae*, significa “amigo da corte” ou “amigo do tribunal”; é a pessoa ou entidade estranha à causa, que vem auxiliar o tribunal, provocada ou voluntariamente, oferecendo esclarecimentos sobre questões essenciais ao processo.

pública decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19), bem como disponibilizar e justificar a razão da concentração de cortes ter ocorrido na região Nordeste (DPE/RN, 2020).

O Consórcio Nordeste, desde o início de sua conjuntura, buscou articular e implementar políticas públicas integradas, dando destaque ao diálogo mantido desde março de 2019, quando da realização do 17º Fórum de Governadores da Amazônia, realizado em Macapá-AP, que contou com a participação do Governador do Piauí Wellington Dias, que exerce atualmente o cargo de Presidente do CN. Naquela oportunidade, o representante do CN, apresentou uma agenda comum envolvendo os estados-membros da região nordeste e norte, onde este afirmou: “Que os governadores da Amazônia aceitariam a ideia de uma pauta comum e também de fazerem uma agenda comum” (SANTOS, 2019a, p. 24).

A construção do Consórcio Nordeste tem nas suas metas (objetivos) estratégias que se tendem a se consagrar numa postura específica de ações de governança, buscando manter o Nordeste no contexto político-administrativo, tanto no cenário interno quanto no externo, dando destaque para inovação, infraestrutura em ciência e tecnologia, produção de energias limpas como a energia solar e eólica, mas sem deixar de manter o histórico da valorização do semiárido, por meio de políticas que venham reestabelecer uma cadeia produtiva eficaz, face o histórico secular com estiagem.

#### **4.2.2 Da estrutura administrativa na formação de um sistema de governança**

Considerando que o Consórcio Nordeste está dando seus primeiros passos, muitas questões permaneciam sem respostas. Dentre elas, a de como o consórcio poderia inibir ou fortalecer a governança regional? Como visto, os desafios e problemas desse tipo de arranjo institucional são grandes. A experiência brasileira com Consórcios Públicos de governança como solução de problemas de interesse comum, num país de estrutura federativa peculiar como o Brasil, não tem sido fácil. Existe a expectativa de que este Consórcio seja calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais em nível estadual, encontrando a escala ótima de intervenção por meio de um processo de liderança colaborativa (CLEMENTINO, 2019, p. 172).

Nele se estabeleceu uma instância de discussão de ações de desenvolvimento integrado, em que, ao ser criado, transformou-se em um instrumento jurídico de integração desses estados, que atuam também de forma conjunta com o Banco do Nordeste do Brasil - BNB, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

Observa-se que as ações preparatórias e posteriores à formação desse ente subnacional; observa-se que essa deliberação estatutária é uma das mais importantes na busca de consagrar as ações da autarquia interfederativa, principalmente no que tange à constituição de câmara temáticas e as de regulação, pois comparado a estratégias de blocos econômicos visando o desenvolvimento regional tendem a atingir êxito nas suas proposituras, e com isso manter um sistema de governança voltado para inovações e avanços econômicos.

Um das primeiras ações focadas na atuação de um sistema de governança, além do tradicionalismo, foi praticar, mesmo neste curto período de existência, ações estratégicas tendo certa semelhança com o denominado de Estratégia Europa 2020<sup>7</sup>, sendo a estratégia da União Europeia para o crescimento e o emprego, atrelado busca de uma recuperação econômica do bloco econômico.

Com a constituição do órgão colegiado e, pautado num sistema de governança multinível, gerou-se uma “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos”. Em essência, pode-se tomá-la como o compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluídos e flexíveis entre os níveis governamentais e os demais atores sociais para condução de interesses coletivos, pressupondo “equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores” (HENRICHS E MEZA, 2017, p. 126).

Maria do Livramento Miranda Clementino (2019, p. 165) traduz da seguinte forma, quando expressa sobre a governança do Consórcio Nordeste:

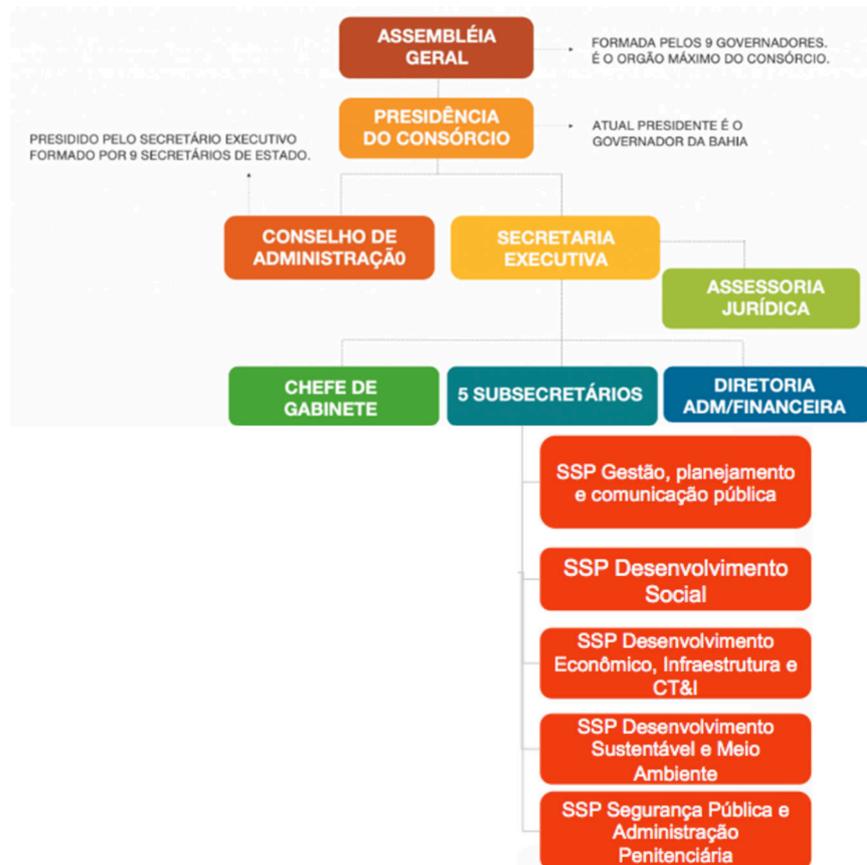
O consórcio oferece um meio de minimizar burocracias e barreiras entre os governos e permite que estes envolvam a sociedade civil. Sua estrutura oferece um leque de recursos muito mais diversificado para os agentes governamentais. Tem a capacidade única de se referir a questões sociais que transcendem a infraestrutura e a prática do cotidiano dos governos, além de possibilitar a existência de fóruns nos quais o governo pode dialogar com a sociedade civil em vários níveis, exercendo um papel proativo na governança pública, e promovendo um efeito sinérgico na implementação das políticas públicas com a conscientização de que o sucesso destas depende de tal colaboração. Ainda, oferece aos governantes um meio de compartilhar recursos tanto horizontal quanto verticalmente com outros agentes governamentais, enquanto ao mesmo tempo possibilita que os governos se mantenham autônomos, fortificando assim sua capacidade de ação. Por fim, oferece o instrumento para que governos se juntem, observem um ou vários problemas por inteiro e, por meio de soluções compartilhadas, obtenham bons resultados

---

<sup>7</sup> A estratégia Europa 2020 visa assegurar que a recuperação econômica da União Europeia (UE) após a crise econômica e financeira seja acompanhada por uma série de reformas destinadas a construir alicerces sólidos para o crescimento e a criação de emprego na UE até 2020. Ao fazer face às fragilidades estruturais da economia e dos tecidos econômico e social da UE, a estratégia também tem em conta os desafios a longo prazo da globalização, da pressão sobre os recursos e do envelhecimento.

A estrutura administrativa do Consórcio Nordeste tem na Assembleia Geral o seu órgão máximo, como em qualquer outra formação por meio da gestão consorciada de natureza jurídica pública.

**Figura 1:** Distribuição de Competências no Sistema de Governança do Consórcio Nordeste



Fonte: Consórcio Nordeste

O Consórcio estrutura-se de forma sintética, adotando uma operacionalização em uma estrutura administrativa e jurídica cujo suporte é o mesmo do estado do governador que preside a entidade, em respeito ao que estabelece o Estatuto, onde cada projeto proposto é liderado por um governo que deve providenciar os meios técnicos e administrativos para formular e apresentar a pauta aos demais (FERNANDEZ; PINTO, 2020, p. 12).

Diante desta estruturação estabelecida na regulação estatutária, podemos destacar aquele com um papel preponderante no estabelecimento de estratégias focadas na busca de atingir os objetivos do Consórcio, que por meio do seu órgão máximo (Assembleia Geral), assegurou (art. 48 do Estatuto), a criação e funcionamento, mediante resolução, de Ouvidoria,

de Câmaras Temáticas e de Câmaras de Regulação, definindo sua composição, atribuições e funcionamento.

A Resolução n. 002/2019, aprovada em 16 de setembro de 2019 pela Assembleia Geral do CN, criou o conselho de administração que passou a ter uma participação importante nas decisões e atuação do ente público, face a sua natureza colegiada e permanente, que, em conjunto com o Conselho Consultivo, possui previsão de instituição de estruturas de governança consultivas e complementares.

Sobre o Conselho de Administração, este é responsável direto para aprovar: o programa anual de trabalho; o plano plurianual de investimentos e de diretrizes orçamentárias; o orçamento anual do Consórcio; a realização de operações de crédito; os contratos de programa e de rateio; a alienação e oneração de bens do Consórcio; e a prestação de contas. Este colegiado também é responsável por homologar, no âmbito do CN: os regulamentos dos serviços públicos; minutas de contratos de programa; minutas de edital de licitação e contratos; reajustes e tarifas de preços de tarifas e preços públicos na competência do ente; aceitar a cessão de servidores; bem como atuar em ações estratégicas para apreciar e sugerir medidas sobre a melhoria dos serviços prestados pelo CN, aperfeiçoamento das relações do ente subnacional com entidades públicas ou privadas; e, por fim, monitorar e avaliar a execução dos planos de serviços públicos.

No percurso observa-se a importância de tal deliberação, principalmente pelas constantes ações voltadas no intuito de atingir o desenvolvimento econômico e diminuir os conflitos sociais existentes nesta região, com destaque às afloradas pelo surgimento do COVID-19. Assim, observa-se na Tabela 1 os principais normativos expedidos em sede do Consórcio Nordeste, no sentido de atingir um modelo de governança de inovação, mas acima de tudo de fortalecimento regional:

**Tabela 1:** Atos Normativos de Governança do Consórcio Nordeste até abril de 2021

Normativo	Ementa	Finalidade
Resolução nº. 003/2020	Institui Plataforma de Investimentos no âmbito do Consórcio Nordeste.	Aprimorar a capacidade de estruturação de projetos, ampliar fontes de obtenção de recursos e viabilizar formas inovadoras de formatação de garantias para o desenvolvimento de projetos estruturantes e integrados nos Estados consorciados.
Resolução nº. 004/2020	Fixa diretrizes de atuação conjunta do Estados consorciados no setor de gás.	Adotar medidas que assegurem a defesa da autonomia e a garantia dos direitos dos estados consorciados no mercado de distribuição de gás natural.

Resolução nº. 005/2020	Institui o Comitê Científico de Apoio ao combate à pandemia do coronavírus.	Assessoramento dos Estados consorciados na adoção de medidas para prevenção, o controle e a contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença e a estruturar o sistema de saúde para o atendimento da população.
Resolução nº. 006/2020	Determina a compra conjunta de materiais, equipamentos e insumos para o combate à pandemia do coronavírus.	Aquisição de bens e serviços voltados a estruturação da rede de urgência e emergência dos Estados Consorciados no combate a pandemia.
Resolução nº. 007/2020	Orienta ações de combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19) com base nas evidências científicas e orientações emanadas pelo C4NE	Propõe modalidades de viabilização dessas ações, com respeito às especificidades regionais.
Resolução nº. 008/2020	Institui a Brigada Emergencial de Saúde do Nordeste.	Ampliar o contingente de profissionais de saúde no atendimento à população, provendo força de trabalho aos locais que se faça necessário, em virtude da pandemia.
Resolução nº. 009/2020	Institui o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS.	Objetivo de fortalecer e expandir a agricultura familiar, assegurar a segurança alimentar, combater a pobreza, e promover o desenvolvimento sustentável e solidário em nível regional.
Resolução nº 12/2020/CIDSNE/PRES, de 28 de dezembro de 2020 –	Dispõe sobre a criação e funcionamento das Câmaras Temáticas instituídas no âmbito do Consórcio Nordeste.	Ampliar as redes colaborativas entre os Estados e aprimorar a capacidade de elaboração de políticas públicas e a realização de ações conjuntas que proporcionem, entre outras, compartilhamento de conhecimento, ações, saberes, boas práticas e sistemas.
Resolução nº 13, de 28 de dezembro de 2020	Institui a Comenda Celso Furtado destinada a reconhecer pessoas e instituições que apoiam o desenvolvimento sustentável do Nordeste.	Reconhecer e fortalecer pessoas e instituições que apoiam o desenvolvimento sustentável do Nordeste.

Acordo de Cooperação Técnica nº 015/2020	Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Consórcio Nordeste e o Banco de Brasília – BRB.	Busca de novas formas de financiamento e estruturação de garantias, que possibilitem o fomento e o financiamento de projetos integradores e estruturantes em setores estratégicos para a região Nordeste.
Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2021	Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Consórcio Nordeste e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido.	Visa promover, incentivar e facilitar o desenvolvimento de uma campanha de doações privadas para a garantia do direito à água e sementes às famílias rurais do semiárido, estimulando a solidariedade de pessoas físicas ou jurídicas, para a construção de tecnologias sociais de captação de águas de chuvas, para acesso a água para beber, para a produção de alimentos e para a implantação de bancos de sementes.
Portaria CIDSNE/PRES nº 01, de 01 de fevereiro de 2021 Portaria CIDSNE/PRES nº 02, de 01 de fevereiro de 2021 Portaria CIDSNE/PRES nº 03, de 01 de fevereiro de 2021 Portaria CIDSNE/PRES nº 04, de 01 de fevereiro de 2021 Portaria CIDSNE/PRES nº 05, de 01 de fevereiro de 2021 Portaria CIDSNE/PRES nº 06, de 01 de fevereiro de 2021 Portaria CIDSNE/PRES nº 07, de 01 de fevereiro de 2021	Institui, respectivamente, as Câmaras Temáticas da: Agricultura Familiar, Assistência Social, Meio Ambiente, Saúde, Gestão Pública e Inovação e Arranjos Públicos e Privados, ambas no âmbito do Consórcio Nordeste.	A finalidade das câmaras temáticas é a articulação de pactos entre os Estados consorciados e formular, aperfeiçoar e apoiar a implementações das políticas públicas neste campo, de modo a possibilitar a atuação do Consórcio Nordeste no cumprimento de seus objetivos.
Portaria CIDSNE/PRES nº 08, de 08 de abril de 2021	Institui a Câmara Temática de Segurança Pública no âmbito do Consórcio Nordeste	A finalidade das câmaras temáticas é a articulação de pactos entre os Estados consorciados e formular, aperfeiçoar e apoiar a implementações das políticas públicas neste campo, de modo a possibilitar a atuação do Consórcio Nordeste no cumprimento de seus objetivos.

Fonte: Consórcio Nordeste, organizado pelo Autor.

A estruturação de capacidades de governança regional e local mostra-se essencial para o seu enfrentamento, conforme demonstrado por experiências internacionais, no cenário de enfrentamento da COVID-19 (SHAW; KIM; HUA, 2020). As estratégias, no âmbito do CNE, acontecem de forma colegiada, majoritariamente por meio da divulgação de Cartas que vêm sendo fundamentadas de acordo com recomendações da OMS e de órgãos de saúde pública e da Academia Brasileira de Ciência – ABC (PESSOA; TEIXEIRA; CLEMENTINO; 2020, p. 07).

