



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

LUIS EDUARDO SALES CORDEIRO

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE E OS SEUS
MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO**

FORTALEZA

2021

LUIS EDUARDO SALES CORDEIRO

CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE E OS SEUS
MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Fernanda Cláudia
Araújo da Silva.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C819 Cordeiro, Luis Eduardo Sales.
CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE
DESENVOLVIMENTOSUSTENTÁVEL DO NORDESTE E OS SEUS MECANISMOS DE
CONTROLE EXTERNO /
Luis Eduardo Sales Cordeiro. – 2021.
55 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do
Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2021.

Orientação: Profa. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

1. Consórcios públicos. 2. Consórcio Nordeste. 3. Controle da Administração. 4.
controle externo da administração. I. Título.

CDD 340

LUIS EDUARDO SALES CORDEIRO

CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE E OS SEUS
MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. MsC. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. MsC. Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. MsC Bruno Marque de Albuquerque
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. MsC Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a DEUS, que fez todas as coisas e me abençoou com o dom da vida.

Aos meus genitores, Raimundo Nonato (Dico) e Catarina Labouré, que me concederam condições de obter uma educação de qualidade e que, por seus ensinamentos e exemplos práticos, moldaram o meu caráter.

Aos meus irmãos, Juliana e João Paulo, pela amizade e pelo compartilhamento de várias experiências de vida, sendo aqui destacadas as relacionadas à área do Direito.

Aos meus demais familiares, que sempre me incentivaram a permanecer em um bom ritmo de estudo e que acreditam no meu sucesso acadêmico e profissional. Em especial a alguns tios que me auxiliaram, ainda no período do ensino fundamental, a persistir na busca por uma educação melhor, tais como Paulo, Bernadete, Ligia e Ricardo.

À professora Fernanda Cláudia Araújo da Silva pela valiosa orientação e pela paciência e solicitude diante dos meus questionamentos pertinentes e essa presente pesquisa.

Aos professores Bruno e Tarcísio pela confiança a mim depositada, assim como pela disponibilidade de avaliar esse trabalho.

Aos amigos que a Faculdade de Direito me presenteou, os quais contribuíram para que a minha formação fosse completa e sem os quais a minha experiência na universidade não teria o mesmo brilho. Menciono especialmente os participantes do grupo “2020”, afetuosamente chamados por mim de Evaldo, Bruno, Rômulo, Lucas, Marques Mazza, Caio, Torquato, Simões, Porto, Jefte, Nilson e Dom William Jones de Irauçuba.

Ao Ministério Público do Estado do Ceará e à Procuradoria Geral do Município de Fortaleza, instituições em que eu pude aprender com o estágio profissional, mas que, sobretudo, possibilitaram que eu pudesse concretizar o interesse público nas diversas ações jurídicas que eu pude auxiliar.

À Universidade Federal do Ceará, instituição que fez parte da minha durante tantos anos e que contribuiu para a formação de valiosas amizades.

“El respeto al derecho ajeno es la paz”

Benito Juarez

RESUMO

Os consórcios públicos são entidades de grande relevo para a cooperação dos entes federativos com o enfoque na gestão associada de serviços públicos e pode ser exemplificado no Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, que apresenta a iniciativa que busca suprir a carência de políticas federais efetivas para a integração da região. Dessa forma, procura-se analisar a presente espécie de consórcio, voltando para os meios de controle. Assim sendo, o objetivo geral do presente trabalho é perquirir sobre os mecanismos mais importantes de controle externo do Consórcio Nordeste, e como objetivos específicos, analisar as espécies de consórcios no ordenamento jurídico, estabelecer a atuação estatal no controle de atividades exercidas em prol da coletividade e estudar os principais mecanismos utilizados para o controle externo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. No que se refere à metodologia, realiza-se uma pesquisa de caráter exploratório do tipo bibliográfica, por meio da coleta de dados e informações presentes em legislações, livros, artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações de mestrado, teses de doutorado e no site oficial do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Ao se elencar as informações foi possível descrever as sistemáticas mais relevantes para o controle externo do consórcio nordeste, bem como os fatores que auxiliam o controle nesse consórcio.

Palavras-chave: Consórcios públicos; Consórcio Nordeste; controle.

ABSTRACT

The public consortia are important entities for the cooperation of federative entities with the focus on the associated management of public services and can be exemplified in the Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste that presents the initiative that seeks to overcome the lack of effective federal policies for the integration of the region. In this way, we seek to analyze the present kind of consortium, returning to the means of control. Therefore, the general objective of this study is to examine the most important external control mechanisms of this northeast consortium and as specific objectives, to analyze the types of consortia in the legal system, to establish the state action in the control of activities exercised in favor of the collectivity and to study the main mechanisms used for the external control of the Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Regarding the methodology, an exploratory research of the bibliographic type is carried out, through the collection of data and information present in legislation, books, scientific articles, papers of conclusion of course, master's theses, doctoral dissertations and on the official website of Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. By listing the information, it was possible to describe the most relevant systematic for the external control of the Northeast consortium, as well as the factors that assist the control in this consortium.

Keywords: Public consortia; Consórcio Nordeste; control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	10
2.1 Serviço público e federalismo: uma discussão.....	16
2.2 O porquê dos consórcios no ordenamento jurídico brasileiro.....	18
3 O CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE: ORIGEM E ATUAÇÃO.....	22
3.1 A atuação interfederativa do Consórcio Nordeste.....	24
4 O CONTROLE EXTERNO DO CONSÓRCIO NORDESTE.....	32
4.1 Classificação do controle estatal na ordem jurídica brasileira.....	33
4.2 O controle externo do consórcio nordeste: uma discussão.....	39
4.2.1 Controle legislativo do consórcio nordeste.....	41
4.2.2 Controle judicial do consórcio nordeste.....	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	50

1. INTRODUÇÃO

Os Consórcios Públicos consistem numa modalidade de cooperação federativa e servem de instrumentos para que os entes da federação possam cumprir os objetivos em comum, observando as limitações constitucionais. Essa modalidade de associação interfederativa possui como exemplo eminente o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, chamado na presente pesquisa também como consórcio nordeste. Esse consórcio é formado por todos os 9 estados da região nordeste e possui uma variada gama de atuação com o fito de proporcionar a integração e o desenvolvimento solidário e sustentável da região.

Dessa forma, diante da importância do papel desempenhado pelos consórcios públicos, e principalmente em se verificar, na prática, a aplicação do princípio constitucional da eficiência da administração pública, mostra-se necessário estudar quais são os principais mecanismos de controle externo dessas entidades interfederativas e, em específico, do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, que foi criado no ano de 2019.

A definição como temática do presente trabalho a pesquisa acerca das principais formas de controle externo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste é justificada pelo fato de que essa autarquia interfederativa nordestina foi criada recentemente, não tendo ainda, portanto, uma vasta literatura sistematizando os principais mecanismos para o seu controle externo, mormente se for considerado a situação atípica de controle das atividades ocorridas no decorrer da pandemia da COVID-19. Isso outorga à presente monografia o importante papel de fornecer subsídios para a tentativa de fomentar mais pesquisas sobre a temática.

À vista disso, é imperativo compreender a caracterização e a esfera de atuação dos consórcios públicos e em especial do consórcio abordado no trabalho, verificando quais os principais mecanismos de controle externo para os consórcios públicos, para então analisar os instrumentos referentes ao controle do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste no contexto atual.

Sendo assim, o presente trabalho estabeleceu como problema de pesquisa: quais os principais mecanismos de controle externo do consórcio nordeste? Haja vista essa problemática, assenta-se como objetivo geral a análise dos principais

mecanismos utilizados para o controle externo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

Nesse âmbito, com o intuito de atingir o objetivo geral, os objetivos específicos serão: conceituar consórcios públicos, contextualizar o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste e a sua atuação, identificar os meios de controle externo da administração pública sobre os consórcios públicos e analisar os principais mecanismos utilizados para o controle externo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

A metodologia do presente estudo consiste em pesquisa aplicada, de caráter exploratório, que busca perquirir os principais mecanismos de controle externo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Nesse âmbito, os resultados serão apresentados de forma qualitativa, a partir de pesquisa bibliográfica e revisão de literatura (doutrinas especializadas, artigos, trabalhos monográficos e dissertações de mestrado), além de pesquisa documental (artigos de lei, decisões judiciais e outros atos normativos).