Observando o marco temporal que se inicia com a formalização do Consórcio até a primeira semana do mês de junho de 2021, conclui-se que este modelo de gestão de governança por meio de uma associação pública de cunho inédito, atraiu atenção não apenas do cenário interno, mas principalmente nas articulações internacionais quando das tratativas de cooperação e acordos empresariais, seja atuando de forma direta ou auxiliando os governos subnacionais participantes da gestão.

### **4.3 Das ações preliminares do Consórcio Nordeste**

A Constituição de 1988 estipula que a política externa é uma atribuição apenas (exclusiva) do governo central, o que pode caracterizar a atuação internacional dos entes subnacionais como ilegal. No entanto, essa ação pelos estados-membros e municípios tem aumentado nos últimos anos; quanto a este fato o Estado brasileiro manifesta-se de forma ambígua: ora dando maior abertura quando se trata de atração de investimentos, ora oferecendo maior resistência a iniciativas com outras temáticas. De toda forma, o histórico demonstra uma tentativa do governo central de coordenação das atividades externas dos governos subnacionais (entes federados e consórcios públicos). Esses aspectos tornam difícil a inserção internacional dos entes subnacionais e favorecem o surgimento de embates não apenas políticos, como também jurídicos entre a União e os estados (JUNQUEIRA, 2020).

Neste contexto, figura a atuação do Consórcio Nordeste na constituição de fóruns de governança entre os gestores públicos dos nove governos estaduais, que costumeiramente reúne secretários das diversas áreas numa frente de trabalho, bem como atores do campo público a partir de temas estruturantes ou por demandas específicas, dentre estas: administração; assistência social; cultura; desenvolvimento econômico; desenvolvimento rural; desenvolvimento urbano; educação; fazenda; infraestrutura; meio ambiente; planejamento; recursos hídricos; saúde; e turismo (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

O ente adotou uma postura de relação bem próxima com os atores internacionais, mesmo antes da propagação da pandemia do COVID-19, que assola o mundo desde dezembro de 2019,

com o primeiro caso identificado em Wuhan, na China. De qualquer maneira, observar-se-á que a postura do ente subnacional possui dois momentos na esfera internacional, um até a pandemia e outro durante esta, que ainda persiste até o momento de produção deste trabalho, principalmente na luta por aquisição de vacinas compradas diretamente com o Fundo Russo, denominada de SPUTINIK V.

#### **4.3.1 Da articulação em busca do desenvolvimento regional**

Reunidos na capital do Piauí, em 21 de agosto de 2019, os consorciados elaboraram a Carta de Teresina, que teve como principal destaque a agenda internacional. Naquela oportunidade fora debatido de como seria a participação dos representantes da Autarquia interfederativa, quando da programação em viagem à Europa na segunda quinzena de novembro de 2019, na qual se buscou junto a potenciais investidores e agências de cooperação dar relevância às áreas de maior competitividade da região, valorizando os projetos integradores entre todos os Estados. O destaque da reunião foi a intervenção do Governador do Ceará Camilo Santana, que elencava contatos preliminares com atores internacionais, tais como: China, França, Alemanha, Itália e Espanha. (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

Costa Araújo e Santana Silva (2020, p. 06), destacaram:

A nova agenda de política externa iniciada durante o governo Bolsonaro gerou inúmeros desentendimentos e significou uma guinada com relação ao comportamento até então adotado pela diplomacia brasileira. O país passou a se opor à agenda ambiental, ao multilateralismo e a tecer reiterados ataques à China. A questão ambiental acabou por gerar uma crise diplomática com a França e, nesse cenário, notou-se a primeira diferença de postura entre o Consórcio e o Governo Federal no âmbito internacional. Enquanto o presidente da República atacava o seu homólogo francês, uma comitiva de governadores do Nordeste foi à França (BRITO, 2019) promover a região para investimentos e se compromissar com a sustentabilidade – algo que, inclusive, está no próprio nome do Consórcio (ARAÚJO; SILVA, 2020, p. 06).

Em novembro de 2019, na primeira articulação internacional do Consórcio Nordeste, que contou a presença com a maioria dos gestores estaduais da região, com exceção do Governador do Sergipe (Belivaldo Chagas), a comitiva, visando ampliar o fluxo de negócios com investidores europeus e fortalecer as relações de cooperação, seguiu viagem por várias capitais europeias, dentre elas Paris, Roma e Berlim, para apresentar o potencial de consumo e de desenvolvimento da região nordestina, equivalente a 14% do PIB brasileiro (PARAÍBA, 2019).

A importância deste evento em Paris, deu-se pelo fato da busca por parte do Comitê Gestor do Consórcio em atuar como grande articulador não apenas do ente público no cenário internacional público, mas passou a atuar com setor privado internacional. Os Governadores

apresentaram a 40 (quarenta) empresários franceses o mapa descritivo de oportunidades de investimento na região Nordeste. Àqueles, por ora, também puderam esclarecer dúvidas com os governadores, apresentando atuações que já possuem no Brasil. (BRITO, 2019)

No encontro, que deu origem à Carta de Teresina, os governadores consorciados entenderam a necessidade de elaboração de um vídeo institucional objetivando a divulgação do Nordeste no cenário internacional. Foram destacados neste primeiro momento ações voltadas para compras coletivas, através da constituição de um grupo de trabalho, especificamente na aquisição de equipamentos e insumos da área de saúde, isso antes mesmo do reconhecimento da situação de pandemia do COVID-19.

Deve-se ressaltar a relevância do evento no funcionamento do sistema federativo. Antes da primeira viagem do Comitê Gestor do ente consorciado, os governadores reuniram-se com o então Ministro das Relações Internacionais, Ernesto Araújo, obtendo a chancela através do Itamaraty, que também indicou representantes legais do governo federal, haja vista ser este deter a competência de representar o país nessas ações institucionais (SANTOS, 2019a, p. 16).

O Consórcio buscou logo no início de suas ações governamentais implantar um sistema de redução de gastos públicos através de um sistema de governança cooperativa, e, com isso, passou a atuar numa das áreas que mais serviram de base para formação do ente subnacional, que foi em investimentos em saúde, através de compras por meio do ente consorciado, via de contrato de rateio.

Com isso, a primeira compra coletiva realizada pelo Consórcio Nordeste, visou a economia de quase R\$ 50 milhões para os cofres públicos dos Estados consorciados, viabilizada por uma licitação conjunta para a compra de remédios, cuja fórmulas eram consideradas restritas para uso exclusivo na rede pública, envolvendo a aquisição de 10 itens componentes especializados da assistência farmacêutica. A estimativa inicial, conforme o edital, previa o investimento de R\$ 133 milhões na aquisição dos medicamentos, mas a empresa vencedora do certame apresentou uma proposta final no valor de R\$ 118 milhões. Os preços praticados pelos Estados antes do Consórcio Nordeste poderiam chegar aos R\$ 166 milhões (VALADARES, 2019; A UNIÃO, 2019).

Outros pontos foram destaques na atuação inicial da Autarquia federativa, fazendo com que os gestores se manifestassem preocupados com o anúncio feito de privatização de empresas estatais, dando destaques a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT e a Eletrobrás (ambas em estágio final de privatização, quando do desenvolvimento deste trabalho). O questionamento se deu pautado na ausência de estudos técnicos aprofundados e a necessidade de compreensão de

todos os impactos, haja vista que tais vendas poderão trazer consequências negativas para a soberania nacional e um possível retrocesso à integração regional.

Destaca-se a questão fiscal por meio do pacto federativo, o qual foi motivo de embates envolvendo os Estados do Nordeste, através do Fórum dos Governadores, inclusive antes mesmo da formalização do Consórcio, na 9ª reunião que ocorrera em Recife – PE, em maio de 2018, quando na oportunidade 07 dos 09 governadores criticaram a política de preços adotada pela PETROBRAS. Na ocasião, assinaram um documento em que deixaram claro a insatisfação com a política adotada pela estatal, expressando como inaceitável a tentativa de transferir aos estados a responsabilidade do caos implantado no país, quando do repasse das variações de preço do barril de petróleo diretamente e para o bolso do consumidor (SANTOS, 2018, p. 17;2019b).

Além destes aspectos, os movimentos institucionais do ente subnacional também partem da premissa de compreender a necessidade de reestruturação da base de contribuição fiscal no país, apresentando proposta visando a reforma tributária. Além disso, buscou trazer ao centro dos debates questões relacionadas a agropecuária, quando iniciou debate no intuito de compreender a necessidade de elaboração de um plano de intervenção junto às agências agropecuárias dos estados, para assegurar a competitividade e sustentabilidade do setor na região.

Apenas em setembro 2019 o Consórcio Nordeste passou a realizar a execução orçamentária, apesar de ter sido constituído em julho daquele ano, na qual se verificou a obtenção de receitas no montante de R\$ 5.348.841,60, correspondendo a 53,48% do previsto para ser arrecadado, tendo realizadas despesas executadas na importância de R\$ 1.231.478,19, atingindo um percentual de 12,31% do valor orçado. Cabe esclarecer que neste primeiro momento a ação foi voltada para custeio visando o seu funcionamento, com base no relatório de gestão (CNE, 2019, p. 09).

Dentro dos objetivos tidos como metas e a busca para que esses sejam alcançados, por meio das políticas públicas a serem implantadas quando da atuação do ente consorciado visando o desenvolvimento regional, pode-se elencar alguns que ganharam destaque mesmo no momento de pandemia: a criação da plataforma de investimentos no âmbito do Consórcio Nordeste, a elaboração do Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS, o acordo de cooperação técnica celebrado com o Banco de Brasília – BRB e o acordo de cooperação técnica celebrado com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido.

De acordo com Sérgio Caetano Leite, subsecretário de Projetos do Consórcio Nordeste e autor da proposta a PAS Nordeste, a plataforma é:

Resultado de uma construção conjunta do setor público e privado, com a função de buscar novas formas de financiamento e de estruturação de garantias para projetos que promovam a integração dos nove Estados da região Nordeste e que sejam estruturantes para a região, como é o caso da agricultura familiar” (BAHIA, 2020, n.p).

Ao estruturar-se a partir de tais premissas, a gestão consorciada, através de uma postura colaborativa e de colaboração entre os entes consorciados, passa a promover além das compras públicas comuns, uma busca de investimentos para projetos integradores, compartilhando projetos na área de comunicação pública, realizando articulação com universidades, organismos multilaterais nacionais e estrangeiros, e ampliando a capacidade regulatória e de fiscalização dos Estados, sendo destaques as seguintes (CNE, 2021):

Comitê Científico de combate ao Coronavírus – NE; Compras compartilhadas; Laboratório de Inovação financeira – CVM; MapBiomass / Caatinga; Médicos pelo Nordeste – atenção básica e intensivistas; Observatório do Nordeste – PNUD e Universidades; Plataforma de investimentos; Programa de Alimentos Saudáveis; Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Rede de Educadores do Nordeste; Rede de rádios e televisões do campo público – Giro Nordeste; SIRAF – Sistema de Informação Regional da Agricultura Familiar no Nordeste; FINAPOP – Financiamento Popular; BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento; FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário; UNESCO. (CNE, 2021).

Observa-se assim, que os primeiros passos do Consórcio Nordeste se basearam em ações normativas, cabendo esclarecer que as condutas dos Estados da região de forma isolada já existiam antes mesmo da formalização do ente subnacional. Mesmo assim, as condutas iniciais adotadas pelo ente consorciado serviram de base supranacional para que atuasse como protagonista no combate a pandemia do COVID-19, principalmente na construção de normas internas da entidade capazes de atingir os seus objetivos estatutários, quando da formação dos comitês e câmaras de debate, principalmente na criação do *Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste – C4NE*.

#### **4.4 Da Atuação Internacional no combate ao SARS-CoV-2**

No momento da elaboração desta pesquisa o Brasil se aproxima de 500 mil óbitos registrados e cerca de 15,5 milhões de casos confirmados, com uma taxa média de mortes diárias, que ultrapassa os 2 mil óbitos. Observa-se um consenso acadêmico de que os registros estão subnotificados seja pela diversidade de manifestações da infecção pelo novo coronavírus, através de um grande contingente de portadores assintomáticos, orientações contraditórias de procedimentos, testagem insuficiente tanto no estágio inicial através do exame moleculares da Proteína C-Reativa - PCR, como da presença de anticorpos virais e Declarações de Óbito com

registro de causas decorrentes do COVID-19, mas sem registro da causa básica (COELHO; SANABRIA, 2020, p. 01).

A disseminação do novo Coronavírus, em especial no Brasil, serviu como divisor de águas para que o Consórcio Nordeste passasse atuar de forma efetiva nas ações e articulações política-administrativas supranacionais, como agente catalizador capaz de atrair os olhares da comunidade internacional como sendo esta entidade, mesmo diante de suas limitações constitucionais, um meio para que os efeitos da pandemia não causassem danos maiores não apenas na região nordeste, mas em todo cenário nacional.

Expressam Araújo e Silva (2020) que: “Estudos apontam para uma possível nova etapa da atuação internacional de estados federados no Brasil que se desenvolve em contextos políticos interno e internacional muito específicos, sendo este último marcado sobremaneira pela pandemia”.

Arelado a esse movimento, comungou o discurso negacionista do governo federal, cujas ações defendidas, principalmente pelo Chefe do Poder Executivo, dificultaram o enfrentamento da pandemia no cenário interno. Ademais, a postura de minimização do impacto do vírus, o questionamento das regras de distanciamento social ao defender a denominada “imunidade de rebanho”, contrastou com o posicionamento de países que obtiveram resultados eficazes no controle da pandemia (ALVARENGA et al. 2020, p. 05).

Alvarenga et al. (2020, p. 05), ainda, menciona:

No que se refere ao discurso negacionista, o presidente brasileiro alinha-se a um pequeno grupo de líderes mundiais (Bielorrússia, Turcomenistão e Nicarágua) que ignoram a seriedade e a gravidade da pandemia e, por isso, receberam o apelido “Aliança de Avestruz”, por sua comparação com a ave que esconde a cabeça no solo, quando em situação de perigo<sup>23</sup>. A “Aliança de Avestruz”, exposta em número recente do Financial Times, questionou a postura do Presidente Jair Bolsonaro no cenário global diante da pandemia, indicando o retrocesso nas Relações Internacionais e na Diplomacia em Saúde<sup>24</sup> (ALVARENGA, 2020, p. 05).

O CNE vem se capacitando para responder de forma inovadora e articulada aos desafios da pandemia em seus territórios, mesmo diante do cenário de vulnerabilidades e desigualdades intrínsecas à sua realidade, a Autarquia Interfederativa deu início nas ações de enfrentamento à COVID-19 em março de 2020, principalmente após a expedição da Portaria nº. 008/2020 do Ministério da Saúde, que estabeleceu as diretrizes do Plano Nacional de Contingência de Infecção Humano pelo COVID-19. Assim, iniciaram as ações de grau máximo, através de níveis de alerta e perigo iminente, e de forma efetiva em 12 de março, quando o país atingiu 100 casos confirmados, conforme dados da “Rede CoVida – Ciência, Informação e

Solidariedade”<sup>8</sup>, que se consagrou como parceiro de primeira hora do C4NE por ser um projeto de colaboração científica e multidisciplinar focado na pandemia de Covid-19 (PESSOA; TEIXEIRA; CLEMENTINO; 2020, p. 06).

Os governadores nordestinos, ao contrário do Itamaraty, que representa o país no contexto internacional, adotaram uma postura mais pragmática nas incursões internacionais do Consórcio. Além do fato envolvendo a postura do governo central com o governo chinês, destaca-se que durante a crise diplomática entre o Brasil e a França por questões ambientais, uma comitiva foi enviada ao país europeu com o objetivo de atrair investimentos para a região (JUNQUEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2020, p. 04).

O STF ao julgar a ADI nº. 6.341, no qual questionou dispositivos da Medida Provisória 926/2020, que contrariava ações dos governos subnacionais de combate a pandemia, inclusive em sede liminar proferida pelo Ministro Marco Aurélio de Melo, que norteou a postura adotada por este para estabelecer a competência concorrente de Estados, Municípios e do Distrito Federal em questões relacionadas à saúde pública, conforme disposto no art. 23, inciso II, da Constituição Federal, sendo referendada, posteriormente, em 15 de abril de 2020, pelo plenário do STF esse entendimento.

Perez e Santana (2020, p. 02), destacaram:

Nesse contexto, o controle do avanço da doença coube aos estados e municípios brasileiros. Inclusive a prerrogativa de decretar o isolamento social foi tema de decisão judicial que conferiu aos estados e municípios essa responsabilidade. No entanto, assimetrias em relação ao modo de enfrentamento da Covid-19 perduraram, porque sem uma unidade construída pelo governo federal, e dado que o Brasil é um país de 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios, as unidades subnacionais tomaram um leque grande de ações, muitas vezes bastante divergentes entre si sobre o modus operandi de enfrentamento da pandemia. O problema de a decisão ficar à cargo de estados e municípios é que estes têm um menor poder de gestão tanto de recursos econômicos quanto de recursos humanos. Além disso, a maioria não conta com Comitês científicos ou apoio de comunidades técnico-científicas para a orientação da gestão da crise que a pandemia de Covid-19 colocou em todo o planeta (PEREZ; SANTANA, 2020, p. 02).

Essa postura da Corte Máxima de Justiça do país foi suficiente para reiterar a autonomia política dos entes subnacionais, diga-se de passagem, de forma especial do Consórcio Nordeste para estabelecer medidas necessárias ao enfrentamento da crise, às quais correspondem, no caso desses governos, principalmente às medidas de distanciamento e isolamento social. Esse cenário acentua a necessidade de exploração, no caso brasileiro, de como as decisões têm sido tomadas em âmbito subnacional e qual o papel concebido aos especialistas e às eventuais

---

<sup>8</sup> É uma iniciativa que surgiu em março de 2020 a partir da união entre o Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde (Cidacs/Fiocruz Bahia) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), diante da maior crise de sanitária global dos últimos 100 anos.

instâncias criadas para interlocução entre academia e gestão no enfrentamento da crise (PALOTTI et al, 2021, p. 07).

Diante desta prerrogativa alicerçada na segurança jurídica assegurada pela decisão do STF, o Consórcio Nordeste passou a atuar por que meios institucionais, através da participação de especialistas para assessoramento científico dos gestores estaduais no enfrentamento da COVID-19, e, com isso, instituiu duas Resoluções no âmbito da entidade (Res CNE. n. 005 e 006), ambas aprovadas no dia 31 de março de 2020, que foram estrategicamente importantes para atuação política-administrativa no cenário de enfrentamento da pandemia, inclusive ultrapassando os limites territoriais do Estados participantes, atingindo o campo nacional e internacional, quando da constituição do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus e a possibilidade de compras conjuntas, seja centralizadas ou compartilhadas, de bens e serviços voltados a estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados.

Pautado nas regras estatutárias, o CNE expede a Resolução nº. 06/2020 do CNE, visando a realização de compras conjuntas, centralizadas ou compartilhadas, de bens e serviços voltados à estruturação de rede de urgência do sistema de saúde dos estados consorciado, bem como a legislação (Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020; Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020) que autoriza compras diretas visando o combate a pandemia do COVID-19, além da legislação que norteia a formalização de contratos na esfera internacional.

A possibilidade de contratação internacional foi expressamente prevista no Contrato de Programa nº 01/2020, firmado por todos os Estados Consorciados, em que se tornou o documento referência do Convênio nº 003/2020 celebrado entre o Consórcio Nordeste e a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia para executar as contratações necessárias, especialmente as internacionais, haja vista a impossibilidade legal do Consórcio as realizar, conforme Cláusulas Primeira e Terceira, alínea b. A contratação internacional pelo Consórcio, via SESAB/BA, contava com previsão expressa em contrato e em convênio, a significar, portanto, a assunção dos riscos de contratação em moeda estrangeira quanto ao câmbio.

A Autarquia Interfederativa celebrou uma transação internacional, visando com a aquisição de 450 ventiladores pulmonares com a empresa *Pulsar Development International Ltd*, em moeda estrangeira, ao valor de U\$8.280.000,00. A medida teve como base os dados relacionados à infraestrutura de saúde do ano anterior ao enfrentamento da COVID-19, haja vista o número de leitos de UTI e respiradores/ventiladores na região nordeste ter um nível baixo de disponibilidade.

No que tange ao primeiro, apenas os estados da Bahia, Paraíba e Pernambuco possuem números acima da média nacional. Em relação aos respiradores/ventiladores mecanizados, menos de 1/3 dos municípios localizados na região possuem, o que significa uma média de apenas 6,8 aparelhos por cidade (DATASUS, 2019).

Esse evento gerou um desconforto no âmbito da Autarquia Federal, sendo alvo de investigação do Ministério Público Estadual da Bahia, haja vista que foi realizado um depósito do pagamento de 50% do valor total do contrato, correspondendo à quantia de R\$ 45.970.560,00, cuja prática ocorre quando das transações comerciais internacionais, denominado de *pro-formainvoice*<sup>9</sup>, mas tais equipamentos não foram entregues, sob a alegação de que com evolução da pandemia, e, consecutivamente, o aumento da demanda mundial, a fábrica demandava tempo para ampliar a capacidade de produção, e, ainda assim, prescinde do aumento da disponibilidade de matéria prima.

Após as investigações a PGE-BA, emitiu parecer, em junho de 2020, deliberando nos autos do procedimento administrativo<sup>10</sup> que a contratação internacional com a empresa *Pulsar Development International* Ltda. ocorreu de acordo com a legislação federal extraordinária acerca da pandemia da COVID-19, com os pactos celebrados entre os Estados consorciados e também com a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia e com a legislação alienígena aplicável às aquisições internacionais (PGE/BAHIA, 2020, p. 22).

Apesar das incertezas geradas pela duração da pandemia do COVID 19, haja vista que a própria OMS não estabeleceu uma previsão do estancamento desta catástrofe sanitária, entende-se que a instituição do C4NE, também serviu de base para o engajamento do CNE em adquirir doses de vacinas produzidas pelo Instituto Gamaleya<sup>11</sup> e o Fundo Russo de Investimentos Diretos, responsáveis pela produção da vacina Sputnik V, que será destacado em tópico específico.

#### **4.4.1 Da constituição do Comitê Científico e seus reflexos no contexto internacional**

Com o reconhecimento de calamidade pública no cenário nacional, apresentando ainda gravidade no exterior, considerando o Decreto Legislativo nº. 06 de 20 de março de 2020 o

---

<sup>9</sup>A *Pro-forma Invoice*, ou Fatura Proforma, é um documento que registra e formaliza uma intenção de compra e venda. O documento é utilizado apenas para caráter informativo, como se fosse um orçamento ou uma proposta de negociação.

<sup>10</sup>Processo SEI Nº 200.13105.2020.0000039-88.

<sup>11</sup> O Centro Nacional de Pesquisa em Epidemiologia e Microbiologia nomeado em homenagem ao acadêmico honorário N.F. Gamaleya é uma instituição de pesquisa líder no mundo em seu campo. O centro foi fundado em 1891 como um laboratório privado. Em 1949 recebeu o nome de Nikolai Gamaleya, pioneiro da pesquisa russa em microbiologia.

CNE instituiu a formação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus, por meio da Resolução nº. 05, de 31 de março de 2020, com a finalidade de assessorar os Estados consorciados na adoção de medidas no sentido de prevenir, controlar e conter riscos, danos e agravos à saúde, e com isso evitar a disseminação da doença e a estruturar o sistema de saúde para o atendimento da população (CNE, 2020).

O C4NE foi criado com a missão de reunir informações para orientar e articular as ações dos Estados e Municípios para o combate à pandemia, através do acompanhamento da evolução da pandemia de COVID-19, projetando cenários sobre a contaminação pelo vírus, emitindo recomendações fundamentadas em conhecimento científico posteriormente publicadas em Boletins, no sentido de orientar os governadores dos estados membros na tomada de decisões para enfrentar o COVID-19(C4NE, 2021;2020a;2020b;2020c).

Importante destacar que o C4NE não foi detentor de recursos orçamentários por parte do CNE, sendo necessário a convocação de voluntários por meio de chamado pelas redes sociais em todas as áreas relacionadas aos subcomitês do C4, além de profissionais das áreas de comunicação com experiência nas redes sociais, artistas gráficos e de mídias digitais, profissionais de ciências humanas, pessoal técnico e administrativo que se unissem ao trabalho do C4, via plataforma de colaboração virtual que recebeu o nome de Projeto Mandacaru, organização informal e independente do C4NE, onde mais de 2 mil profissionais de todo o Brasil voluntariaram-se para trabalhar no C4 (NICOLELIS, 2021, p. 129).

Do ponto de vista normativo, é um caso representativo da centralidade concedida aos atores que produzem evidência científica, através da coordenação do médico e neurocientista Miguel Nicolelis, que, posteriormente, veio a pedir afastamento por questões pessoais em fevereiro de 2021, e o físico Sérgio Machado Rezende, ex-ministro da Ciência e Tecnologia, integrado por representantes de todos Estados da região que são assessorados por cientistas e médicos de outras regiões do País e do exterior, na tomada de decisão no enfrentamento ao novo coronavírus, ou seja, uma inovação institucional no combate à pandemia, com instância de assessoramento com caráter eminentemente técnico-científico(PALOTTI et al, 2021, p. 14).

Baseadas em 10 eixos e de forma planejadas, as recomendações do C4NE são divulgadas por meio de boletins, destacando medidas de distanciamento social, com o objetivo de conter a curva de crescimento na região, haja vista alguns estados no transcorrer da pandemia indicavam saturação de seus sistemas de saúde, com possibilidade de colapso. Nos estados do Ceará, Pernambuco e Maranhão, iniciou-se o bloqueio, através do distanciamento total e controlada, denominado *lockdown*. (PESSOA; TEIXEIRA; CLEMENTINO, 2020, p. 09).

O C4NE passou a reunir algumas entidades como a Rede CoVida – Ciência, Informação e Solidariedade, O Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Monitoramento Ambiental (PPGEMA-UFPB), A Rede e Instituto OBVIO de pesquisa; o Programa de Pós-Graduação em Demografia (PPGDem) da UFRN (organizadora do ONAS-Covid19 para sistematizar a produção de análises sociodemográficas de maneira acessível ao público em geral); e o Observatório COVID-19 BR<sup>12</sup>, que oferece uma visão sistematizada de várias bases de dados atualizada e cientificamente embasadas com o auxílio de diversas universidades brasileiras, a maioria do estado de São Paulo (COELHO; SANABRIA, 2020, p. 04).

Neste cenário de embasamento técnico-científico, o C4NE, no intuito de dar cumprimento à sua finalidade de assessoramento na adoção de medidas para a prevenção, no controle e na contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença e a estruturação do sistema de saúde para o atendimento da população, elaborou boletins que vem sendo divulgados sobre assuntos relevantes, em que destacar-se-ão os que geraram impacto nesse período de pesquisa do presente trabalho.

No intuito de organização das ações do C4NE foram criados nove subcomitês temáticos<sup>13</sup>, através do boletim nº.02, cujos membros se dividiram em tarefas de coordenação, bem como convidando outros cientistas e pesquisadores, nacionais e internacionais, para que participem ativa e voluntariamente deste esforço, a saber(C4NE,2020a):

A estruturação em subcomitês faz parte do modelo de governança apresentado desde a formação do Consórcio Nordeste, que busca através das descentralizações das ações atingir um alcance em todos os níveis temáticos, não apenas no combate da pandemia, mas também em busca do desenvolvimento regional, nas diversas áreas, como podemos observar na instituição da Resolução nº. 07 do CNE.

Dentre a medidas sugeridas e aprovadas, por meio do 13º Boletim do C4NE, com influência no contexto nacional e internacional, prevaleceu a orientação para adotar uma postura de estratégia possível de vacinação junto ao Ministério da Saúde e autoridades

---

<sup>12</sup>É uma iniciativa independente que trabalha para disseminar informações de qualidade sobre a atual pandemia da COVID-19, baseando-se em dados atualizados e na metodologia científica.

<sup>13</sup>Subcomitê 1 - Sala de situação: produzirá um clipping científico, um perfil dos membros do Comitê, coleta e análise de dados, aplicativos e suporte TI, simulações, estimativas e cenários, logística e comunicação pública; Subcomitê 2 - Protocolos de assistência médica e ambulatorial, clínica e terapêutica, estudos clínicos, desenvolvimento de drogas; Subcomitê 3 – Equipamentos hospitalares, ventiladores e alternativas, EPI e insumos, recursos hospitalares, e de UTI; Subcomitê 4 - Interação entre indústria, startups e laboratórios, e unidades de pesquisa locais; Subcomitê 5 -Fomento a redes de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, fontes de recursos e novas linhas de financiamento; Subcomitê 6 - Contatos nacionais e internacionais; Subcomitê 7 - Virologia, vacinas e diagnóstico laboratorial; Subcomitê 8 - Políticas públicas de intervenção (medidas econômico-sociais);Subcomitê 9 - Epidemiologia, modelos matemáticos e medidas de enfrentamento.

governamentais federais e de outros estados brasileiros, bem como em negociações com fornecedores internacionais, com aval da FDA americano e o CDC europeu. Dada a situação sem precedente histórico, o Comitê Científico recomenda que vacinas aprovadas por estes organismos internacionais sejam consideradas para uso emergencial na região Nordeste, mesmo antes da aprovação formal da ANVISA (C4NE, 2020c).

#### **4.4.2 Governança na compra de vacinas com base na teoria da legalidade extraordinária**

Adescoberta da sequência genética do SARS-CoV-2 desencadeou uma corrida sanitária internacional visando a produção dos anticorpos capazes de estancar não apenas o vírus, mas a pandemia. A escala do impacto humanitário e econômico da pandemia impulsionou a avaliação das plataformas de tecnologia de vacinas por meio de novos paradigmas para acelerar o desenvolvimento, visto que a primeira vacina candidata COVID-19 entrou em testes clínicos em humanos com rapidez sem precedentes em 16 de março de 2020 (THANT LE et al, 2020, p. 305).

O Reino Unido se tornou o primeiro país do ocidente a vacinar a população contra o novo coronavírus, no dia 8 de dezembro de 2020. De forma emergencial, o imunizante aprovado foi o desenvolvido pela parceria entre a farmacêutica americana Pfizer e a empresa de biotecnologia alemã BioNTech. Dias após, a aprovação também ocorreu nos Estados Unidos, no Canadá, na União Europeia e assim em diante, chegando a 56 países até a segunda quinzena de janeiro de 2021 (CNN BRASIL, 2021).

Desde o primeiro momento da pandemia, em virtude da omissão do Governo Federal, o Consórcio Nordeste buscou pautar suas ações em evidências científicas, especificamente pelas recomendações e pareceres técnicos do C4NE, em virtude da existência de um modelo federativo que assegura a atuação conjunta dos entes subnacionais no combate a disseminação do vírus, de forma articulada e coordenada assegurando direito à saúde com a chancela do STF, para assegurar que Estados e Municípios possuem competências comuns, com deveres iguais de proteger a população, visando evitar agravos à saúde, ou seja de agir no dever de assegurar o direito à saúde.