Ademais, é oportuno salientar que não se confere primazia para análises históricas ou comparadas como questões principais de estudo; no entanto, sempre que oportuna, a referência histórica ou estrangeira será incidentalmente utilizada para melhor contraste com a atual realidade institucional nacional.

Além da introdução e considerações finais, a monografia está dividida em três partes. No primeiro capítulo é feita uma análise do federalismo de cooperação, bem como da gestão associada de serviços públicos e de seus instrumentos, sendo concentrados os esforços na apresentação de conceitos importantes atinentes aos consórcios públicos no Brasil. No segundo capítulo há um estudo sobre o denominado consórcio nordeste, desde o seu antecedente até a verificação da sua atuação efetiva. Por último, realiza-se um estudo sobre o controle da Administração em geral, com a concretização posterior de um estudo específico sobre os principais mecanismos de controle externo aplicáveis ao Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

2. CONSÓRCIOS PÚBLICOS

O federalismo é uma forma de organização do Estado e tem a sua origem clássica firmada nos Estados Unidos da América. Nesse país foi instituído um modelo federativo em que a autonomia do Estado federado era considerada um prisma essencial. Em decorrência disso, os entes federativos eram considerados igualmente soberanos e tinham regradadas taxativamente na Constituição as suas competências, sendo, ainda, reconhecida de maneira igualitária a soberania de cada ente da Federação.

Nesse sentido é o escólio de Zimmerman (2001), que cunhou o nome do modelo federativo em que há uma duplicidade de ordenamentos jurídicos de “federalismo dual”.

Ronald Watts (2007) pontua que após essa fase inicial de relativo isolamento entre os estados e a União, no que tange à concretização de suas competências constitucionais, houve, principalmente a partir de 1930, com a política do *New Deal* e com os novos rumos de atuação do governo federal para uma maior regulamentação e fomento de políticas públicas, uma mudança no relacionamento entre os entes federativos.

Nesse âmbito, verificou-se o aumento da atuação conjunta entre os governos com o fito de adimplir as suas competências constitucionalmente estabelecidas, o que evidenciou a necessidade de cooperação por mecanismos intergovernamentais. Diante desse cenário, Ronald Watts (2007) ressalta que a denominação “federalismo cooperativo” (*cooperative federalism*) para descrever essa nova tendência foi debatida na década de 1930, sendo apontada a sua primeira aparição no livro “*The Rise of a New Federalism*”, de James Perry Clark. A partir de então, consolidou-se o estudo do “federalismo cooperativo” em contraposição ao “federalismo dual ou coordenado”. (WATTS, 2007)

Raul Machado Horta (1999) destaca que a etimologia da palavra “federal”, vem do latim “*foedus*”, a qual significa, ajuste, convenção, pacto ou tratado. Isto é, seguindo essa linha de raciocínio, em sua formação o federalismo já era embutido da ideia de cooperação.

Outrossim, pode ser dito que o fenômeno da cooperação, além de ser afeto ao modelo federalista, mostra-se intrínseco a um contexto de frequente conflito de interesses. Isso pode ser visto na lição de Pedro Durão (2004) de que a cooperação, sob uma perspectiva geral e como um expoente de fenômeno social, advém do conflito, ou surge como uma maneira para neutralizar seus efeitos.

Avançando, sublinha-se que o presente trabalho não pretende fazer um estudo histórico detalhado da evolução histórica do federalismo, levando em conta que outros estudos já abordaram o tema de maneira suficiente para o fito da atual pesquisa.

No contexto nacional, o federalismo teve no século XX um histórico marcado, em linhas gerais, por dois padrões federativos: ou vigorou uma sistemática mais dualista, ou a integração foi realizada por meio de um modelo mais hierárquico, normalmente com suporte autoritário. Apenas após a redemocratização recente que o federalismo brasileiro assumiu, realmente, uma maneira mais próxima da sua definição básica, isto é, de combinação de autonomia com interdependência (ABRUCIO, SANO, 2011).

A Constituição da República de 1988 dispõe sobre federalismo de maneira singular, conquanto possa ser afirmado que se trata de uma consequência de um vasto processo de evolução dos mecanismos políticos do país (LOPES FILHO, 2012). Uma das principais peculiaridades constantes na nova ordem jurídica é, em especial, a consagração do município como ente federativo de forma explícita (ALMEIDA, 1991).

Com efeito, a mencionada Constituição, além de consagrar o federalismo como a forma de Estado do Brasil e elencá-lo como cláusula pétrea¹, institui em suas disposições, os mecanismos que buscam concretizar a cooperação entre os entes da federação.

Uma parte da doutrina chega a afirmar que o federalismo brasileiro da vigente ordem jurídica assume um caráter preponderantemente centralizador. É expoente dessa vertente doutrinária Ricardo Negrini (2009), que justifica essa posição devido à consideração de que todas as tentativas de coordenação das diferentes esferas

¹ Art.60, § 4º, da CF/88, § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;

federativas devem possuir atuação forte da União. Afirma, ainda, que, em decorrência disso, qualquer tentativa de integração nacional vai afetar de algum modo as autonomias dos demais entes.

Todavia, não se pode coadunar com essa corrente, uma vez que há diversas maneiras de os entes cooperarem entre si, incluindo aquelas em que é prescindível a participação da União ou que a sua autonomia seja reduzida de alguma maneira.

Solange Gonçalves Dias (2006) aduz que no âmbito do Estado federado a cooperação mostra-se por várias formas, as quais incluem o planejamento integrado de políticas públicas e até mesmo o auxílio financeiro, passando pelo compartilhamento de recursos e pela gestão associada de serviços públicos, podendo ser as atividades coordenadas a partir de um sistema representativo das unidades subnacionais ou também pela participação direta destas.

Com relação às competências dispostas a cada uma das unidades federativas, ressalta-se que a Constituição reservou uma lista exaustiva de competências para a União, conforme a tradição republicana no país (ALMEIDA, 1991). Conquanto essa taxatividade possa autorizar uma interpretação não estrita, seja por permitir a aplicação da interpretação analógica, seja por possibilitar a identificação de competências supostamente implícitas.

Os artigos 21 e 22 da Constituição apontam, de maneira geral, o papel de destaque da União em questões de soberania e de relações exteriores (na condição de representante da República Federativa do Brasil) e em relação aos demais entes federativos, macro planejamento e formação de padrões institucionais no âmbito nacional (MELO, 2013).

Já os municípios apresentam um rol bastante significativo de competências. A técnica empregada, porém, difere qualitativamente do modelo adotado para a União, pois, embora o texto constitucional apresente um rol de competências no artigo 30, trata-se de rol meramente exemplificativo, conforme aduz Lopes Filho (2012), remetendo a uma hermenêutica aberta, particularmente em dois dispositivos, a saber, os incisos I e V, que, respectivamente, conferem aos municípios as competências

legislativa e executiva — acerca da organização e prestação de serviços públicos — relativas ao “interesse local”.²

No que tange às competências dos estados, salvo as menções específicas ao serviço de gás canalizado e à organização de municípios (artigo 25, §§ 2º e 3º, respectivamente), a regra geral é a reserva das competências não vedadas pela Constituição (artigo 25, § 1º). Importa destacar que não se trata exatamente de competências residuais. Nesse âmbito, Lopes Filho (2012) assevera que são, em verdade, competências não vedadas, que se diferenciam das competências residuais porque o caráter destas equivale a uma omissão normativa da Constituição ou a uma singela técnica de exclusão, enquanto aquelas exigem que haja um dispositivo constitucional que proíba determinada competência aos estados.

Por último, aponta-se que a técnica adotada para a outorga de competências do Distrito Federal foi a de “simples junção de competências, sendo-lhes atribuídas aquelas previstas para os municípios e os estados (art. 32, § 1º), exceto as que lhe foram vedadas pela Constituição” (MELO, 2013, p. 34).

Nesse cenário, alguns doutrinadores criticam essa divisão de competências, alegando que a Constituição concentrou uma larga parcela da capacidade legislativa para a União, o que restringiu a autonomia dos governos de estados, municípios e Distrito Federal para formularem iniciativas autônomas (ABRUCIO; SOARES, 2001; SOUZA, 2003).