Em virtude da omissão do Poder Central, entes subnacionais iniciaram diálogos com os fornecedores das vacinas que já vinham sendo aplicadas em diversos países, entre eles China, Reino Unido e Estados Unidos da América. O Instituto Butantan<sup>14</sup>, órgão vinculado à Secretaria

---

<sup>14</sup> Destacado centro de pesquisabiológica localizado no bairro do Butantã, na zona oeste da cidade de São Paulo, adjacente ao campus Cidade Universitária da Universidade de São Paulo. O Instituto é uma instituição pública

Estadual de Saúde do Governo do Estado de São Paulo, em parceria com a Sinovac Life Science<sup>15</sup>, anuncia em 30 de outubro de 2020, o início da produção da vacina Coronavac, depois de uma guerra política entre os chefes dos entes federativos, o Governador São Paulo João Dória, articulador desta transação internacional e o seu e o seu ex-aliado, o Presidente Bolsonaro. O contrato prevê o fornecimento de 46 milhões de doses da vacina, além de contemplar a transferência de tecnologia, que começou a ser produzida integralmente no próprio Instituto Butantan em 2021, com a primeira aplicação realizada em janeiro deste mesmo ano em todo o país, através do Plano Nacional de Imunização (INSTITUTO BUTANTAN, 2021).

A guerra política gerou uma disputa junto a ANVISA para que determinadas vacinas fossem liberadas em caráter emergencial. Mesmo que de modo tardio como comparado ao contexto internacional, a Diretoria Colegiada da ANVISA, em 17 de janeiro de 2021, procedeu com a autorização temporária de uso emergencial da CoronaVac e da vacina Covishield, produzida pela farmacêutica *Serum Institute of India*, em parceria com a AstraZeneca/Universidade de Oxford/Fiocruz. Mesmo assim, a pressão política junto ao Governo Federal, pela omissão na aquisição de vacinas, faz com que o parlamento venha a aprovar a Lei da Vacina.

A Lei nº 14.124/21 ao entrar em vigor, passa autorizar os demais entes federativos e o setor privado a realizar a aquisição de vacinas contra a Covid-19, através de registro ou autorização temporária de uso no Brasil dado pela ANVISA, na qual as doses adquiridas pelo setor privado, dentre elas empresas e laboratórios clínicos, deverão ser integralmente doadas ao SUS enquanto estiver em curso a vacinação dos grupos prioritários definidos pelo Ministério da Saúde, inclusive sendo alvo de críticas por supostamente violar questões de ética clínica.

A demora e omissão do Governo Federal com relação às políticas de prevenção e combate ao COVID-19, desencadeou a abertura de uma CPI, tendo como fato determinado a investigação de ações, erros e omissões do poder executivo federal no enfrentamento da pandemia, e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Estado do Amazonas, como no caso da ausência de oxigênio para os pacientes internados.

Motivado pela abertura na aquisição de vacinas diretamente por entes subnacionais, o Consórcio Nordeste, utilizando as regras e objetivos estabelecidos no seu Estatuto, e visando

---

ligada à Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, do Governo do Estado de São Paulo desde sua fundação. Por seu trabalho notável em saúde pública, o instituto é considerado um dos principais centros científicos do mundo.

<sup>15</sup> Empresa farmacêutica que se concentra na pesquisa, desenvolvimento, fabricação e comercialização de vacinas contra doenças infecciosas, com sede em Beijing, China.

principalmente o desenvolvimento sustentável dos estados participantes da Autarquia federativa, bem como do Contrato de Programa nº 01/2020 que admite a compra coletiva de produtos e insumos em nível internacional, deu início a uma articulação através do Fundo Russo de Investimentos Diretos – FRID, que inglês significa (*The Russian Direct Investment Fund - RDIF*), visando a aquisição da Vacina Sputnik V.

O CNE anunciou, em 17 de março de 2021, a compra de 37 milhões de doses da Sputnik V, com previsão de 50 milhões até o final de 2021, através do FRID, com previsão de chegada das primeiras doses no mês seguinte, fato que não ocorrera em virtude da negativa da ANVISA, ocasionando uma disputa supostamente jurídica com o referido órgão de controle.

O anúncio de aquisição das milhões de doses de vacinas pelo CNE, fez com que os seus representantes e o Ministério da Saúde se encontrassem. A pasta à época era ainda ocupada pelo Ministro Eduardo Pazuello, que, dias seguintes, veio a ser demitido acusado de má gestão na gestão da pandemia, sendo assim o terceiro ministro do então Governo Bolsonaro neste ministério. Na oportunidade, as partes definiram que parte das vacinas adquiridas iriam compor o PNI, inclusive esse montante sendo custeados pelo Governo Federal.

AANVISA iniciaria a apreciação da vacina Sputnik V, para fins de importação em caráter emergencial logo no início de 2021. Estudos apontavam que a taxa de eficácia da Sputnik V é de 91,6%, segundo dados preliminares de uma pesquisa publicada no periódico ‘The Lancet’, conforme informações fornecidas no final de 2020, constatação alinhada à avaliação de cientistas não envolvidos com o trabalho, oferecendo robustez aos dados (RUPRECHT, 2021).

A atuação de controle do Estado na produção de fármacos e imunológicos, historicamente, sempre se buscou a não aplicação do princípio da legalidade de forma restritiva, principalmente em momentos de epidêmicos, como no que se vivencia com a pandemia do Covid-19, já que poderá ocasionar graves riscos na manutenção da própria ordem jurídica e do equilíbrio social. “Diante do que se convencionou chamar Estado de Crise”, ‘Direito Administrativo Excepcional’, ‘Direito Administrativo Extraordinário’ “Direito Administrativo da Crise”, surgiu a chamada “Teoria das Circunstâncias Excepcionais” (CARVALHO, 2020).

A postura da ANVISA argumentou que a Sputnik não preenchia os critérios estabelecidos pela OMS, bem como por outras agências internacionais (EMA e FDA), mesmo com as justificativas clínicas apresentadas pelo ente subnacional, bem como pelos os representantes do FRID, por meio da embaixada russa no país, além dos representantes da União Química.

O argumento utilizado é de que a importação da vacina poderia ocasionar os riscos à saúde e a ausência de documentos que comprovam a eficácia do imunizante. Tecnicamente, um dos argumentos tem como base que a Sputnik V, usa um tipo de vírus que automaticamente se multiplica na célula, com risco à saúde humana. Destaca Gustavo Mendes (gerente-geral de medicamentos e produtos biológicos da ANVISA), que “a presença de adenovírus replicante na vacina. O vírus, que deve ser usado apenas para carrear o material genético do coronavírus para a células e assim provocar resposta imune, ele mesmo se replica. Isso é uma não conformidade grave”, destacou Gustavo Mendes, que é gerente-geral de medicamentos e produtos biológicos da agência (ROGER DIAS, 2021).

Diante de um cenário de incertezas, a postura do CNE foi enviar dois de seus representantes à Rússia, visando acelerar o processo de importação da vacina Sputnik V, assim que o imunizante tiver sua liberação pela ANVISA. Na oportunidade, o secretário-executivo do Consórcio, Carlos Gabas, e o subsecretário de programas regionais, o advogado sanitário Thiago Campos, tiveram reuniões com os representantes do Instituto Gamaleya e do FRID. As diligências realizadas pelos representantes do CNE foram apresentadas à ANVISA sobre a vacina Sputnik V, contendo 26 páginas de informações complementares do Instituto Gamaleya e 34 páginas de manifestação do C4NE, por meio de uns de seus boletins técnicos. Destaca-se ainda, o parecer técnico do virologista Amílcar Tanuri (UFRJ), no sentido de aprovação e importação da Sputnik V, em lotes, com documentação individual para cada remessa (REVISTA NORDESTE, 2021).

Em síntese, observa-se que tal negativa da importação da Sputnik V se dá por ausência documental, sem realizar testes de fase III, mesmo existindo estudos em diversos países (México e Argentina) que apontam a segurança da vacina, inclusive sem registrar nenhum caso de morte, quando da imunização completa (CARTA CAPITAL, 2021). Na Argentina, a autorização para aplicação da vacina ocorreu ainda em 2020, de forma simultânea em todo território nacional (INFOMONEY, 2020). A postura da agência brasileira mesmo diante de alegações de restrição científica a importação da vacina gera questionamentos, haja vista que a União Química que é o laboratório que reproduz a Sputnik V em território nacional, possui autorização para tanto, inclusive sendo responsável pelo envio de milhões de doses para os países vizinhos.

Pautados na Teoria da Legalidade Extraordinária, Estados como Maranhão e Bahia ingressam com ações em face da ANVISA junto ao STF, no sentido de apresentar esclarecimentos de quais documentos ainda faltam para análise definitiva do pedido de autorização para importação e aplicação da vacina Sputnik V, para fins emergências. Mesmo

diante da judicialização, a postura da argumentativa da agência não se mostra flexível diante da situação sanitária, além de resultados científicos de eficácia por meio de estudos realizados, principalmente com a alegação de falta de estudos na fase III, conforme recomendação da OMS (RICHTER, 2021).

Segundo descrição do Ministério da Saúde (RDC 251 de 07 de agosto de 1997) e informações dispostas no site do FDA (agência americana), os estudos clínicos são divididos, basicamente, em quatro fases distintas (I a IV). Para que se possa estudar clinicamente qualquer medicamento, existe uma obrigação do mesmo ter sido aprovado em testes pré-clínicos, ou seja, aspectos de segurança são avaliados em animais de experimentação antes da aplicação dessa droga em seres humanos, para em seguida terem início as fases de investigação clínica e seguir uma após a outra, até que o maior volume possível de informações sobre o medicamento seja obtido (UNICAMP, 2021; SBPPC, 2021).

O questionamento utilizado pela ANVISA, dar-se no sentido de que a legislação federal obriga o estudo de fase III (concluídos ou com resultados provisórios)<sup>16</sup>, além de exigir relatório técnico da avaliação das vacinas contra a covid-19, emitido ou publicado pelas autoridades sanitárias internacionais, que deverá ser capaz de comprovar que a vacina atende aos padrões de qualidade, de eficácia e de segurança estabelecidos pela OMS ou pelo ICH e pelo PIC/S, conforme prescreve art. 16, caput e no seu §3º, respectivamente da Lei nº. 14.124/2021, que dispõe sobre medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas contra a Covid-19.

A ‘Lei das Vacinas’ é taxativa ao mencionar quais são as autoridades sanitárias<sup>17</sup> estrangeiras que servem de parâmetros, para fins de emissão de parecer da ANVISA sobre a

---

<sup>16</sup> Nesta fase, o novo produto ou tratamento é comparado com os padrões já existentes. O número de pacientes pesquisados varia de 300 a 3.000 e o objetivo principal é determinar a relação risco/benefício a curto e longo prazo e o valor terapêutico do produto. Exploram-se nesta fase o tipo e o perfil das reações adversas mais frequentes. É muito comum que esses estudos sejam randomizados, ou seja, os pacientes são divididos aleatoriamente, por sorteio, para os grupos controle (produto/tratamento padrão) ou grupo experimental (produto/tratamento em teste). Aproximadamente entre 25 e 30% dos produtos testados são aprovados nessa fase.

<sup>17</sup> Art. 16, I a XII da Lei nº. 14.124/2021.

I - Food and Drug Administration (FDA), dos Estados Unidos da América; II - European Medicines Agency (EMA), da União Europeia; III - Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA), do Japão; IV - National Medical Products Administration (NMPA), da República Popular da China; V - Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency (MHRA), do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte; VI - Ministry of Health of the Russian Federation, da Federação da Rússia; VII - Central Drugs Standard Control Organization (CDSCO), da República da Índia; VIII - Korea Disease Control and Prevention Agency (KDCA), da República da Coreia; IX - Health Canada (HC), do Canadá; X - Therapeutic Goods Administration (TGA), da Comunidade da Austrália; XI - Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), da República Argentina; XII - outras autoridades sanitárias estrangeiras com reconhecimento internacional e certificadas, com nível de maturidade IV, pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ou pelo International Council for Harmonisation of Technical Requirements for Pharmaceuticals for Human Use - Conselho Internacional para Harmonização de Requisitos Técnicos para Registro de Medicamentos de Uso Humano (ICH) e pelo Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme - Esquema de Cooperação em Inspeção Farmacêutica (PIC/S).

autorização excepcional e temporária para a importação e a distribuição e a autorização para uso emergencial de quaisquer vacinas e medicamentos contra a Covid-19, quando da inexistência do registro sanitário definitivo na Autarquia Especial, desde que autorizados à distribuição em seus respectivos países (BRASIL, 2021).

O C4NE, que ganhou destaque na atuação de combate a pandemia na região nordeste em parceria com diversos organismos de estudos acadêmicos, inclusive servindo de modelo de cooperação técnica com diversos outros países, representando a América do Sul em evento científico internacional voltado para estudos de combate a pandemia, como o que ocorreu na Nova Zelândia (2020), emitiu recomendação técnica para que seja liberada a importação da Vacina. O grupo de pesquisadores afirmam a eficácia da vacina, sob a fundamentação da existência de estudos publicados de fase II da vacina Sputnik-V testaram duas formulações baseadas em dois subtipos do adenovírus e todos os participantes produziram anticorpos contra a glicoproteína do SARS-CoV-2, com uma taxa de soroconversão de 100% após 42 dias da aplicação (CORREIO BRAZILIENSE, 2021).

A sustentação técnica científica apresentada pelo Instituto de Pesquisa Gamaleya (SPUTINIK VACINE, 2020<sup>2</sup>), é que:

A Sputnik V atua de forma dupla na proteção contra o coronavírus, a partir da plataforma de vetor viral não replicante, em duas doses. Para garantir uma imunidade mais duradoura, os pesquisadores apostam no uso combinado de dois tipos diferentes de vetores de adenovírus (rAd26 e rAd5), ambos conhecidos por causar um resfriado comum em humanos. Na Sputnik V, os dois vírus são editados geneticamente e têm incluído no material genético a proteína *spike*, que forma a espícula do coronavírus. Estável, a fórmula pode ser armazenada em freezers comuns, entre 2 °C e 8 °C. Com uma taxa de 95% de eficácia, o imunizante é utilizado na Rússia (SPUTINIK VACINE, 2020).

A recusa da importação da vacina Sputnik V pela ANVISA, passou a ser o ponto central do debate nas compras de vacinas por entes subnacionais, em especial o CNE, passando da esfera técnica-científica para o cenário jurídico. Corroborando com esse posicionamento, o canal do Youtube do ‘grupo prerrogativas’, reuniu em 16 de maio de 2021, com a temática “a recusa das vacinas: entre a excepcionalidade e a urgência”, representantes do Consórcio Nordeste que foram até a Rússia, no mês de abril de 2021, bem como de pareceristas da área do direito constitucional, além de outros pesquisadores de caráter internacional na produção de vacinas e demais medicamentos, para debater os motivos pela não aprovação da ANVISA, no que tange à importação da vacina Sputnik V, dando destaque a posicionamentos jurídicos e técnicos-científicos sobre tal conduta.

---

A intenção de aquisição da Sputnik V pela Autarquia Interfederativa foi formalizada por um *Memorandum of understanding*<sup>18</sup> (Memorando de Entendimento), assegurando a aquisição de 50 milhões de doses com o FRID, e a formalização do contrato no âmbito da autorização legislativa para importação excepcional, após uma articulação do CNE, visto que a MP que anteviu a Lei das Vacinas não assegurava essa compra por entes subnacionais, mas principalmente pela inoperância do Governo Federal, fora celebrado um contrato na aquisição da Sputnik V, assegurando o compartilhamento com outros entes subnacionais, como o Consórcio Amazônia Legal.

Campos (2021), destaca:

O contrato foi assinado (2021), onde a ida a Moscou foi para discutir com as empresas a situação de logística, que foram indicadas pelo Fundo Russo para transportar essas vacinas para o Brasil, na esperança de que teria autorização da ANVISA para importação das vacinas. Como não aconteceu, o que se busca é a superação desse entrave, através de apoiadores jurídicos e grupos de estudos, em especial a comunidade científica, no sentido de convencer a ANVISA, que os elementos jurídicos e técnicos sanitários estão presentes, para que essa autorização aconteça. O debate deve avançar para passar para população o que está em jogo (debate), para que possamos ter uma solução (disponibilização da Sputnik V) em todo o Brasil. (THIAGO CAMPOS, 2021)

A postura da ANVISA colide com a *Teoria da Legalidade Extraordinária*, pois são necessários mecanismos e regimes especiais que o direito institui, bem como procura responder as elevadas demandas sociais por meio de requisitos simples para aqueles previstos em situação de naturalidade. Sendo assim, os apontamentos científicos de segurança de eficácia plena de vacinas precisam e devem ser aferidos. Entretanto, não é utilizando o sistema de registro ou até de uma autorização temporária como no caso da vacina Sputnik V, através de um regime único, pois tal postura neutraliza o regramento especial assegurado pela Lei nº. 14.124/2021, que determinou no sentido de aproveitar os estudos científicos realizados no exterior, nos quais uma série de autoridades sanitárias estrangeiras analisaram e validaram os requisitos de qualidade e eficácia da vacina Sputnik V (BONFIM, 2021).