Já Marta Arretche (2012) assevera que Constituição da República não modificou a estrutura vertical de distribuição de autoridade das políticas sociais, herdada do regime militar, a qual foi um desdobramento do modelo inaugurado pelo governo ditatorial de Getúlio Vargas nos anos 1930.

Sem embargo dessas lições, cabe pontuar que, no contexto federativo da Constituição de 1988, as competências materiais comuns e as legislativas concorrentes constituem-se manifestações explícitas da busca pela concretização do denominado federalismo de cooperação (MELO, 2013).

Acerca desse cenário, as competências comuns estão dispostas no artigo 23 do texto constitucional e descrevem as competências de responsabilidade conjunta de

² CF/88 no Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

todos os entes federativos. No entendimento de José Afonso da Silva, a competência comum, também chamada de cumulativa ou paralela define-se como:

a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente. (SILVA, 2005, p. 481)

Assim sendo, pode-se afirmar que a competência comum dos entes envolve demandas relacionadas à proteção das instituições públicas (inciso I), à saúde (inciso II), ao meio ambiente (incisos VI e VII), e da cultura, educação e ciência (incisos III a V e XII), bem como à erradicação da pobreza (incisos VIII a X). Coaduna-se com o entendimento de Állisson Melo (2013) de que nesse dispositivo consta-se temas enquadrados na noção econômica de bem público, razão pela qual ensejam a necessidade de cooperação. Corrobora com isso o fato de que todos esses temas foram abordados em capítulos próprios na seção constitucional destinada à ordem social (artigos 193 a 232).

Segundo Bercovici (2004, p. 60) as competências comuns são modalidades de cooperação em sentido estrito. Somando-se a isso, a Constituição impõe que a cooperação entre os entes para o exercício das supracitadas competências seja implementada, por meio de Lei Complementar, nos termos do parágrafo único do artigo 23³.

Por seu turno, as competências legislativas concorrentes são consideradas como manifestação da coordenação dos entes federados, notadamente por definirem os papéis específicos de cada ente (BERCOVICI, 2004). Essas competências estão prescritas no artigo 24 da Constituição e, além de envolverem matérias relativas à ordem social da República, abrangem competências que podem ser tratadas de forma autônoma pelas diversas esferas de governo, sendo prescindível que haja atuação simultânea. No que concerne, o artigo 24 também estipula regras de preponderância dos sistemas jurídicos sem envolver os municípios e estabelecendo o caráter geral da legislação federal, bem como o caráter complementar da competência dos estados e do Distrito Federal (MELO, 2013).

³ CF/88. Art.23, Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Ainda que o ente municipal não possua competências concorrentes, o artigo 30, inciso II, da CF/88 lhe atribui a competência de complementar a legislação federal e estadual no que couber⁴.

Criticando a sistemática do federalismo pós-Constituição de 1988, sob o argumento de que dificultava a maior coordenação e cooperação entre os níveis de governo, Abrucio afirma que se tratava de modelo federativo notadamente de caráter mais compartimentalizado (ABRUCIO, 2005 *apud* ABRUCIO E SANO 2011), ou seja, de uma conjuntura de relações entre os governos em que os entes da federação eram menos interligados, tanto sob a ótica vertical como em termos horizontais.

Como consequência disso, criou-se um cenário em que o processo de divisão de tarefas ocorreu de maneira descoordenada, com a existência dos fenômenos de repasse reitarado de responsabilidades para outros entes e do “efeito carona”, no qual um ente busca aproveitar os serviços já custeados por outro ente (ABRUCIO, SANO 2011). Gustavo Machado (2009) anota que houve também o incremento nos gastos da “barganha” concernente à cooperação federativa.

Diante desse quadro, Bercovici (2004) afirma que a descentralização desordenada de competências sem uma distribuição dos recursos financeiros voltada para a diminuição das desigualdades regionais, possui uma grande contribuição para a manutenção ou a até mesmo acentuação das assimetrias federativas.

Avançando, Abrucio e Costa (1998) ressaltam que a maneira para identificar os novos contornos do federalismo passa pela análise do surgimento de instâncias intergovernamentais de planejamento, coordenação e avaliação, as quais, conforme o seu objetivo, poderiam integrar horizontalmente vários governos da mesma esfera e, na dimensão vertical, integrar esferas de governo diferentes.

Ante esse cenário em que as esferas de governo devem prezar pela eficiência para cumprir os seus múltiplos papéis, assim como pela imprescindibilidade de atuação conjunta dos entes federativos para atingir as competências comuns, torna-se destacada a necessidade de cooperação entre as unidades da federação por meio da gestão associada de serviços públicos.

⁴ CF/88 Art. 30. Compete aos Municípios, II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

2.1 Serviço público e federalismo: uma discussão

A gestão associada de serviços públicos, é, sob uma perspectiva geral, a que engloba todos os formatos de gestão do serviço público por mais de um ente federativo. Em síntese, seria o exercício compartilhado de competências relativas a serviços públicos por dois ou mais entes federativos (MEDAUAR, OLIVEIRA, 2006).

Entretanto, não se considera essa noção ampliada de gestão associada adequada, especialmente porque inclui espécies não associativas de gestão. Assim, o presente estudo adota a definição de gestão associada de serviços públicos utilizada por Álisson Melo:

É possível a partir daí proceder a uma definição técnica de gestão associada de serviços públicos, sendo aquele exercício compartilhado de competências relativas a um ou mais serviços públicos por dois ou mais entes federativos que, além de se tratar de um compartilhamento facultativo, é realizado através de um acordo de vontades, com conteúdo específico de conjugação de esforços para associarem-se em regime de cooperação. (MELO, 2013, p. 116)

As modalidades de gestão associada de serviços públicos previstas no ordenamento jurídico brasileiro são os convênios de cooperação e os consórcios públicos. A previsão constitucional dessa forma de cooperação está disposta no artigo 241 da Constituição Federal:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988)

No âmbito infraconstitucional, o Decreto nº 6.017/07 detalhou as características desse tipo de gestão no inciso IX, do Art.2º:

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 2007)

Nesse contexto, José dos Santos Carvalho Filho (2009) aduz que os convênios correspondem a ajustes de cooperação firmados entre pessoas administrativas reciprocamente ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado

determinado objetivo de interesse público

Apesar de o regramento legal, em especial da Lei nº 11.107/05, possuir um caráter lacunoso, destaca-se que os convênios de cooperação deverão respeitar algumas obrigações normativas, sob pena de configurar ato de improbidade, nos termos do artigo 10, inciso XIV, da Lei nº 8.429/92, acrescentado pela Lei nº 11.107/05. A principal dessas exigências decorre diretamente do texto constitucional: a celebração dos convênios de cooperação depende de autorização legislativa prévia dos entes federativos conveniados (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006).

Além disso, o convênio de cooperação tem que decorrer de um contrato de programa quando a gestão associada envolver a prestação de serviços e for preciso que seja instituída. Poderá derivar também de um instrumento congênere, no caso de se tratar de gestão associada para outras atividades, visto que não seria tecnicamente correta a celebração de um contrato (em sentido estrito) para a concretização de atividades de regulação dos serviços (MELO, 2013).

Diferentemente do convênio, o consórcio público possui personalidade jurídica própria. Ademais, enquanto no convênio se estabelece uma relação de cooperação na qual as unidades federativas fornecem reciprocamente mecanismos para o exercício de suas competências, transferindo-lhe obrigações e a quantia necessária para tanto, no consórcio há uma soma de esforços em que os entes consorciados, de forma mais estável, passam a exercer cada qual suas competências diretamente pelo consórcio público. Floriano Marques Neto (2005) afirma, nesse sentido, que no convênio há a delegação do exercício de uma atividade pública de um ente para outro, ao passo que no consórcio público há o exercício da competência de cada ente por uma pessoa jurídica por ele integrada.

Assim, depreende-se que os convênios de cooperação são instrumentos menos sólidos e complexos se comparados com os consórcios públicos, o que sobreleva o papel destes como relevante modalidade de gestão associada.

Embora os consórcios públicos tenham adquirido especial relevância pela supramencionada necessidade de incremento da cooperação federativa advinda da Constituição de 1988, registra-se, conforme lição de Ricardo Negrini (2009), que a sua origem no ordenamento nacional remonta ao ano de 1935 com a promulgação da Lei nº 2.484, do Estado de São Paulo, que trata da possibilidade de municípios se

associarem com o fito de resolverem interesses comuns.