Apenas em 04 de junho de 2021, devido a pressão da comunidade científica face o aumento dos casos de Covid-19 no período, a ANVISA aprova a importação da vacina Sputnik V e da Covaxin<sup>19</sup> autoriza a importação excepcional e temporária do seguinte quantitativo, correspondente a doses para imunização de 1% da população nacional, dentro do cronograma

---

<sup>18</sup>É, em realidade, um contrato atípico, preliminar, um acordo firmado entre duas ou mais partes para alinhar os termos e detalhes de um entendimento, assim como seus direitos e deveres. Esse documento serve como primeiro passo para a formalização de um documento jurídico mais elaborado como, por exemplo, um contrato social para a constituição de uma empresa ou sociedade.

<sup>19</sup>Vacina produzida na Índia

enviado pelo Ministério da Saúde: 4 milhões de doses. Com a decisão, fica autorizada a importação excepcional e temporária correspondente a doses para vacinação de 1% da população de cada um dos estados listados a seguir, dentro dos cronogramas enviados para o mês de junho de 2021: Bahia – 300 mil doses; Maranhão – 141 mil doses; Sergipe – 46 mil doses; Ceará – 183 mil doses; Pernambuco – 192 mil doses; Piauí – 66 mil doses (ANVISA, 2021a;2021b).

Essa postura da Agência Nacional assegura de forma definitiva a atuação do Consorcio Nordeste na estrutura da paradiplomacia, como participante ativo na defesa da vida, mas, principalmente, nas tomadas de decisões que interferiram diretamente no contexto da soberania do país, como o primeiro ente subnacional sob a estrutura de Consórcio Público responsável diretamente pela aquisição de vacinas, para uso imediato no Plano Nacional de Imunização.

O ente subnacional passou assim de forma definitiva a atuar no cenário internacional de forma expressiva, principalmente pela postura adotada de assegurar aos estados participantes, a compra das doses da vacina, de maneira individual, conforme podemos observar os vários anúncios dos gestores no âmbito de cada ente, quantitativos além das 37 milhões de doses. Demonstra-se com isso, a importância estratégica na paradiplomacia do CNE oferecendo uma nova retórica na visão do mundo sobre o nosso país.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa buscou-se responder se a gestão associada dos Estados do NE, por meio dos Consórcios Públicos, pode transacionar com atores internacionais no intuito de obtenção de recursos visando o desenvolvimento regional, dentro dos limites de competência assegurados na Constituição Federal.

Como hipótese, considerou-se a gestão associada por meios públicos compatível com as metas de eficiência propostas pela Constituição Federal do art. 241, ou seja, possui natureza capacidade de articulação e formalização negocial na expectativa de fomentar a governança regional, e com aspectos supranacionais. Nesse sentido, são apresentados a seguir os resultados obtidos em cada capítulo, com foco nos objetivos gerais e específicos da pesquisa.

A construção do federalismo no decorrer de sua história de transformação das civilizações na pós-modernidade, mas principalmente no contexto contemporâneo buscou construir uma relação em que os poderes por ele deliberados pudessem de alguma forma trazer a independência administrativa, visando o crescimento econômico, para com isso fortalecer a estrutura do que se denomina de Estado.

Desta forma, foi relevante para o contexto do presente trabalho se aprofundar na construção do sistema federativo brasileiro, mesmo sendo ele idealizado nas conservas do Estado americano, concentrou no decorrer de sua história poderes e competências na estrutura central de governo caracterizando numa federação centrípeta, haja vista que a Federação norte-americana distribui as competências e poderes de forma a dar mais autonomia aos Estados-membros, atingindo um modelo centrífugo.

A promulgação da Constituição Cidadã de 1988 é marcada pela ruptura na normatização constitucional pátria ao assegurar um modelo federativo que buscou fugir da extrema centralização de poder, passando para os entes subnacionais a capacidade de administração política e financeira, principalmente ao criar tributos nas esferas municipais, mas que na prática trouxe uma competição dos Estados-Membros e Municípios, e com isso escancarou uma discrepância econômica.

O pacto federativo adotado no país trouxe para o contexto a busca do fortalecimento do desenvolvimento regional, principalmente com a regulamentação e a efetiva formalização de Regiões Econômicas de Desenvolvimento, dando como destaque a efetivação da SUDENE, que apesar de apresentar um ideal desenvolvimentista e de crescimento econômico proposto Celso Furtado, e com bons resultados no início da década de 1970, entra em declínio no

momento de transição entre os regimes autoritário (golpe de 1964) e os governos democráticos pós promulgação da Carta de 1988.

A estruturação de aglomerados urbanos tais como as regiões metropolitanas, principalmente com a vigência do Estatuto das Metrôpoles, que surge como mecanismo de desenvolvimento regional, por meio de uma sistemática de governança específica, mas diminuindo meios de ofertas de serviços públicos na busca de assegurar meios de consolidação de programas voltados para arrecadação tributárias próprias ou transferidas, além de uma fiscalização efetiva na execução das leis que dispõem sobre as regiões metropolitanas, e com isso estabelecendo metas, planos e projetos de interesse comum aos municípios da região.

Nesse sentido, mostrou-se relevante para o presente estudo o diagnóstico na evolução de métodos de pactuação adotados pelos entes subnacionais, em especial os municípios, na histórica trajetória de alternância de estruturas de gestão pública, do autoritarismo as ações democráticas, adotada na República Federativa do Brasil, sendo observados na Constituição de 1891, e estabelecidos na forma de convênios expressa na Carta de 1967, mas que fora logo suprimida com a EC nº. 01/69.

O segundo capítulo deste trabalho pautou-se numa estruturação de desenvolvimento da formação do Estado Moderno e suas influências no Estado brasileiro, na construção de um federalismo de cooperação em confronto de um federalismo cooperação até o surgimento dos Consórcios Públicos com a alteração do art. 241 da Constituição Federal de 1988, quando da EC nº. 19/98 que passou a disciplinar os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, com o propósito não apenas de constituir uma nova entidade pública, mas também de autorizar a gestão associada de serviços públicos pela transferência de forma total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos entre os participantes.

A alteração trazida com a EC nº. 19/98 não foi inovadora no que tange a possibilidade de pactuação consorcial dos entes federativos, haja vista a Lei nº. 8.142/90, que passou a autorizar a formação de consórcios intermunicipais de saúde, que se perpetuam até o momento como um dos objetivos mais utilizados na formação de Consórcios Públicos, cujo crescimento teve seu apogeu no período pré-pandemia, principalmente na Região Nordeste do país.

Com a promulgação da Lei nº. 11.107/2005, que estabeleceu o regramento do sistema de Consórcios Públicos, reconhecido como um verdadeiro Estatuto Regimental, em que pese as devidas regras de aprovação, e, posteriormente, com sua regulamentação por meio do Decreto n. 6.017/2007, a formalização de Consórcios Públicos passou a construir um verdadeiro sistema de possibilidades de cooperação entre os entes subnacionais nas tratativas de

fortalecimento e oferta de serviços públicos voltados não apenas à diminuição da dependência do Poder Central, mas, especificamente, na pactuação do sistema de cooperação técnica com atores internacionais, quando de organismos controlados pela ONU.

Visando focar no regramento dos Consórcios Públicos, o terceiro capítulo estabeleceu as regras de formalização dos Consórcios Públicos, desde a assinatura do protocolo de intenções até a possibilidade de formalização de contratos de programa ou de rateio pelos partícipes, sempre pautado nas regras estatutárias estabelecidas no ato de ratificação das leis aprovadas na competência de cada ente, visto que a sua atuação dentro das competências da entidade pública, que fará parte da administração indireta da edilidade, apenas surtirá efeitos jurídicos quando de tal homologação interna e as devidas publicações.

No contexto internacional, a formalização deste modelo de gestão associada interfederativa, que pode adotar uma postura vertical ou mista (participação de entes diversos) ou horizontal ou simples (participação de uma única espécie de ente federativo), deu guarida para que os entes subnacionais buscassem atingir as metas estabelecidas na agenda 2030, programa desenvolvido pela ONU na busca do desenvolvimento sustentável dos atores internacionais e seus respectivos entes subnacionais, abalizado em 17 ODS e 169 metas.

Com a formalização de Consórcios Públicos, o Estado brasileiro que também estabeleceu de forma mais específica as suas ODS, com destaque na ODS 17 e a sua relação com este instituto jurídico por buscar fortalecer parcerias e meios de implementação e revitalização de parcerias globais para o desenvolvimento sustentável, bem como por objetivar a busca de estudos da gestão compartilhada, dando ênfase à meta 17.6, que almeja melhorar a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul, triangular regional e internacional e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, além de aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados.

O cenário político interno, alterado com o resultado das eleições presidenciais de 2018 que desencadeou uma polarização política, mas, principalmente, de caráter administrativo, gerando um confronto entre o Poder Central e os governadores da região nordeste do Brasil. A partir disso inaugurou-se a possibilidade de forma inédita pelo do instituto jurídico dos Consórcios Públicos, do modelo de gestão compartilhada composta por todos os estados da referida região geoeconômica do país, formalizada na reunião dos governadores dos estados da região nordeste (São Luiz – MA/2019), por meio da assinatura de um protocolo de intenções, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Região Nordeste, popularmente e estatuariamente denominado de CONSÓRCIO NORESTE.

O desenvolvimento do quarto capítulo teve como foco inicial compreender como a região nordeste deteve o controle da economia do país nos primórdios da colonização do país, quando da chegada do Estado português, com destaque para produção de cana-de-açúcar e evoluindo para um declínio quando da internalização do produto, seguida pela industrialização do país em meados do século XX, sufocando o escoamento dos produtos produzidos na região.

O Nordeste passou por uma série de acontecimentos na busca do desenvolvimento econômico, com destaque para formalização da SUDENE, que ofereceu certo crescimento econômico através de uma política de fortalecimento regional. Contudo, esta sofreu com a má gestão no final do século XX, precisamente no governo neoliberal do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), apresentando uma série de denúncias de corrupção por seus gestores. Ela foi restabelecida no Governo Lula (2003-2010), contudo sem o poderio estabelecido quando de sua formalização.

A formalização do Consórcio Nordeste surge com a ruptura de um período de valorização da região relativo a implementação de políticas públicas adotadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2015), que fizeram o PIB da região crescer entre 2009 e 2011 em percentuais bem superiores à média nacional. Após o impeachment da então Presidenta Dilma Rousseff (2011-2015), e, consecutivamente a eleição do atual Presidente Jair Messias Bolsonaro em 2018, o governo central passou a adotar uma política de revanchismo com os governadores da região, principalmente por ter sido a única região do país em que o mesmo foi derrotado, obtendo apenas 22% dos votos válidos do eleitorado.

O Consórcio Nordeste ao ser formalizado em julho de 2019, passa a atuar no alcance de objetivos, cuja plataforma visa assegurar o desenvolvimento sustentável da região através da promoção da integração regional, na busca de investimentos, principalmente do capital internacional, visando a realização de compras compartilhadas, e, com isso, gerando economia aos cofres públicos dos entes consorciados, mas sem deixar de observar o desenvolvimento sustentável, especificamente através de políticas públicas de meio ambiente e fortalecimento do sistema democrático.

Denominada de Autarquia Interfederativa, o ente consorciado passou a adotar uma agenda internacional por meio de um sistema de governança multinível, quando da instituição de sua estrutura organizacional estabelecida no Estatuto do Consórcio, que assegura a criação de câmaras temáticas em fóruns de governança nas seguintes temáticas: administração; assistência social; cultura; desenvolvimento econômico; desenvolvimento rural; desenvolvimento urbano; educação; fazenda; infraestrutura; meio ambiente; planejamento; segurança; recursos hídricos; saúde; e turismo.

As ações preliminares do ente público são destacadas na sua primeira agenda no cenário internacional, em novembro de 2019, na qual a comitiva de governadores visitou alguns países da Europa (França, Itália e Alemanha), levando um mapa de oportunidades sobre potenciais nichos de desenvolvimento regional, não apenas para os governos daqueles países, mas também para diversos empresários, efetivando assim a atuação deste modelo de gestão consorciada nas relações paradiplomáticas, com objetivo de melhorar a infraestrutura rodoviária, de transmissão elétrica e para conexão de internet, além de projetos com emprego de tecnologia de ponta para segurança pública, fomento a rotas de turismo e um grande complexo de projetos e programas de sustentabilidade para os quais vale o destaque ao ambiente urbano, saneamento, estímulo a energias renováveis e exploração e distribuição de gás, dentre outros.

Desta forma, pode-se estabelecer que a gestão associada por meio da formalização de Consórcios Públicos assegura ao ente público a possibilidade de transacionar com organismos internacionais no intuito de obtenção de recursos visando o desenvolvimento regional, dentro dos limites de competência assegurados na Constituição Federal, haja vista que o pacto federativo assegura tal atuação sob a supervisão da União.

Neste sentido, confirma-se a hipótese adotada, que considera a gestão associada por meios públicos compatível com as metas de eficiência propostas no art. 241/CF, estabelecendo uma capacidade de articulação e formalização negocial na expectativa de fomentar a governança regional, e com aspectos supranacionais.

## 6. REFERÊNCIAS

A UNIÃO. Governadores definem primeira compra conjunta do Consórcio Nordeste. **Jornal A União**, João Pessoa, 2019. Disponível em:

[https://auniao.pb.gov.br/noticias/caderno\\_politicas/governadores-definem-primeira-compra-conjunta-do-consorcionordeste](https://auniao.pb.gov.br/noticias/caderno_politicas/governadores-definem-primeira-compra-conjunta-do-consorcionordeste). Acesso em: 20 jul. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 4, p. 91. abr. 2012. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=1f3bc49c-5b53-47cf-d538-8b1aa4831f32&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1f3bc49c-5b53-47cf-d538-8b1aa4831f32&groupId=265553). Acesso em: 8 jan. 2021.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). BRASIL. **Parecer nº 15/2013 /câmara permanente convênios/deconsu/pgf/agu**. Acordo de Cooperação. Inexistência de transferência de recursos financeiros entre os partícipes. Necessidade de demonstração de interesse recíproco, de adequada instrução dos autos e de prévia manifestação dos respectivos órgãos jurídicos dos partícipes. Brasília: AGU, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN152013CAMARAPERMANENTECONVENIOSDEPCONSUPGFA GU.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021.

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Anvisa autoriza importação da Covaxin sob condições controladas**. Brasília: ANVISA: 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-libera-sob-condicoes-controladas-parte-da-importacao-da-sputnik>. Acesso em: 04 jun. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Anvisa libera, sob condições controladas, parte da importação da SPUTNIK**. Brasília: ANVISA, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-libera-sob-condicoes-controladas-parte-da-importacao-da-sputnik>. Acesso em: 04 jun. 2021.

ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; RIBEIRO, Luis Henrique Leandro. Desigualdade, situação geográfica e sentidos da ação na pandemia da COVID-19 no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 01-14, jul./out. 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n12/e00208720/pt>. Acesso em 30 mar. 2021.

ALVARENGA, Alexandre Andrade; ROCHA, Erika Maria Sampaio; FILIPPON, Jonathan; ANDRADE CARVALHO, Maria Angelica. Desafios do estado brasileiro frente à pandemia pela COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **SciELO**, [S.L.], p. 1-22, jun. 2020. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/738>. Acesso em: 11 mai. 2021.

ANDREATTA, Alexandre. **Cooperação Transfronteiriça e Integração Regional: O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**. 2016. Dissertação (Pós-Graduação) Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Disponível em: [https://programas.unila.edu.br/sites/default/files/ckfinder/files/Andreatta\\_%20A\\_%20-](https://programas.unila.edu.br/sites/default/files/ckfinder/files/Andreatta_%20A_%20-)

%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20TRANSFRONTEIRI%C3%87A%20E%20INTEGR A%C3%87%C3%83O%20REGIONAL%20O%20Cons%C3%B3rcio%20Intermunicipal%20 da%20Fronteira%20(CIF).pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul. /dez. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br> Acesso em 8 jan. 2021.

ARAÚJO, Ian Filipe; SILVA, Jaqueline Victória. Paradiplomacia e a atuação internacional do consórcio nordeste durante a pandemia de COVID-19. **IntegRI - Fórum Nacional de Paradiplomacia – FONAPA 2020**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-10, nov. 2020. Disponível em: <https://integri.com.br/wp-content/uploads/2020/11/GT01-Ian-e-Jaqueline-PARADIPLOMACIA-E-A-ATUACAO-INTERNACIONAL-DO-CONSORCIO-NORDESTE-DURANTE-A-PANDEM.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados (SciELO)**, São Paulo, mai. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100002>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: Perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

BANCO DO NORDESTE BRASILEIRO. BNB. **Quadro Macroeconômico Brasil e Nordeste 2000 a 2010**. 2012. Disponível em: [https://www.bnb.gov.br/documents/88765/89729/indicadores\\_macroeconomicos\\_brasil\\_nord\\_este\\_fev12.pdf/d6a134e4-99c0-472f-a244-d771397550c5](https://www.bnb.gov.br/documents/88765/89729/indicadores_macroeconomicos_brasil_nord_este_fev12.pdf/d6a134e4-99c0-472f-a244-d771397550c5). Acesso em: 11 abr. 2021.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. **A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos em perspectiva comparada**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – PPG-IREL da Universidade de Brasília – UNB. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20430/1/2015\\_ArthurPinheirodeAzevedoBanzatto.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20430/1/2015_ArthurPinheirodeAzevedoBanzatto.pdf) Acesso em 07 dez. 2020.

BARACHO, Hertha Urquiza; SOUZA, Jacyara Farias. **Regionalismo e federalismo: as novas feições do estado brasileiro pós constituição de 1988**. In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. 2010. Fortaleza.

BARROS, Mariana Andrade. **Atuação Externa dos Governos Subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG): Belo Horizonte, 2009.

BARROS, Sérgio Resende de. **Estado Unitário, Estado Regional, Estado Federal**. Srbarros, 2015. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/estado-unitario-estado-regional-estado-federal.cont>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BASSO, Maristela. **Curso de direito internacional privado**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.  
BATISTA, S.; LIMA, M. F. F.; FRONZAGLIA, M. **Redes de cidades**. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada de la Unión Europea de la America Latina, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/jhHudG>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BERCOVICI, Gilberto; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Desequilíbrios regionais: uma análise jurídica - institucional**. 2001. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (a experiência brasileira). **Revista de Informação Legislativa**, v. 8, n. 31, p. 53-78, jul./set. 1971 | **Revista de direito administrativo**, n. 104, p. 1-29, abr./jun. 1971. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180463>. Acesso em 26 fev. 2021.

BONFIM, Anderson Medeiros. **DEBATE A RECUSA DAS VACINAS: ENTRE A EXCEPCIONALIDADE E A URGÊNCIA**. PRERRÔ NA TVT. MEDIADORES: Carol Proner e Gustavo Conde. São Paulo: TVT, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9PKHCtmRRus>. Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição (1824) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm). Acesso em 20 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm). Acesso em 20 ago.2020.

BRASIL. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em 20 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição (1937) Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm). Acesso em 20 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição (1946) Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm). Acesso em 20 ago. 2020.

**BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1967. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm). Acesso em 20 ago. 2020.

**BRASIL. Constituição (1967) Emenda Constitucional n.1, de 24 de janeiro de 1969.**

Brasília, 1969. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em 20 ago. 2020.

**BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

**BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2000. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) Acesso em: 20 de jan.2021.

**BRASIL. Lei Complementar n. 112, de 19 de setembro de 2001.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina e dá outras providências.

Brasília: Governo Federal, 2001a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp112.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp112.htm). Acesso em 05 jan. 2021.

**BRASIL. Lei Complementar n. 113, de 19 de setembro de 2001.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. Brasília: Governo Federal, 2001b. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp113.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

**BRASIL. Lei Complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

**BRASIL. Lei Complementar n. 125, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2007b. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp125.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp125.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Lei complementar n. 129, de 08 de janeiro de 2009.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp129.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Lei complementar n. 134, de 14 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre a composição do Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus; revoga a Lei Complementar nº 68, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp134.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em 01 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.124, de 10 de março de 2021.** Dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.125-de-10-de-marco-de-2021-307639844>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.124, de 10 de março de 2021.** Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.124-de-10-de-marco-de-2021-307745858>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Governo Federal, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2005. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em 01 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília: Governo Federal, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.396, de 21 de março de 2011 (Revogada pela Lei nº 13.474, de 2017).** Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO. Brasília: Governo Federal, 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112396.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112396.htm). Acesso em: 21 jan.2021.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.822, de 3 de maio de 2019.** Altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Brasília: Governo Federal, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13822.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13822.htm). Acesso em: 03 jan.2021.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: Governo Federal, 2020d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 3.692, de 15 de dezembro de 1959.** Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Brasil: Governo Federal, 1959. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13692.htm) Acesso em: 05 de jan. 2021

BRASIL. **Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15173.htm) Acesso em: 05 de jan. 2021.



BRASIL. **Exposição dos Motivos do Projeto de Lei n. 3.884/2004 que institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providências.** Brasília: Governo Federal, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/18-CCIVILSCPAIMSMIMCIDMF.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/18-CCIVILSCPAIMSMIMCIDMF.htm). Acesso em: 16 jan. 2021.

RASIL. **Decreto Legislativo n. 06 de 20 de março de 2020.** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 1.570, de 13 de abril de 1937.** Promulga as Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, assinadas em Montevideo a 26 de dezembro de 1933, por ocasião da Sétima Conferência internacional americana. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d1570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d1570.htm). Acesso em 05 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.473, de 24 de agosto de 2020.** Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10473.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10473.htm#art1) Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 2.095, de 17 de dezembro de 1996.** Promulga o Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual, concluído em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d2095.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2095.htm). Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 4.128, de 13 de fevereiro de 2002 (revogado).** Dispõe sobre a inventariança, a transferência e a incorporação dos direitos, das obrigações e dos bens móveis e imóveis do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4128.htm) Acesso em: 01 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 5.151, de 22 de julho de 2004.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Brasília: Governo Federal, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm) Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 5.504, de 5 de agosto de 2005.** Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Brasília: Governo Federal, 2005. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm). Acesso em: 27 jul.2020.

BRASIL. **Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 7.560, de 8 de setembro de 2011.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos da Administração Pública federal quanto às ações do Poder Executivo federal no âmbito da Autoridade Pública Olímpica - APO. Brasília: Governo Federal, 2011b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7560.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7560.htm). Acesso em: 21 jan.2021.

BRASIL. **Decreto n. 8.180, de 30 de dezembro de 2013.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília: Governo Federal, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D8180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8180.htm). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2.146-1, de 4 de maio de 2001.** Cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2001a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2157-5.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2157-5.htm) Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2.146-2, de 5 de junho de 2001.** Cria a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, extingue a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2001b. Acesso em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2146-2-5-junho-2001-322980-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2.156-5, de 24 de agosto de 2001.** Cria a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, extingue a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2001c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2156-5-24-agosto-2001-390564-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2.157-5, de 24 de agosto de 2001.** Cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2001d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2157-5.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2157-5.htm). Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 961, de 06 de maio de 2020.** Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm). Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Consultas de exportação e importação com dados de 1997 ao ano atual, detalhados mês a mês ou agregados por ano. Utilize os filtros para restringir sua consulta e os detalhamentos para escolher quais colunas serão exibidas.** Veja os resultados em tela e faça download em formato de planilha e dados brutos. Brasil: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/34074>. Acesso em: 15 de mar. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral.** 4. ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores; Agência Brasileira de Cooperação, 2014. p. 180. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ManualDiretrizesCooperacaoRecebida.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Plenário decide que vacinação compulsória contra Covid-19 é constitucional.** Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6586 Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Min. Ricardo Lewandowski; ADI 6587 – Recorrente: Partido Trabalhista Brasileiro. Relator: Min. Roberto Barroso; e Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1267879. Recorrente: A.C.P.C. E OUTRO (A/S). Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5909870> Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341.** Origem: DF - DISTRITO FEDERAL. Relator: MIN. ROBERTO BARROSO. REQTE.(S). PARTIDO VERDE – PV. ADV.(A/S) MATHEUS MAYER MILANEZ (59370/DF). INTDO. (A/S) PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PROC.(A/S)(ES) ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. NÚMERO ÚNICO: 0093026-65.2020.1.00.0000. Brasília: STF, 2020e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em 10 jul. 2021.

BRITO, Carol. Na França, governadores do NE negociam oportunidades com 40 empresas. **Folha de Pernambuco.** 18 nov. 2019. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/colunistas/blogdafolha/na-franca-governadores-do-ne-negociam-oportunidades-com-40-empresas/13269/>. Acesso em: 27 out. 2020.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA** (Tese de Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/2494-paradiplomacia-contemporanea-trajetorias-e-tendencias-da-atuacao-internacional-dos-governos-estaduais-do-brasil-e-dos-estados-unidos>. Acesso em: 12 dez.2020.

BUNDESTAG. DEUTSCHER BUNDESTAG. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.** Bonn: Deutscher Bundestag, 1949. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em 03 jan. 2021.

BUSS, Paulo Marchiori. Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS. **Ciência saúde coletiva**, [S.l., online], 2018, v.23, n.6, pp.1881-1890. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232018000601881&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000601881&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 15 jan.2021.

CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: CHERUBINE, Marcela Belic; TREVAS, Vicente (orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 55-70.

CAMPOS, Ana Cláudia. **Direito Administrativo Facilitado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Método, 2019.

CAMPOS, Thiago. **Debate – A recusa das vacinas: entre a excepcionalidade e a urgência**. Prerrô na TVT. Mediadores: Carol Proner e Gustavo Conde. São Paulo: TVT, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9PKHCtmRRus>. Acesso em: 20 mai. 2021.

CARTA CAPITAL. Sputnik V: Consórcio Nordeste mostra novos documentos e pede que Anvisa libere a importação - Relatório aponta a segurança da vacina russa, com parecer de professor da UFRJ. **Carta Capital**, São Paulo, mai. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/sputnik-v-consorcio-nordeste-mostra-novos-documentos-e-pede-que-anvisa-libere-a-importacao/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Raquel. **Pandemia: regime jurídico extraordinário?** Belo Horizonte: raquelcarvalho.com, ago. 2020. Disponível em: [http://raquelcarvalho.com.br/2020/08/12/pandemia-regime-juridico-extraordinario/#2\\_o\\_direito\\_administrativo\\_das\\_crisis\\_teorias\\_das\\_circunstancias\\_excepcionais\\_direito\\_administrativo\\_excepcional\\_direito\\_administrativo\\_extraordinario](http://raquelcarvalho.com.br/2020/08/12/pandemia-regime-juridico-extraordinario/#2_o_direito_administrativo_das_crisis_teorias_das_circunstancias_excepcionais_direito_administrativo_excepcional_direito_administrativo_extraordinario). Acesso em: 30 mar. 2021.

CELINA SOUZA, Celina. Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil Pós-1988. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 187-211.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho Abreu. Memorando de Entendimento. **Jus Navigandi**, Teresina, mar. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72664/memorando-de-entendimento-mou>. Acesso em: 05 mai. 2021.

CHAPARRO, Fernando Meneguetti. Breves notas sobre a formação do estado moderno: a origem dos novos modelos hermenêuticos. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-123/breves-notas-sobre-a-formacao-do-estado-moderno-a-origem-dos-novos-modelos-hermeneuticos/>. Acesso em: 01 mar. 2021.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, jul. /dez. 2019, p. 165-174.

CNN BRASIL. Veja quais países iniciaram a vacinação contra a covid-19: Brasil está fora. **CNN**, São Paulo, dez. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/12/24/quais-os-paises-que-ja-comecaram-a-vacinacao-contra-a-covid-19>. Acesso em: 11 abr. 2021.

COLEHO, Thereza Christina Bahia. Valorização da produção científica em tempos de COVID-19 (Valorization of scientific production in times of COVID-19). **Rev. Saúde Col. UEFS**, Feira de Santa – BA, v. 10, p. 1-6, 2020.

COLOMBO, Luciléia Aparecida; GILENO, Carlos Henrique. A contribuição de Celso Furtado para o Nordeste Brasileiro: do nascimento da SUDENE às transformações atuais. **Rev. Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 204 – 225, mai. /ago. 2019. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/A-contribuicao-de-Celso-Furtado-para-o-Nordeste-Brasileiro-do-nascimento-da-SUDENE-as-transformacoes-atuais.pdf>. Acesso em 11 abr. 2021.

COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS DO CONSÓRCIO NORDESTE – C4NE. **Informações sobre a pandemia nos estados e municípios do NE e recomendações para os gestores públicos**. Brasil: C4NE; Projeto Mandacaru, 2021. Disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne/boletins>. Acesso em: 16 mar. 2021.

COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS DO CONSÓRCIO NORDESTE - C4NE. **Boletim 02–Comitê Científico do Consórcio Nordeste**. Brasil: C4NE; Projeto Mandacaru, 2020a. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim\\_02\\_comite\\_cientifico\\_nordeste\\_v4.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/boletim_02_comite_cientifico_nordeste_v4.pdf). Acesso em: 16 mar. 2021.

COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS DO CONSÓRCIO NORDESTE – C4NE. **Boletim 03–Comitê Científico do Consórcio Nordeste**. Brasil: C4NE; Projeto Mandacaru, 2020b. Disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne/boletins#h.b8hv2ixpa8dv>. Acesso em: 16 mar. 2021.

COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS DO CONSÓRCIO NORDESTE – C4NE. **Boletim 13–Comitê Científico do Consórcio Nordeste**. Brasil: C4NE; Projeto Mandacaru, 2020c. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1O9GqFn3ZnmKEfOFTmpm\\_oW9oozEYkaOK/view](https://drive.google.com/file/d/1O9GqFn3ZnmKEfOFTmpm_oW9oozEYkaOK/view). Acesso em: 16 mar. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Consórcios**. Brasília: CNM, 2021a. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 06 jan.2021

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Parecer jurídico sobre a contratação de pessoal no exercício de 2021**. Brasília: CNM, 2021b. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Parecer%202021.01%20Contratac%CC%A7a%CC%83oPessoal%20em%202021.pdf>. Acesso em: 09 jan.2021.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA – CFM. Decisão Liminar no Processo n. 1018359-09.2020.4.01.3300 – 14ª Vara Federal Cível da Bahia. **Seção Judiciária do Estado da Bahia 14ª Vara Federal Cível da SJBA**, Salvador, mai. 2020. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/images/PDF/liminarconsorcionordeste.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. **A favor da vida. Carta dos Governadores do Nordeste**, de 27 de março de 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Carta de Teresina. Carta dos Governadores do Nordeste**, de 21 de agosto de 2019.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Carta dos Governadores do Nordeste**, de 25 de março de 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Carta dos Governadores do Nordeste**, de 29 de julho de 2019.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Contrato de Programa nº. 001 de 31 de março de 2020**. Contrato de Programa que celebram entre si os respectivos consorciados para realização de compras governamentais. Salvador, 31 de março de 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Contrato de Rateio nº. 001 de 06 de abril de 2020**. Contrato de Rateio que delimita o rateio das despesas operacionais com a aquisição conjunta e compartilhada de bens que indica em decorrência da pandemia de Covid-19, celebrado entre este consórcio e os estados consorciados. Salvador, 06 de abril de 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Contrato de Rateio nº. 002 de 27 de abril de 2020**. Contrato de Rateio das despesas operacionais com a aquisição conjunta e compartilhada de bens que indica em decorrência da pandemia de Covid-19, celebrado entre este Consórcio Nordeste e os estados consorciados. Salvador, 06 de abril de 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Estatuto Social do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**. Estado da Bahia: Salvador, 11 de julho de 2019.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Ofício CIDSNE/PR nº 06/2020**. Salvador, 18 de março de 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **OFÍCIO CIRCULAR CIDSN/SE nº 03|2020. Compras conjuntas para enfrentamento da Pandemia de Coronavírus (COVID-19) - Ventiladores pulmonares**. Estado da Bahia: Salvador, 6 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/07/processo\\_200131052020000000113\\_hempcare\\_merged.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/07/processo_200131052020000000113_hempcare_merged.pdf). Acesso em: 17 out. 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria CIDSNE/PRES nº 04, de 04 de março de 2021** – Institui a Câmara Temática do Meio Ambiente no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 02 – CIDSNE/PRES, de 24 de fevereiro de 2021** – Altera o art. 3º da Portaria CIDSNE/PRES nº 01, de 01 de fevereiro de 2021, que institui a Câmara Temática da Agricultura Familiar no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 03 – CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021** – Institui a Câmara Temática da Assistência Social no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 05 – CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021** – Institui a Câmara Temática de Saúde no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 06 – CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021** – Institui a Câmara Temática de Gestão Pública e Inovação Tecnológica no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 07 – CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021** – Institui a Câmara Temática de Arranjos Públicos e Privados no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 08 – CIDSNE/PRES, de 08 de abril de 2021** – Institui a Câmara Temática de Segurança Pública no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 10 – CIDSNE/PRES, de 27 de abril de 2021** – Altera o art. 3º da Portaria CIDSNE/PRES nº 03, de 04 de março de 2021, que institui a Câmara Temática da Assistência Social no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 11 – CIDSNE/PRES, de 25 de maio de 2021** – Institui a Câmara Temática de Educação no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 12 – CIDSNE/PRES, de 25 de maio de 2021** – Institui a Câmara Temática de Energias no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Portaria nº 13 – CIDSNE/PRES, de 25 de maio de 2021** – Institui a Câmara Temática de Turismo no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**. Estado do Maranhão: São Luiz, 14 de março de 2019.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Relatório de Gestão 2019**. Estado da Bahia: Salvador, 2 de junho de 2020. Disponível em: [http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/07/prestacao\\_de\\_contas\\_2019\\_consorcio\\_nordeste\\_tribunal\\_de\\_contas\\_do\\_estado\\_da\\_bahia.pdf](http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/07/prestacao_de_contas_2019_consorcio_nordeste_tribunal_de_contas_do_estado_da_bahia.pdf). Acesso em: 15 nov. 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 001/2020** – Estima a receita e fixa a despesa para o exercício 2020

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 002/2020** – Dispõe sobre a concessão e prestação de contas de adiantamentos de despesas urgentes e de pequeno vulto

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 003/2020** – Institui Plataforma de Investimentos no âmbito do Consórcio Nordeste

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 004 de 11 de fevereiro de 2020.** Fixa diretriz de atuação conjunta do Estados consorciados, por meio do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste –Consórcio Nordeste, em caso de negociação de venda pela Petróleo Brasileiro S.A –PETROBRAS, da sua participação na Petrobras Gás S.A –GASPETRO, e propõe ações a serem implementadas pelo Consórcio Nordeste no setor de gás natural, e dá outras providências. Nordeste do Brasil, 11 de fevereiro de 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 005/2020** – Institui o Comitê Científico de Apoio ao combate à pandemia do coronavírus

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 006/2020** – Determina a compra conjunta de materiais, equipamentos e insumos para o combate à pandemia do coronavírus.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 007 de 06 de abril de 2020.** Orienta ações de combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19) com base nas evidências científicas e orientações emanadas pelo Comitê Científico do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste e propõe modalidades de viabilização dessas ações, com respeito às especificidades regionais. Estado da Bahia: Salvador, 6 de abril de 2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 008/2020** – Institui a Brigada Emergencial de Saúde do Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 009/2020** –Institui o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 01/CIDSNE/PRES, de 22 de janeiro de 2021** – Estima a receita e fixa a despesa do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste para o exercício financeiro de 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 02/CIDSNE/PRES, de 22 de janeiro de 2021** – Abre crédito suplementar no valor global de R\$ 5.451.018,73 em favor do Consórcio Nordeste

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 10/2020/CIDSNE/PRES, de 31 de julho 2020** – Declara o economista Celso Monteiro Furtado como patrono Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 12/2020/CIDSNE/PRES, de 28 de dezembro de 2020** – Dispõe sobre a criação e funcionamento das Câmaras Temáticas instituídas no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº 13, de 28 de dezembro de 2020** – Institui a Comenda Celso Furtado destinada a reconhecer pessoas e instituições que apoiam o desenvolvimento sustentável do Nordeste

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução nº. 001 de 2019.** Primeira Alteração do Estatuto Social do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Estado da Bahia: Salvador, 16 de setembro de 2019.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Resolução n. 002 de 16 setembro de 2019**. Aprova a criação do conselho administrativo do Consórcio Nordeste. Estado da Bahia – Salvador: Consórcio Nordeste, 2019.

CONSÓRCIO NORDESTE. Retificação – Portaria nº 08 CIDSNE/PRES, de 08 de abril de 2021. Institui a Câmara Temática de Segurança Pública no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Estado da Bahia – Salvador: Consórcio Nordeste, 2021.

COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **Revista Scielo**, v.51, n.4, p. 1-20, Rio de Janeiro, nov. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400005>. Acesso em: 03 mai. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Municipal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CUNHA JR, Dirley da Cunha; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para concursos**. 2. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Parecer sobre a proposta legislativa de criação de consórcios público**. Brasília: Revista Jurídica da Presidência, 2005. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/529/522>. Acesso em 3 mai. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – DPERN. STF suspende cortes no Bolsa Família dos estados do Nordeste. **DPERN**, Natal, Mar. 2020. Disponível em: <https://defensoria.rn.def.br/noticia/stf-suspende-cortes-no-bolsa-familia-dos-estados-do-nordeste>. Acesso em: 15 jan. 2021.

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

DIAS, Roger. COVID-19: Anvisa veta importação da vacina russa SPUTNIK V. Técnicos e diretores do órgão questionaram os riscos à saúde e a ausência de documentos que comprovam a eficácia do imunizante. **Estado De Minas**. Minas Gerais, abr. 2021. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/04/26/interna\\_nacional,1260726/covid-19-anvisa-veta-importacao-da-vacina-russa-sputnik-v.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/04/26/interna_nacional,1260726/covid-19-anvisa-veta-importacao-da-vacina-russa-sputnik-v.shtml). Acesso em 01 mai. 2021.

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

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado: contratos e obrigações no direito internacional privado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DURÃO, Pedro. **Convênios e consórcios públicos**. 5. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

ESTADO DA BAHIA. **Informações para Processo nº 019.12792.2020.0051580-66 (PGE/BA)**. SESAB. Assessoria da Diretoria Geral da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia - SESAB/DG/ASSESSORIA, Salvador em 15 de maio de 2020. Disponível em:

<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Processo-Completo-20-04.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.

ESTADO DA BAHIA. **Lei nº 14.087 de 26 de abril de 2019**. Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste, e o Convênio de Cooperação firmado entre o Estado da Bahia e o Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14087-de-26-de-abril-de-2019>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DA BAHIA. **PARECER Nº CNE-BCL-007/2020**. Contratação internacional em moeda estrangeira. Rescisão contratual. Variação cambial aplicada segundo Resolução BACEN 3.568/2008. Responsabilidade subjetiva do Consórcio Nordeste ou do administrador do Consórcio não configurada. PGE/BA PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, Salvador em 25 de junho de 2020.

ESTADO DA BAHIA. Plataforma de investimentos voltada para produção de alimentos saudáveis do Nordeste é apresentada em encontro virtual. **SDR**, Salvador, ago. 2020. Disponível em: <http://www.sdr.ba.gov.br/index.php/node/6625>. Acesso em 30 jan. 2021.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei nº. 11.341 de 23 de maio de 2019**. Ratifica o protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/2019/maio/diario-oficial-24-05-2019.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DE ALAGOAS. **Lei nº 8.196, de 21 de novembro de 2019**. Ratifica o protocolo de intenções firmado entre os estados da Bahia, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe, para a constituição do Consórcio Interestadual com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na região Nordeste. Disponível em: [https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1741/lei\\_no\\_8.196\\_de\\_21\\_de\\_novembro\\_de\\_2019.pdf](https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1741/lei_no_8.196_de_21_de_novembro_de_2019.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998 (Atualizada até a Lei Complementar nº 956, de 28 de maio de 2004)**. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM e dá outras providências correlatas. São Paulo: Governo do Estado, 1998. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-853-23.12.1998.html>. Acesso em: 05 nov. 2020.

ESTADO DO CEARÁ. **Lei n.º 16.874, de 10 de maio de 2019**. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados do Nordeste para a constituição de Consórcio interestadual com o objetivo De Promover O Desenvolvimento Sustentável Na Região Nordeste. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/6639-lei-n-16-874-de-10-05-19-d-o-13-05-19>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DO MARANHÃO. **Em São Luís, governadores criam consórcio nordeste para reduzir gastos e combater o crime**. Estado do Maranhão: Agência de Notícias do Estado, 2019. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=244242> Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DO MARANHÃO. **Lei nº 11.022, de 14 de maio de 2019.** Ratifica o protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (CONSÓRCIO NORDESTE). Disponível em: [http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI\\_11022](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_11022). Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DO PERNAMBUCO. **Lei nº 16.580, de 28 de maio de 2019.** Ratifica Protocolo de Intenções firmado entre os Estados de Bahia, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe, para a constituição de consórcio interestadual com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na Região Nordeste. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=45905>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DO PIAUÍ. **Lei nº. 7.229 de 11 de julho de 2019.** Ratifica Protocolo de Intenções firmado entre os Estados de Bahia, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe, a fim de constituir Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste. Disponível em: [https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/4469/7229\\_2019.pdf](https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/4469/7229_2019.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº. 10.557, de 17 de julho de 2019.** Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Piauí, Alagoas e Sergipe para a constituição de consórcio interestadual com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na Região Nordeste. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20190718&id\\_doc=652415](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20190718&id_doc=652415). Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTADO DO SERGIPE. **Lei nº. 8.536 de 28 de maio de 2019.** Ratifica Protocolo de Intenções firmado entre os Estados da Região Nordeste para a constituição de consórcio interestadual com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na Região Nordeste. Disponível em: <http://acervo.se.gov.br/easysearch/cachedownloader?collection=default&docId=77f482e8897788e178d71d5f7d6348959e872a7d&fieldName=Lei&extension=pdf#q=cons%C3%B3rcio%20nordeste>. Acesso em: 10 jun. 2020.

EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL – ECDC. **ECDC is monitoring the COVID-19 pandemic and assessing the risk to the EU, follow our latest updates.** European Union: ECDC, 2021. Disponível em: < <https://www.ecdc.europa.eu/en> >. Acesso em: 04. abr. 2021.

FARIAS, V. C.; REI, Fernando. **Imagem e visibilidade – paradiplomacia e identidade subnacional.** In: REI, Fernando; GRANZIERA, M. L. M.; GONÇALVES, Alcindo. (Org.). Paradiplomacia ambiental: environmental paradiplomacy. Santos: Leopoldianum, 2020.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; PINTO, Hêider Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. **RevistaSaúde em Redes**, Porto Alegre - RS, v. 6, n. 2, p. 7-21, mai./jul. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERREIRA SANTOS, Gustavo; PERMAN, Renata Gonçalves; ARAÚJO, Marcelo Labanca C. **Consórcios interestaduais podem ser um contraponto ao poderio da União**. Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2020-ago-31/opinia-o-consorcios-interestaduais-federalismo-regioes#\\_ftnref1](https://www.conjur.com.br/2020-ago-31/opinia-o-consorcios-interestaduais-federalismo-regioes#_ftnref1). Acesso em: 15 abr. 2021.

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo, Saraiva: 2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Federalismo (des)cooperativo e maturidade social**. São Paulo: Genjurídico, 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/05/19/federalismo-maturidade-social/>. Acesso em 22 dez. 2020.

FIOCRUZ-CIDACS; UFBA. **Painel da Rede CoVida**. Salvador: UFBA, abr. 2020. Disponível em: <https://painel.covid19br.org/>. Acesso em: 15 mai. 2021.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os Entes Federativos Brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2013. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/publico/Marcela\\_Garcia\\_Fonseca.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15042014-133528/publico/Marcela_Garcia_Fonseca.pdf). Acesso em: 20 dez.2020.

FOOD AND DRUG ADMINISTRATION – FDA. **Emergency preparedness and response/counterterrorism and emerging threats coronavirus disease 2019 covid-19**. Online: FDA, 2019. Disponível em: <https://www.fda.gov/emergency-preparedness-and-response/counterterrorism-and-emerging-threats/coronavirus-disease-2019-covid-19>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FRAZÃO, Hugo Abas; VALERIO, Oliveira Mazzuoli. **O que a pandemia pode ensinar para Itália e Brasil sobre federalismo?** São Paulo: Consultor Jurídico (ConJur), 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-12/fraza-o-mazzuoli-federalismo-durante-covid-19>. Acesso em 15 jan. 2021.

GALINDO, Jadson Mendonça; CORDEIRO, Joselma Cavalcanti; VILLANI, Renata Alves Gomes; BARBOSA Filho, Evandro Alves; RODRIGUES, Cecile Soriano. Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1545-1566, nov./dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000600009&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000600009&lng=pt&nrm=iso&tlng=en). Acesso em 8 jan. 2021.

GARCIA, Viviane Macedo. **Consórcios públicos e desenvolvimento regional: a experiência do primeiro consórcio público de desenvolvimento regional do país**. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2016.

GAVIOLI, Allan; FONSECA, Mariana. Argentina começa vacinação contra Covid-19, com vacina russa Sputnik V. Pela divisão realizada pelo governo, a Província de Buenos Aires deve ficar com cerca de 123 mil doses nesta primeira etapa. **InfoMoney**, São Paulo, dez. 2021. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/argentina-comeca-vacinacao-contr-covid-19-com-vacina-russa-sputnik-v/>. Acesso em 06 mai. 2021.

GOMES, Caio César Santos. Uma invenção chamada Nordeste. **Brasil Escola**, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/historia-do-brasil/uma-invencao-chamada-nordeste.htm>. Acesso em: 05 mai. 2021.

GONÇALVES, Hugo Feitosa; ARAÚJO, José Bezerra. Evolução histórica e o quadro socioeconômico do Nordeste brasileiro nos anos 2000. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Faccat, Taquara/RS, v. 12, n. 1, jan./jun. 2015.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da. A pobreza humana frente à ausência de moradia e ao acesso aos serviços básicos: a atuação dos entes Subnacionais e poder local em São Paulo, como Meio para o alcance do ODS 1 e meta 1.4. In: REI, Fernando; GRANZIERA, Maria Luíza Machado; GONÇALVES, Alcindo (Org.). **Paradiplomacia ambiental - Agenda 2030: environmental paradiplomacy**. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2020. e-book.

GRIMONE, Marcelo José. **Os direitos humanos e o Sistema Administrativo Social**. 2016. 195 p. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória Econômica de Uma Região Periférica. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 37-54, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n29/v11n29a03.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

HENRICHS, Joanni Aparecida; MEZA, Aparecida Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira**. Curitiba: Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2017.