Ato contínuo, o autor ressalta que a menção constitucional expressa de consórcios ocorreu pela primeira vez na Constituição de 1937⁵, situação em que, inclusive, foi reconhecida a personalidade jurídica própria do consórcio (NEGRINI, 2009).

Nas constituições posteriores (1946 e 1967/1969) o termo “consórcio” não foi expressamente mencionado, todavia não se pode dizer que os convênios e consórcios intermunicipais estivessem excluídos do ordenamento nacional. Ao revés disso, os institutos já estavam integrados na ordem jurídica brasileira, conforme destacou Cretella Junior (1981).

Com o advento da Constituição da República de 1988, vê-se que não foi originalmente albergado de maneira expressa a possibilidade de realização de consórcios públicos. Em verdade, eles foram contemplados apenas com o advento da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998.

Assim, antes dessa alteração na Constituição os consórcios administrativos eram equiparados aos convênios administrativos, porque “se constituíam em ajustes administrativos de idêntico contorno jurídico, conteúdo e efeitos, e nunca “puros” contratos administrativos” (ORTOLAN, 2013, p.145).

2.2 O porquê dos consórcios no ordenamento jurídico brasileiro

O principal marco para o regramento atual dos consórcios públicos é a Lei nº 11.107/2005, a qual traçou as regras gerais de consorciamento entre os entes. Essa legislação, segundo Odete Medauar (2008), inovou no regime administrativo nacional ao instituir o disciplinamento de contrato administrativo para os consórcios públicos.

Somando-se a isso, verifica-se que por previsão expressa do artigo 1º, §1º, da referida lei, os consórcios públicos sempre adquirirão personalidade jurídica.

Florivaldo Dutra de Araújo e Gustavo Alexandre Magalhães (2008) asseveram

⁵ CF de 1937. Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

que essa redação é inapropriada, sob a justificativa de que o consórcio consiste-se no contrato que fixa objetivos, bem como regula o modo de atuação para a consecução destes. Dessa forma, a pessoa jurídica é criada com o fito de administrar os interesses do consórcio, não se confundindo com ele.

Em sentido diverso entende Marcelo Harger (2007, p.82), que conceitua o Consórcio Público como:

peças jurídicas com personalidade de direito público ou direito privado, formadas exclusivamente por entes federativos, criadas por lei ou por intermédio de autorização legislativa dos entes federados, que desejam associar-se, para, sem objetivar lucros, atender a serviços públicos de interesse comum dos consorciados.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), por sua vez, também reconhece a personalidade jurídica própria dos consórcios, definindo-os como associações formadas por pessoas jurídicas políticas, que podem possuir personalidade de direito público ou também de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos.

Diante disso, tomando por base a lição de que o consórcio público é, em verdade, uma pessoa jurídica com personalidade jurídica própria, resta classificar a sua natureza jurídica, uma vez que a legislação não se pronunciou especificamente sobre isso.

No caso de consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, sua denominação será de “associação civil”, situação na qual, mesmo seguindo o regime jurídico de direito privado, deverá obedecer diversas normas de direito público, previstas no § 2º do artigo 6º da lei: “as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela CLT” (BRASIL, 2005). No entanto, assevera-se que o enfoque da presente pesquisa é o estudo dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público.

O artigo 6º, inciso I, da Lei nº 11.107/2005⁶, dispôs que o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação

⁶ Lei nº 11.107/2005. artigo 6º, inciso I, da Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica: I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

pública, o que, combinado com o artigo 16 da mesma Lei que modificou a redação do artigo 41, IV, do Código Civil, para incluir a *redação “as autarquias, inclusive as associações públicas”*⁷, leva à conclusão, por uma interpretação sistemática, de que os consórcios públicos de direito público são classificados como autarquias.

Esse é o entendimento de Marcelo Ortolan (2013). Patente, então, que esse instrumento de cooperação federativa seja reconhecido como autarquia, cabe afirmar que não se trata de uma autarquia comum, mas, sim, de uma autarquia dotada de certas peculiaridades, em especial por resultar do acordo de cooperação entre pessoas jurídicas de direito público (CARVALHO FILHO, 2009).

Marçal Justen Filho (2005, p.22) definiu o consórcio como “*autarquia interfederativa*” (sic!), pontuando que o diferencial para as autarquias comuns é o fato dela estar vinculada instrumentalmente aos entes consorciados, por meio de um acordo de vontade, bem como pela instituição de leis que ratificarem o protocolo de intenções, enquanto a vinculação e o fundamento da autarquia comum decorrem de uma lei específica de um único ente federado.

Outro diferencial dessa modalidade de autarquia formada pelos consórcios públicos de direito público é o modo de transferir as competências, visto que os consórcios têm suas competências delegadas através de contrato, ao passo que a autarquia comum possui suas competências outorgadas em virtude de titularidade própria definida por legislação específica.

Nesse âmbito, ressalta-se que os consórcios públicos apenas executam serviços a título de delegação, sendo ainda remanescente a titularidade das competências com os entes federativos. Ilustrando, Floriano de Azevedo (2005) afirma, em suma, que essas transferências de competências para os consórcios públicos consistem em uma forma de exercício destas competências, sob o regime de cooperação federativa.

Esse entendimento, entretanto, é ponderado por Justen Filho (2005) sob o argumento de que não se trata de uma evidente hipótese de delegação de serviços públicos, haja vista a existência de personalidade jurídica própria do sujeito da delegação.

⁷ Lei nº 11.107/2005. art. 16. O inciso IV do art. 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 41. IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;

Acerca dessa situação, as competências que podem ser delegadas aos consórcios públicos são diversas, sendo necessário, entretanto, que sejam observadas as limitações constitucionais⁸. A Lei nº 11.107/05 não estabelece um rol exaustivo de eventuais objetivos dos consórcios, outorgando uma liberdade maior para os entes consorciados, deixando, porém, ressalvada a necessidade de gestão associada de serviços públicos.

Vale ressaltar que os serviços públicos que podem ser executados pelos consórcios públicos não se restringem à acepção técnica de serviço público, mas pode abranger aquelas atividades que, conquanto não estejam classificadas como serviço público para uma gama de autores administrativistas de ótica mais restritiva⁹, mostram-se de fundamental importância para que os objetivos dessa autarquia plurifederativa sejam alcançados (NEGRINI, 2009).

Na prática, o estudo da atuação dos consórcios públicos tem se voltado principalmente para a dimensão vertical da cooperação, ou seja, a relação entre as diferentes esferas de entes federativos, sendo destacada a sua maior relevância no contexto de coordenação federativa (ABRUCIO, SANO, 2011).

No entanto, a dimensão horizontal de consorciamento, a qual engloba a cooperação dos governos locais ou regionais entre si, vem gradativamente obtendo mais relevância. Nesse âmbito, os consórcios públicos intermunicipais são os que obtém maior destaque na prática (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010).

Com efeito, os consórcios públicos interestaduais não foram suficientemente estudados pela doutrina nacional, até mesmo por, até recentemente, haver escassos expoentes, o que, conseqüentemente, diminui a amplitude do estudo deles. Nesse cenário, destaca-se como um relevante expoente do consorciamento interestadual o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (consórcio nordeste), que foi criado recentemente e se apresenta como uma ferramenta para a garantia da eficiência de políticas públicas dos 9 (nove) estados nordestinos.

⁸ Lei nº 11.107/05. Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

⁹ Celso Antônio Bandeira de Mello e de Diógenes Gasparini são importantes defensores de um conceito mais restrito de serviços públicos (MELLO, 2006, p. 634.; GASPARINI, 2006, p. 290.)

3. O CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE: ORIGEM E ATUAÇÃO

Diversos fatores contribuem para que os consórcios públicos formados exclusivamente entre estados sejam menos frequentes (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010). Dentre eles, destaca-se a necessidade maior de cooperação dos estados com as demais esferas de governo, tendo em vista que há uma concentração das competências legislativas no âmbito da União em detrimento das competências legislativas estaduais, bem como pela elevada quantidade de competências comuns que necessitam da atuação consertada dos municípios e dos estados (ABRUCIO, SANO, 2011).

Em acréscimo a isso, o cenário federativo inicial da ordem jurídica brasileira inaugurada em 1988 favoreceu uma intensa disputa entre os estados para adquirir investimentos privados, situação apelidada de “guerra fiscal” (PIANCASTELLI, PEROBELLI, 1996).

Ademais, ressalta-se que há uma grande dificuldade de abstrair do governador do estado, que detém o papel de representar os interesses da unidade federada, a sua caracterização como indivíduo que em muitos casos possuem ambições político-partidárias ao âmbito nacional (ABRUCIO, SANO, 2011).

No entanto, malgrado a subutilização de consórcios públicos exclusivamente interestaduais, faz-se necessário destacar que eles têm o condão de assumir um relevante papel na cooperação entre os entes, principalmente em relação à busca de soluções mais eficientes de problemas que ultrapassam a esfera de um estado da federação. Essa atuação ganha ainda mais relevância em decorrência das falhas das políticas regionais.

A ausência de um efetivo planejamento quanto às regiões também é apontada por Souza (1998), que esclarece que a Constituição da República falhou no que tange à promoção da divisão institucional do trabalho entre as unidades de governo, afirmando que a federação brasileira é um mero Estado nacional que se subdivide em governos subnacionais descoordenados. O autor acrescenta, ainda, que a ênfase exagerada nas competências concorrentes, que se expressam em áreas muito

sensíveis de políticas públicas, pode ficar à mercê das disputas individuais entre governos, o que acarreta um enfraquecimento ou uma grave omissão quanto à necessidade do imediato enfrentamento dessas questões (SOUZA, 1998).

Araújo (2014) pontua que as políticas regionais também não tiveram consideração suficiente nos debates acadêmicos e políticos, destacando que no Brasil predominaram-se políticas de âmbito setorial em detrimento de políticas regionais, o que favoreceu a manutenção do quadro de elevadas disparidades entre as regiões.

Além disso, o consorciamento entre os estados adquire especial importância diante de um contexto em que a União adota políticas que podem prejudicar os interesses dos estados. Nesse sentido, destaca-se o relevante papel paradiplomático dos consórcios públicos interestaduais.

A paradiplomacia é definida por Noé Cornago (1999) como a atividade internacional de governos subnacionais (unidades federadas, regiões, consórcios e cidades) com entidades estrangeiras, com o intuito de promoção de temáticas como a socioeconômica e a cultural, o que pode apoiar, complementar, duplicar, corrigir ou desafiar a diplomacia dos Estados nacionais. Um caso prático de atuação paradiplomática de um consórcio interestadual foi o ofício do consórcio nordeste direcionado à China com demonstração de estima a esse país, como tentativa de superar a crise diplomática gerada pelas acusações de Eduardo Bolsonaro (PSL), Deputado Federal e filho do Presidente da República, ao país que se qualifica como o maior parceiro comercial do Brasil¹⁰. Nesse ofício, o consórcio nordeste pontua a sua posição contrária às afirmações do mencionado parlamentar, bem como reitera o apreço dos estados nordestinos ao país e solicita auxílio por meio da importação de bens para o combate da pandemia na região (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020).

Isto posto, em decorrência dessa elevada relevância que o consorciamento entre estados possui e, também, tendo em mente que ainda hoje há insuficiente estudo sobre os seus exemplos, urge pesquisar sobre o proeminente caso específico do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

¹⁰ <https://istoe.com.br/china-reage-a-eduardo-bolsonaro-e-diz-que-brasil-podera-arcar-com-consequencias/>

3.1 A atuação interfederativa do Consórcio Nordeste

Ao passar dos anos, verifica-se que aconteceram vários fatores que contribuíram para a integração regional dos governos dos estados nordestinos. Dentre esses fatores, destaca-se a formação de uma identidade regional desde a década de 50 do século XX, iniciada, principalmente, após a criação da antiga Sudene, que foi extinta em 2001¹¹ (CLEMENTINO, 2019).

Avançando, o estreitamento de laços entre os governadores da região nordeste e a formação de políticas públicas comuns evoluíram no século XXI, tendo como um importante marco a criação do Fórum dos Governadores do Nordeste no ano de 2005. Este fórum possuía o fito inicial de possibilitar uma atuação conjunta dos estados integrantes em assuntos referentes à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), contudo, além de se dedicar a ações de cunho administrativo, essa instituição também exerceu um papel político, tal como na carta de repúdio ao processo de impedimento da então presidente Dilma Roussef (ROSSI, SILVA, 2020).

Outro importante fator para a aproximação entre os governos estaduais nordestinos foi o resultado da eleição de 2018. Sagraram-se vencedores desse pleito na região nordeste governadores alinhados no campo político-partidário e que, concomitantemente, possuem uma postura crítica em relação ao Presidente da República Jair Bolsonaro (sem partido)¹².

De acordo com Rossi e Silva (2020) esse alinhamento político entre os governos estaduais foi, inclusive, o principal catalisador para a criação de um consórcio público entre os estados nordestinos.

Essas divergências do conjunto dos governos estaduais em relação à política do Governo Federal foram explicitadas pelo própria ocasião de criação do consórcio nordeste, no meio das quais resumiram os autores em: críticas às desvinculações de receitas federais que impactam os setores de alta relevância, como o setor educacional e o de saúde; contrariedades acerca da proposta de reforma da

¹¹ <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51692.shtml>

¹² <https://oglobo.globo.com/brasil/governadores-do-nordeste-boicotam-posse-de-bolsonaro-23339555>

previdência; manifestações contrárias à política de flexibilização do Estatuto do Desarmamento (ROSSI, SILVA, 2020).

Diante desse cenário, no Fórum dos governadores do Nordeste que ocorreu na cidade de São Luis em março de 2019 foi anunciada a criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, com a assinatura do protocolo de intenções de todos os nove estados da região¹³. Nessa ocasião foi decidido que a sua sede seria a do estado líder do consórcio, ou seja, do estado representado pelo presidente do consórcio.

Contudo, a real constituição desse consórcio ocorreu somente após a ratificação desse protocolo de intenções perante as assembleias estaduais nordestinas, o que aconteceu, conforme indica o quadro a seguir, na seguinte ordem:

Quadro 1- Lei estadual que aprova a participação de cada estado no Consórcio Nordeste

Estado	Legislação estadual aprovada
Alagoas	Lei 8.196 de 05/11/2019
Bahia	Lei 14.087 de 23/04/2019
Ceará	Lei 16.874 de 07/05/2019
Maranhão	Lei 11.022 de 09/05/2019
Paraíba	Lei 11.341 de 21/05/2019
Pernambuco	Lei 16.580 de 28/05/2019
Piauí	Lei 7.229 de 22/05/2019
Rio Grande do Norte	Lei 10.557 de 17/07/2019
Sergipe	Lei 8.536 de 22/05/2019

Fonte: PEREZ, SANTANA (2020)

Com efeito, o protocolo de intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste em sua 8ª cláusula define como objetivo da instituição a promoção do desenvolvimento sustentável, que é definido pelo

¹³ <https://www.ceara.gov.br/2019/03/14/estados-nordestinos-aprovam-criacao-de-consocio-para-o-desenvolvimento-regional/#:~:text=Os%20chefes%20do%20Executivo%20dos,governador%20da%20Bahia%2C%20Rui%20Costa.&text=Agora%2C%20cabe%20a%20cada%20Governo%20autorizar%20a%20forma%C3%A7%C3%A3o%20do%20cons%C3%B3rcio.>

parágrafo único desse mesmo dispositivo como o desenvolvimento que promova o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

Nesse escólio, Maria Clementino (2019) acrescenta que, além do objetivo geral do desenvolvimento sustentável, o consórcio nordeste possui amplos objetivos, os quais estão ligados às problemáticas de gestão causadas pela conjuntura de ineficiente coordenação entre os estados promovida pela União.

Tamanha a relevância dessa autarquia interfederativa nordestina, que a autora aduz que há um “ineditismo do Consórcio Nordeste, uma vez que é o primeiro do Brasil entre estados federados, não incluindo entes municipais e federal” (CLEMENTINO, 2019, p.4).

Acontece que, conquanto não se possa olvidar a baixa frequência de cooperação horizontal entre os estados no âmbito brasileiro, importa ressaltar que já existiam consórcios exclusivamente interestaduais antes do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Isso pode ser constatado pela existência do Consórcio Brasil Central (BRC) desde o ano de 2015¹⁴.