HENRICHS, Joanni Aparecida; MOYANO, Leandro Rico. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. CNM, 2016. Confederação Nacional de Municípios – CNM. Brasília: Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf). Acesso em: 07 nov. 2019

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HILAL, Lucas de Oliveira. **Consórcio Público: instrumento de concretização do federalismo de cooperação**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. 2015, p. 77. Disponível em: <http://www.unirio.br/ccjp/arquivos/tcc/2015-2-lucas-de-oliveira-hilal>. Acesso em: 10 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: < [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2020/estimativa\\_dou\\_2020.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf) >. Acesso em: 04 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2019**. Rio de Janeiro: IBGE; Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015/IBGE**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 108p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – IBGE. **PIB a preços de mercado - Taxa acumulada em 4 trimestres (%), 1º trimestre 1996 - 1º trimestre 2021**. Rio de Janeiro: IBGE; Sistema de Contas Nacionais Trimestrais - SCNT, 2021.

INSTITUTO BUTANTAN. Governo de SP assina contrato com Sinovac para o fornecimento de 46 milhões de doses da Coronavac. **INSTITUTO BUTANTAN**, São Paulo, set. 2020. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/governo-de-sp-assina-contrato-com-sinovac-para-o-fornecimento-de-46-milhoes-de-doses-da-coronavac>. Acesso em: 10 abr. 2021.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul**. 2014. Dissertação (Mestrado) em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17087/1/2014\\_CairoGabrielBorgesJunqueira.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17087/1/2014_CairoGabrielBorgesJunqueira.pdf). Acesso em: 15 jan. 2021.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB ANPOCS Anais**, São Paulo, v. 1, n. 83, pp. 43-68, fev. 2018. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11093-paradiplomacia-a-transformacao-do-conceito-nas-relacoes-internacionais-e-no-brasil/file>. Acesso em: 15 jan. 2021.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; ARAÚJO, Ian Filipe; SILVA, Jaqueline Victória. **O Consórcio Nordeste e a internacionalização dos governos estaduais em meio à pandemia de COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://www.ideal.ufpb.com/artigo-consorcio-nordeste-covid19>. Acesso em: 04 mai. 2021.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence: world politics in transition**. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

LARA, Rodrigo Pugliese. **A Lei Complementar nº 173/2020 e o ataque à federação**. São Paulo: Consultor Jurídico (ConJur). 2020. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2020-dez-03/lara-lei-complementar-1732020-ataque-federacao#\\_ednref1](https://www.conjur.com.br/2020-dez-03/lara-lei-complementar-1732020-ataque-federacao#_ednref1). Acesso em 15 jan. 2021.

LÁZARO DA SILVA, Júlio César. **História Econômica da Região Nordeste: do século XX aos dias atuais**. Brasil Escola, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/historia-economica-regiao-nordeste-seculo-xx-aos-dias-atuais.htm>. Acesso em 10 abr. 2021.

LÁZARO DA SILVA, Júlio César. **História Econômica da Região Nordeste**. Brasil Escola, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/historia-economica-regiao-nordeste.htm>. Acesso em 10 abr. 2021.

LE, Tung Thanh *et al.* The COVID-19 vaccine development landscape. **Nature Magazine**, [S.L.], v. 19, mai. 2020. Disponível em: <https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41573-020-00073-5/d41573-020-00073-5.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 5. ed. São Paulo: Método, 2005.

MAIA GOMES, Gustavo. **Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste**. Texto para Discussão n. 233. Recife, CME/PIMES/UFPE, 1991.

MARAFFON, Marco Aurélio. **Federalismo cooperativo exige reciprocidade entre entes federativos**. São Paulo: Consultor Jurídico (ConJur), 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-09/constituicao-poder-federalismo-cooperativo-exige-reciprocidade-entre-entes-federativos>. Acesso em 15 jan. 2021.

MARÇAL, Justen Filho. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2013.

MARIANO, M. P.; MARIANO, K. L. P.. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, L. E. e VIGEVANI, T. (orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005. p.131-160.

MARTINEZ, Regina Célia; MUSARRA, Raíssa Moreira Lima Mendes; FILHO Jorge Cavalcanti Boucinhas. Patrimônio cultural imaterial: salvaguardar é preciso. **Direito e Paz**, Lorena-SP, v. 19, n. 43, p. 229-242, nov. 2020.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed. 2015. Belo Horizonte: Forum, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO SOUZA, André de [Mello] e. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=be0b5b01-b7f5-8189-4dd2-4df216cad62b&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=be0b5b01-b7f5-8189-4dd2-4df216cad62b&groupId=265553). Acesso em: 04 jan.2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENCIO, Mariana. Consórcios públicos e região metropolitana. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz; NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner (Org.). Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional**, (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/61/edicao-1/consorcios-publicos-e-regiao-metropolitana>. Acesso em: 24 nov. 2020.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; BARCHET, Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Autonomia da vontade no âmbito do direito internacional privado: por uma interpretação liberal do artigo 9º da lei de introdução às normas do direito brasileiro. **Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito CONPEDI. (Org.). Anais Sessão Direito internacional II**, v.1, p. 463-480. 1ed. 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ecb78e3b1dd950b9>. Acesso em: 10 dez.2020.

NEGRINI, Ricardo Augusto. **Consórcios Públicos: O novo federalismo cooperativo**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Edição do Kindle. 2009. Acesso em: 07 dez. 2020.

NETO, Delmiro Gomes da Silva *et al.* A gestão consorcial das águas como plataforma de desenvolvimento regional dos estados do Nordeste brasileiro. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, João Pessoa, v. 14, n. 2, p. 294-299, jul. /set. 2020.

NICOLELIS, Miguel A. L. O Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4) do Consórcio Nordeste e a Pandemia de Covid-19 no Brasil. In: SANTOS, Alethelle de Oliveira; LOPES, Luciana Toledo (org.). **Planejamento e gestão**. 1ª ed. Brasília: Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, 2021. p. 127-145. Disponível em: <<https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2021/01/covid-19-volume2.pdf#page=127>>. Acesso em 05 mai. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3 ed. São Paulo: Editora Método, 2009.

OBSERVATÓRIO COVID BRASIL – COVID19BR. **Quem somos nós e a motivação por trás do Observatório**. Disponível em: <https://covid19br.github.io/sobre.html>. Acesso em: 08 de mai. 2021.

OLIVEIRA SILVA, Cleber Demétrio Oliveira da. **Manual dos Consórcios Públicos**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

OLIVEIRA, Vanessa E. Municípios cooperando com municípios: relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva, Fundação Seade**, v. 22, n. 1, p. 107-122, jan./jun. 2008. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v22n01/v22n01\\_08.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v22n01/v22n01_08.pdf). Acesso em 8 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Saiba mais sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular**. Brasília: OIT BRASIL, 2020. Disponível em:

<[https://www.ilo.org/brasil/temas/south-south/WCMS\\_660547/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/temas/south-south/WCMS_660547/lang--pt/index.htm)>. Acesso em 02 jan. 2021.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura *et al.* Mobilização da academia em instâncias colegiadas durante crise da covid-19: mapeamento das experiências nos estados brasileiros. **IPEA - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**, Brasília, v. 1, n. 47, p. 1-28, jan. 2021. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10448/1/NT\\_47\\_Diest\\_MobilizacaodaAcademiaEmInstanciasColegiadas.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10448/1/NT_47_Diest_MobilizacaodaAcademiaEmInstanciasColegiadas.pdf). Acesso em: 04 abr. 2021.

PANTOJA, Igor. **ODS urbanos no Rio de Janeiro metropolitano e no Brasil: Caderno de experiências de territorialização, monitoramento e incidência com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2017. p. 84.

PESSOA, Zoraide Souza; TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes ; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Interfaces between Vulnerabilities, Governance, Innovation and Capacity of Response to COVID-19 in Brazilian Northeast. **Ambient. soc.** [online]. 2020, v.23, n. 0110. Epub jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200110vu202013id>. Acesso em: 30 nov. 2020.

PHILIPPI, Mariana Gmach. **Consórcios Públicos & Resíduos Sólidos**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2020.

PISETA, Ivan. **Cooperação norte-sul como parte da cooperação internacional**. São Paulo: Politize, 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/cooperacao-norte-sul-entenda/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PORTELLA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 137-168, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018>. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/issue/view/41>. Acesso em: 13 jan.2021.

PRADO, Maeli. **Vacina não, remédio sim? China é 2º maior exportador de produtos farmacêuticos ao Brasil**. UOL, São Paulo, out. 2020. Disponível em: <https://6minutos.uol.com.br/economia/vacina-nao-remedio-sim-china-e-o-segundo-maior-exportador-de-medicamentos-para-o-brasil/>. Acesso em 15 jan. 2021.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Delimitação no direito constitucional brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do largo São Francisco, USP. São Paulo, p. 321, 2012.

REALE, Miguel. **Parecer**. [S.l., online]: Miguel Reale Site Pessoal, 2004. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/parecer.htm>. Acesso em: 16 jan. 2021.

REZENDE, Fernando. **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RICHTER, André. STF dá prazo para Anvisa detalhar documentos pendentes da Sputnik V. Decisão de Lewandowski veio com petição do governo do Maranhão. **Agência Brasil**, Brasília, mai. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-05/stf-da-prazo-para-anvisa-detalhar-documentos-pendentes-da-sputnik-v>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia [online]**, ed. 18. 2020, posto online no dia 22 abril 2020, consultado o 20 maio 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13776>. Acesso em: 04 mai. 2021.

RUPRECHT, Theo. Vacina Sputnik V contra Covid-19: o que saber sobre eficácia e segurança Dados preliminares da vacina russa contra o coronavírus são confirmados em pesquisa no The Lancet. Conheça o potencial desse imunizante. **Veja Saúde**, São Paulo, mar. 2021. Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/medicina/vacina-sputnik-v-contra-covid-19-o-que-saber-sobre-eficacia-e-seguranca/>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito constitucional**. 4. ed. Barueri: Manole, 2021.

SANTOS, Walter. Carta dos Governadores do Nordeste. **Revista Nordeste**, João Pessoa, 2019a, v. 1, n. 146, p. 24-26, mar. 2019. Disponível em: <<http://www.mflip.com.br/pub/NORDESTE/?numero=146&edicao=11088#page/24>>. Acesso em: 15 set. 2020.

SANTOS, Walter. Mapa de oportunidades. **Revista Nordeste**, João Pessoa, 2019, v. 1, n. 154, p. 14-17, nov. 2019b. Disponível em: <<http://www.mflip.com.br/pub/NORDESTE/?numero=154&edicao=11230#page/16>>. Acesso em: 15 set. 2020.

SANTOS, Walter. Mapa de oportunidades. **Revista Nordeste**, João Pessoa, 2018, v. 1, n. 138, p. 14-17, nov. 2019. Disponível em: <<http://www.mflip.com.br/pub/NORDESTE/?numero=138&edicao=10720#page/16>>. Acesso em: 15 set. 2020.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). MINISTÉRIO DA FAZENDA. BRASIL. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 2 de 08 de agosto de 2007**. Aprova a 4ª edição do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas. Brasília: STN/SOF, 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=199352>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). MINISTÉRIO DA FAZENDA. BRASIL. **Portaria interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília: STN, 2001. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163\\_2001\\_atualizada\\_2015\\_02set2015.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf/). Acesso em: 27 jan. 2021.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). MINISTÉRIO DA FAZENDA. BRASIL. **PORTARIA n. 72, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2012**. Brasília: Governo Federal,

2012. Disponível em:

[http://www.lex.com.br/doc\\_22885352\\_PORTARIA\\_N\\_72\\_DE\\_1\\_DE\\_FEVEREIRO\\_DE\\_2012.aspx](http://www.lex.com.br/doc_22885352_PORTARIA_N_72_DE_1_DE_FEVEREIRO_DE_2012.aspx). Acesso em: 15 jan. 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). MINISTÉRIO DA FAZENDA. BRASIL. **Portaria STN n. 860, de 12 de dezembro de 2005**. Brasília: STN, 2005. Dispõe sobre a legislação contábil aplicada aos consórcios públicos e administrativos. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=29655>. Acesso em: 01 jan. 2021.

SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, abr./jun., 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/> Acesso em: 28 fev. 2021.

SILVA, M. G. DA; PEREIRA, W. E. N. A questão regional e as relações de trabalho no nordeste brasileiro. **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, v. 2, n. 1, 30 mar. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/rerut/article/view/16680>. Acesso em: 30 mai. 2021.

SIMAN, Tainá. **Consórcio nordeste: regionalismo subnacional e diplomacia científica**. Observatório de regionalismo, 2021. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2021/04/13/consorcio-nordeste-regionalismo-subnacional-e-diplomacia-cientifica/>. Acesso em: 03 mai. 2021.

SIMÃO, Callil. **Improbidade administrativa**. 3. ed. Leme (SP): JHMizuno, 2017.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. 112 p. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro\\_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%bablicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%bablicas.pdf). Acesso em: 14 jan. 2021.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PROFISSIONAIS EM PESQUISA CLÍNICA. **Quais as fases de uma pesquisa clínica?** SBPPC, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.sbppc.org.br/fases-de-uma-pesquisa-clinica>. Acesso em: 05 mai. 2021.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

SOUZA, Celina. Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil Pós-1988. Curitiba: **Revista Sociologia e Política**, 2005, p. 105-121. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 04 jun. 2021.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SPUTINIK VACCINE. **Centro Nacional de Pesquisa em Epidemiologia e Microbiologia Gamaleya**. Rússia, 2020. Disponível em: <https://sputnikvaccine.com/prt/about-us/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

SPUTINIK VACCINE. **Informação Geral**. Rússia, 2020. Disponível em: <https://sputnikvaccine.com/prt/about-vaccine/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Boletim conjuntural**. Recife, Sudene, 1996.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp 1.463.921-PR**. Relator: Humberto Martins. DJ: 10/11/2015. Brasília: STJ; **JusBrasil**, 2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/861589256/recurso-especial-resp-1463921-pr-2014-0148161-4/inteiro-teor-861589339?ref=feed>. Acesso em: 14 jan. 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, Felipe de Macedo. A paradiplomacia e o federalismo na Constituição brasileira. **Revista Relações Exteriores**, São Paulo, 13 ago. 2020. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/a-paradiplomacia-e-federalismo-na-constituicao-brasileira/#ftoc-heading-2>. Acesso em: 22 jan. 2021.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

THOMAZINI, Beatriz Stinguel. **Federalismo brasileiro: Origem e evolução histórica de seus reflexos na atualidade**. Âmbito Jurídico: São Paulo, 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/federalismo-brasileiro-origem-e-evolucao-historica-de-seus-reflexos-na-atualidade/>. Acesso em 03 jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Governo Brasileiro. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Tribunal de Contas da União: Brasília, 2014.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP. **Quais são as fases da pesquisa clínica?** Campinas (SP): Faculdade de Ciências Médicas, 2021. Disponível em: <https://www.fcm.unicamp.br/fcm/cpc-centro-de-pesquisa-clinica/pesquisa-clinica/quais-sao-fases-da-pesquisa-clinica>. Acesso em: 04 mai. 2021.

VALADARES, João. Primeira licitação do Consorcio Nordeste tem economia de 30% dna compra de medicamentos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/primeira-licitacao-do-consorcio-nordeste-tem-economia-de-30-na-compra-de-medicamentos.shtml>

WILSON, R.; GAMKHAR, S. Cooperação e relações intergovernamentais nos governos locais: o caso dos Estados Unidos. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro: Konrad--Adenauer-Stiftung, n. 4, p. 31-56, 2011.

ZANIN, Luís Maurício Junqueira et al. Internacional: a importância do protagonismo dos Municípios na cooperação internacional em um mundo globalizado. **Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024**. Brasília: CNM, 2020. p. 81.

ZIMMERMAN, J. F. **State-local relations: a partnership approach**. 2. ed. Westport: Praeger Publishers, 1995.