Além disso, destaca-se que também foram discutidos contemporaneamente ao consórcio nordeste a formação de consórcios interestaduais de outras regiões do país. Um exemplo é o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, que teve a sua criação discutida desde 2017¹⁵, mas que só foi oficializado em 2019. Outro caso é o do Consórcio de Integração Sul e Sudeste (COSUD)¹⁶, que teve seu protocolo de intenções assinado em 2019.

Assim, embora o consórcio nordeste não seja completamente inédito no âmbito nacional, vê-se que isso não diminui o seu destacado papel, visto que ele é caracterizado como um significativo instrumento para a consecução de variadas políticas públicas de interesse comum entre os entes consorciados.

Acerca disso, vale destacar a perspectiva de Maria Clementino (2019, p.170) sobre o futuro dessa instituição:

¹⁴ <http://www.brasilcentral.gov.br/o-consorcio/quem-somos/>

¹⁵ <https://agenciapara.com.br/noticia/612/>

¹⁶ <http://www.cosud.pr.gov.br/Pagina/Apresentacao>

Acredito que a aposta no êxito do Consórcio Nordeste está ancorada: i) na existência de uma identidade regional solidamente construída; ii) em uma crise econômica e política no país, forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças políticas regionais, hoje potencializadas por interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central; iii) em um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; iv) em um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e v) em lideranças políticas, nesse momento, bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste.

O Consórcio Nordeste não é monotemático, sendo diversificadas as suas áreas de atuação, as quais abrangem, segundo a lição de Michelle e Hêider (2020), dentre outros campos, a saúde; o desenvolvimento econômico; a infraestrutura, incluída a energética, hídrica, logística, saneamento, mobilidade urbana, comunicação; a ciência tecnologia e inovação; o desenvolvimento social; a segurança pública; o desenvolvimento da gestão e da comunicação pública; além da coordenação político-jurídico institucional no intuito de formar uma atuação conjunta para conferir mais destaque aos seus interesses.

Na prática, verifica-se que o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste teve a sua atuação concentrada para determinados campos, tais como a saúde pública, a educação e a segurança pública, incluindo também a adoção de compras coletivas como estratégia de aprimoramento da gestão pública, além de bens importados do exterior, ademais do incentivo de auxílio de um estado nordestino a outro em situações emergenciais (ROSSI, SILVA, 2020).

Acerca desse cenário, mediante o estudo das reuniões ordinárias do mencionado consórcio nordestino, consigna-se que houve um esforço para a criação de uma agenda internacional do consórcio, com a devida delimitação dos temas a serem abordadas nas viagens, além da não exclusão do governo federal nessas atuações, como forma de fortalecer o caráter federativo do consórcio (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

Em acréscimo a isso, verifica-se que o consórcio nordeste formou uma estrutura para possibilitar o processo de compras coletivas para os estados, com o fito de garantir uma redução dos preços de aquisição de equipamentos e insumos, principalmente os voltados à área da saúde pública (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

De acordo com a análise das resoluções exaradas por essa autarquia interfederativa, consigna-se que os temas de maior relevância pautados inicialmente pela instituição foram a criação de uma plataforma de investimentos com a finalidade de obtenção de recursos e de viabilização para o financiamento de projetos estruturantes e integrados que envolvam ao menos dois entes consorciados e que possuam uma perspectiva de geração de impacto econômico e social prolongado (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020).

Ademais, o consórcio nordeste também estabeleceu preceitos para a atuação conjunta dos estados no setor de gás natural na resolução nº 4 de (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020). Além de ter fixado diversas medidas com o fito de assegurar a defesa da autonomia e a garantia dos direitos dos estados consorciados no mercado de distribuição de gás natural, essa resolução foi o instrumento pelo qual os estados atribuíram ao consórcio nordeste o poder de representação dos entes perante a Petrobrás, inclusive para possíveis compras e vendas de participações, bem como para organizações públicas e privadas, nacionais ou internacionais, com a finalidade de estabelecimento de parcerias.

Acontece que, com o agravamento da crise na saúde pública nordestina, causada pela COVID-19 desde março de 2020, os esforços do consórcio nordeste foram concentrados para buscar uma resposta à doença e aos efeitos dela decorrente. A necessidade atuação desse consórcio interestadual foi elevada pela omissão inicial do governo federal em articular uma atuação coordenada de combate à pandemia.

Assim, em um contexto em que coube os estados e os municípios conter inicialmente o avanço dessa doença altamente infecciosa surgiu a problemática de que muitos entes não contavam com o apoio de um comitê de caráter científico, o que fazia com que muitas de suas ações fossem divergentes (PEREZ, SANTANA, 2020).

Para buscar sanar essa descoordenação entre os entes, o consórcio nordeste criou o Comitê Científico de apoio ao combate da pandemia do novo coronavírus (C4NE). A esse comitê foi outorgada a função consultiva de coordenar e servir de embasamento e auxílio para tomada de medidas de combate à pandemia nos estados nordestinos, principalmente pela supramencionada ausência de coordenação nacional. O C4NE foi liderado inicialmente por Miguel Nicolelis e por Sérgio Machado Rezende e é formado por uma equipe de especialistas reconhecidos pela comunidade

científica, os quais foram indicados pelos estados e pela secretaria executiva do consórcio (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020).

Nesse âmbito, o C4NE o é estruturado por nove subcomitês temáticos, quais sejam: 1-Sala de situação, que faz a logística de coleta e análise de dados, além da comunicação, 2-Protocolos de Assistência Médica ambulatorial clínica e científica, a qual cabe os estudos clínicos, 3-Equipamentos Hospitalares, que analisa os equipamentos a serem utilizados, 4-Indústria e pesquisa, que faz a interação entre indústria, *startups*, laboratórios e unidades de pesquisas locais, 5-Fomento a Redes de Pesquisa, que também busca o desenvolvimento tecnológico, fontes de recursos e novas linhas de financiamento, 6-Contatos Nacionais e Internacionais, 7-Virologia, vacinas e diagnóstico laboratorial, 8- Políticas Públicas de intervenção, que estuda medidas econômico-sociais e 9-Epidemiologia e Modelos Matemáticos.¹⁷

Conforme relatado por Miguel Nicolelis (2021), após a estruturação dos subcomitês, pela necessidade de ampliação da massa científica, foi criado um programa de voluntariado denominado de Projeto Mandacaru, do qual resultou um *clipping* científico e de mídia internacional, que contou até mesmo com tradutores voluntários para traduzir artigos científicos e da mídia internacional para publicação no site oficial do C4NE.

Outra importante ação do mencionado comitê foi a de ajudar a aprimorar e recomendar a utilização para os nove estados nordestinos do aplicativo Monitora COVID-19, o qual possui o objetivo de registrar e catalogar informações de pessoas com suspeita da Covid-19 para a realização do monitoramento da doença e também para a viabilizar o serviço de telemedicina de pessoas contaminadas.

Em síntese, esse aplicativo teve até o dia 30 de setembro de 2020 um total de 255.651 *downloads* das diferentes versões do aplicativo e possibilitou a realização de 159.089 consultas de telemedicina (NICOLELIS, 2021)

Acontece que uma das atuações mais destacadas desse comitê é a elaboração de boletins acerca do panorama da pandemia na região e com a formulação de recomendações. Até a escrita deste artigo, foram lançados 14 boletins, sendo o último do dia 12 de fevereiro de 2021, em que o C4NE alerta para a possibilidade de

¹⁷ <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne/o-c4ne>

ocorrência de uma nova onda de infecção da Covid-19 e recomenda aos governadores ampliar as medidas de prevenção contra a Covid-19, assim como recomenda que o consórcio nordeste busque a compra de vacinas (CONSÓRCIO NORDESTE, 2021).

Para uma explicação mais detalhada da atuação do C4NE, bem como do teor específico dos boletins, faz-se referência ao trabalho de Miguel Nicoletis (2021), de Michelle Fernandez e Hêider Aurélio (2020) e de Olívia e Luciana (2020).

Além disso, o consórcio nordeste, em parceria com o Ministério da Saúde, garantiu a aquisição de 37 milhões de doses da vacina *Sputinik V* do fundo soberano russo, as quais serão colocadas à disposição do Plano Nacional de Imunização.¹⁸ Ademais conforme estabelecido na resolução nº 06/2020, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste foi responsável por instrumentalizar compras conjuntas, centralizadas ou compartilhadas, de bens e serviços direcionados à formação de uma estrutura de rede de emergência e de urgência do sistema de saúde dos estados consorciados com o intuito de combater à pandemia do novo coronavírus (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020). Os processos de compras foram realizados sem a realização de licitação, conforme permitido pelo art. 4º da Lei nº 13.979/20¹⁹.

Ocorre que, o processo de compras conjuntas de equipamentos para o combate da crise sanitária, principalmente de ventiladores mecânicos, sofreu alguns entraves, tendo em vista que os produtos não foram devidamente entregues nos prazos estabelecidos nos contratos²⁰. Em decorrência disso, intensificou-se a atuação de agentes responsáveis pelo controle externo do consórcio nordeste, mormente dos Tribunais de Contas²¹ e dos parlamentares estaduais²², todavia de maneira tímida,

¹⁸ <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/consorcio-nordeste-celebra-contrato-de-compra-de-doses-da-vacina-sputinik-v/>

¹⁹ Lei 13.979/20. Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

²⁰ <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-aciona-justica-para-empresa-devolver-r-48-milhoes-1.2955167>

²¹ <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/10/20/tce-al-proibe-que-estado-compre-com-o-consorcio-nordeste-apos-denuncia-de-irregularidades-na-compra-de-respiradores.ghtml>

²² <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/davi-maia-anuncia-criacao-de-comissao-parlamentar-interestadual-para-fiscalizar-as-acoes-do-consorcio-do-nordeste>

pois, ainda não há uma sistematização dos mecanismos mais importantes para que aconteça um efetivo exercício do controle externo dessa modalidade de associação pública.

Ante o exposto, faz-se necessário estudar os principais mecanismos de controle externo dos consórcios públicos e em especial do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, principalmente pela insuficiência de pesquisas científicas sobre a temática.

4 O CONTROLE EXTERNO DO CONSÓRCIO NORDESTE

O controle da Administração Pública passou por diversos ciclos históricos, sendo hoje uma ferramenta ínsita aos Estados Democráticos de Direito. Na verdade, a evolução histórica do controle se confunde com o surgimento do Direito Administrativo, enquanto campo do Direito voltado a implementar um arcabouço de regras e princípios que limite o poder estatal e proteja os indivíduos contra o risco de exercício arbitrário do poder político (MARQUES NETO, 2010).

Traz-se também a discussão acerca do controle, com a lição de Hauriou (1925) reestabelecendo a análise dos limites do poder, que no atual contexto democrático, interessa para legitimar a atuação administrativa. Nesse sentido, a Administração Pública contemporânea tem tarefas muito extensas, variadas, especializadas e complexas, principalmente nesse momento de restrição da pandemia. Portanto, o controle visa legitimar para corrigir possíveis falhas.

Nesse âmbito, o fortalecimento do controle da atividade estatal por intermédio de controles inseridos no próprio processo de poder é essencial para que o interesse público não seja desvirtuado. Sob esse escólio, Charles de Secondat (1996), mais conhecido como Montesquieu, ao estudar o contexto de governos absolutistas, ainda no século XVIII, já afirmava que naturalmente um homem com o poder é levado a abusar dele, até que seja imposta alguma limitação.

Esse controle da Administração Pública pode ser conceituado, sob uma ótica de caráter geral, como “um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 732).

Com uma perspectiva mais orgânica, Hely Lopes Meirelles (2016, p.795) afirma que controle, no âmbito das ações da Administração Pública, é “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Adota-se essa corrente que defende a necessidade de institucionalização controle, conforme a definição apresentada por Di Pietro (2020, p. 1659-1660):

pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Floriano Marques (2010) aduz que o controle possui uma tripla dimensão, concentrada no poder, nos meios e nos objetivos. O controle do poder tem relação com a própria noção de Estado de Direito e visa garantir a liberdade e os direitos individuais dos cidadãos contra o arbítrio do governo.

Enquanto isso, o controle dos meios é pautado pela otimização da gestão pública, com o fito de possibilitar a racionalização das atividades administrativas. Além disso, o controle dos objetivos demonstra um caráter finalístico do controle, pois procura garantir que a Administração persiga o interesse público (MARQUES NETO, 2010).

Desse modo, compreende-se que a finalidade do controle não é limitada à análise das aplicações dadas aos recursos públicos. Em verdade, a real finalidade do controle da Administração é, em suma, garantir que a função administrativa exercida por qualquer dos poderes seja exercida de acordo com os princípios do ordenamento jurídico que a regem, tais como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, interesse público, publicidade, motivação; abrangendo, ainda, em situações específicas, o controle relacionado aos aspectos discricionários do mérito administrativos (DI PIETRO, 2020).

Outrossim, o controle é reconhecido como uma faculdade onímoda, ou seja, pode ser exercido em todos e por todos os Poderes, sendo cabível, assim, a toda a Administração, incluindo todas as suas atividades e agentes (MEIRELLES, 2016). Em decorrência disso, observa-se que há uma grande diversidade de formas de controlar as condutas e omissões estatais, razão pela qual há muitas classificações para compreender essa atividade.

4.1 Classificação do controle estatal na ordem jurídica brasileira

Acerca desse cenário, o controle pode ser classificado com base no momento de seu exercício, que pode ser prévio, concomitante e posterior. O controle prévio (a

priori), quando é realizado antes da eficácia da medida ou decisão, é, portanto, preventivo porquanto visa impedir que seja praticado ato incompatível com o ordenamento ou contrário ao interesse público. O controle concomitante acompanha a atuação administrativa da medida ou ato e que geralmente é exercido por provocações externas. Por último, o controle posterior (*a posteriori*) é realizado após a edição do ato ou adoção da medida e abrange atos como os de anulação, aprovação, convalidação, homologação e revogação (DI PIETRO, 2020).

Também existe a classificação do controle com relação ao aspecto no qual incide. De acordo com a lição de Odete Medauar (2018) são espécies dessa classificação o controle da legalidade, que objetiva analisar a legalidade em geral ou a legalidade contábil-financeira; o controle de mérito e o controle da boa administração, que é traduzida na busca pela eficiência e produtividade.

Contudo, adota-se o entendimento de Rodrigo Pironti de Castro (2007) que classifica somente quanto ao controle de legalidade ou de mérito. O controle de legalidade, que tem como objetivo verificar a conformação dos atos administrativos com a lei. Já o controle de mérito é visto como aquele que analisa aspectos de eficiência, da conveniência e oportunidade do ato controlado e, em razão disso, é em regra de competência exclusiva do Poder que praticou o ato, com exceção de casos como o de desvio de finalidade e de irrazoabilidade da decisão administrativa.

Todavia, a classificação mais importante para a finalidade da presente pesquisa é a divisão baseada em que poder realizará o controle, que possui como expoentes o controle interno e o externo. Essa tipologia é expressamente citada no *caput* do art. 70 da Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

Nesse âmbito, o controle interno, que também pode ser chamado de: “controle administrativo, controle intraorgânico, controle intra-administrativo” (sic!) (MEDAUAR, 2018, p.376) é aquele exercido no âmbito do mesmo Poder. Hely Lopes Meirelles (2016, p.797) o define como “todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração.”

O controle administrativo possui as suas finalidades prescritas na própria Constituição da República, as quais incluem a avaliação do cumprimento das metas do plano plurianual, dos programas de governo e dos orçamentos do ente público; a análise da legalidade e avaliação dos resultados em relação à gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração; exercer o controle das operações relacionadas aos haveres públicos; e apoiar o controle externo (BRASIL, 1988).

Outrossim, constata-se que o controle interno é o mais abrangente, haja vista que além de um exame de legalidade, pode realizar um controle de mérito, o que lhe permite perquirir a oportunidade e a conveniência das ações administrativas para analisar a compatibilidade com os ditames do interesse público. Assim também entende Rodrigo Pironti em sua tese de doutorado acerca do controle interno:

Neste prisma, o controle interno tem por objetivo – ao recair sobre todos os atos e procedimentos administrativos do ente controlado – assegurar a execução segura da atuação administrativa, pautada em princípios e regras técnicas e de direito, com vistas à realização precípua do interesse público (DE CASTRO, 2007, p.143)

Além disso, observa-se que é necessária a integração de determinadas informações entre os diferentes tipos de controles. Nesse escólio, o art. 74, § 1, da CF/88 deixa claro que os responsáveis pelo controle interno possuem a obrigação de dar ciência aos Tribunais de Contas de qualquer irregularidade que tomem conhecimento, sob pena de responsabilização solidária. Rodrigo Pironti de Castro (2007) destaca a função essencial do controle interno de atuar fortemente anteriormente ou mesmo em colaboração com outros controles, tendo em vista a diversidade de competências dos órgãos responsáveis pelo controle externo, como os Tribunais de contas.

Já o controle externo pode ser resumido, nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2016, p.798), como “o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado” e encontra fundamento na própria noção de separação harmônica dos poderes, consagrada no art. 2º da Constituição da República.

A finalidade desse controle é comprovar a probidade da Administração e a devida manutenção e manejo da coisa pública, assim como a correta execução dos

orçamentos. São importantes manifestações do controle externo a apreciação de contas de Executivo e do Judiciário pelo Legislativo, pelo procedimento de auditoria a ser realizado pelo Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa, a instauração de um inquérito civil pelo Ministério Público, bem como anulação de determinada despesa do Executivo pelo Judiciário (MEIRELLES, 2016).

Em linhas gerais, podem ser catalogados como os principais expoentes do controle externo o controle legislativo e o controle judicial. O controle legislativo é também conhecido como controle parlamentar e pode ser exercido diretamente pelas casas legislativas ou com o auxílio dos Tribunais de Contas.

O controle parlamentar sem o auxílio de outros órgãos obtém fundamento na função típica do Legislativo de fiscalizar as ações relacionadas ao interesse público. Essa modalidade de controle possui como exemplos: o julgamento de crimes de responsabilidade de certos agentes públicos pelo Senado Federal, o processo de impedimento de um gestor, assim como abarca a possibilidade de sustação de contrato e a eventual criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). (MEDAUAR, 2018).

De outro modo, o art. 71 da Constituição de 1988 deixa expresso que o controle exercido pelo Poder Legislativo poderá contar com o auxílio do Tribunal de Contas. A origem dessa instituição no ordenamento jurídico nacional remonta ao início da República no Brasil, em 1890, conquanto esse órgão tenha a função de auxiliar, não possui sujeição alguma, visto que os seus membros possuem as mesmas garantias concedidas aos magistrados, razão pela qual não se pode considerá-lo como subordinado à estrutura de qualquer outro poder (MEDAUAR, 2018).

Por seu turno, Carlos Ayres Britto (2001) também entende que o Tribunal de Contas não está contido nos 3 Poderes. O autor, destaca, ainda, a independência institucional do órgão, o qual tampouco pode ser classificado como subalterno. Em razão disso, o autor chega à conclusão de que o Tribunal de Contas é instituição que atua de forma coordenada com o Poder Legislativo de forma harmônica, independente e equiparada (BRITTO, 2001).

Há uma discussão doutrinária acerca do caráter jurisdicional ou não da Corte de Contas no que tange à sua função de julgamento das contas de gestão. Miguel Seabra Fagundes (1979) advoga pela tese de que se trata de uma exceção à unicidade da

jurisdição, tal como no julgamento de contas do Presidente da República pelo Senado Federal em caso de crime de responsabilidade, sob a justificativa de que as decisões das cortes de contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário.

Entretanto, filia-se ao entendimento de André Gomes (2017) de que não há atividade jurisdicional, visto que a Constituição necessita explicitar que a decisão de um Tribunal de Contas que resultar imputação de débito ou multa gera eficácia de título executivo, o que a difere das decisões do judiciário que, por definição, são formadoras de título executivo.

Maria Sylvia Di Pietro (2020) sugere que o controle legislativo seja dividido em controle político e controle financeiro. Assim sendo, o controle político seria a análise no âmbito do mérito da atividade administrativa, ou seja, buscando se o interesse público foi atendido. Já o controle financeiro tem por objeto a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente central e das entidades da administração indireta, quanto aos aspectos ligados à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, sendo preciso o auxílio do Tribunal de Contas para a efetivação desse mecanismo.

Sem embargo, o controle o parlamentar deve ser restringido às hipóteses permitidas pela Constituição Federal, sob pena de caracterização de interferência inconstitucional de um Poder sobre outro. Essa modalidade de controle alcança, além dos órgãos do Poder Executivo e de suas entidades da Administração Indireta, também o próprio Poder Judiciário (CARVALHO FILHO, 2020)

Já o controle judicial, também conhecido como controle judiciário é definido por Hely Lopes Meirelles (2016, p.845) como “o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa”.

No Brasil vigora o sistema de jurisdição una, ou seja, em que o julgamento dos litígios que envolvem a Administração é de competência de juízes e tribunais comuns (MEDAUAR, 2018).

Esse controle é exercido, comumente, de maneira posterior, porém diante da própria dicção do art. 5º, XXXV, da Constituição, que consagra a inafastabilidade da jurisdição, percebe-se que não será excluído da apreciação judicial tanto a lesão,

como a ameaça a direito, o que assegura a legitimidade de controle judicial também de maneira prévia.

Miguel Seabra Fagundes (1979) é categórico ao afirmar que o pronunciamento jurisdicional quanto às atividades dos outros poderes se restringe à apreciação da conformidade do ato com o ordenamento jurídico, ou seja, cinge-se ao juízo de legalidade. Nesse sentido, é importante frisar o fato de que o controle judicial também pode ter como objeto o ato administrativo discricionário. Isso porque, segundo a lição de José dos Santos Carvalho Filho (2020), esse tipo de ato pode ser eventualmente conduzido fora dos limites da legalidade, situação chamada de arbitrariedade.

Com relação ao controle social, embora Jair Lima Santos (2002) o classifica como uma manifestação de controle externo, não há como enquadrá-lo desse modo, visto que o presente estudo adota o conceito institucionalizado de controle da Administração. Entretanto, impende pontuar que isso não retira esse relevante papel do administrado de provocar os procedimentos de controle, não somente para os seus interesses individuais, mas também para os coletivos (DI PIETRO, 2020).

Nesse quadro, Odete Medauar (2018) afirma que os controles sociais também podem ser chamados de controles não institucionalizados e têm como amostras, entre outras, as manifestações da sociedade civil, as manifestações de partidos políticos, os abaixo-assinados, as passeatas, além da imprensa em suas diversas modais. A autora acrescenta, ainda, que, conquanto esse tipo de controle não detenha o poder de tomar medidas por si só, contém o papel de aperfeiçoar a Administração graças às repercussões ocasionadas por suas manifestações.

Nessa acepção, Hely Lopes Meirelles (2016) o denomina de controle externo popular, consignando que a ausência de lei específica sobre a temática não obsta a efetivação desse controle, que poderá ser concretizado pelos meios processuais comuns, como no caso de Mandado de Segurança ou de Ação Popular.

Ante o exposto, embora o controle da Administração Pública em geral já esteja evoluindo há muito tempo, aponta-se que ainda não há estudos suficientes dos mecanismos externos relacionados ao controle dos consórcios públicos e em especial dos consórcios públicos exclusivamente interestaduais, que somente tiveram a sua criação instituída recentemente.

4.2 O controle externo do consórcio nordeste: uma discussão

Conforme já mencionado no presente estudo, os consórcios públicos tiveram o seu atual regramento disposto no ordenamento brasileiro apenas no ano de 2005, sendo ainda incipientes os exemplos práticos de consórcios exclusivamente interestaduais. Diante desse cenário, ainda subsistem diversas dúvidas acerca do controle externo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, o que prejudica a sua eficiência.

Isto posto, embora os consórcios públicos sejam enquadrados como autarquias, a sua especialidade de serem plurifederativos faz com que o disciplinamento do seu controle contenha algumas particularidades. Por isso, para além do já realizado estudo geral da atuação do controle da Administração, revela-se essencial verificar de que forma ele é efetuado nos consórcios públicos e no caso peculiar do consórcio nordeste.

Embora não seja o foco do presente tópico, importa ressaltar que o controle interno dos consórcios públicos é exercido tanto por mecanismos da própria entidade, como pelo ente central, por meio do controle finalístico, que também é chamado de tutela.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) classifica a tutela como uma espécie de controle externo, porém não é possível acompanhar tal entendimento, haja vista que a própria definição dessa pesquisa para a diferenciação entre controle externo e interno leva em consideração somente a coincidência ou não entre o Poder que exerce o controle e o Poder controlado.

Esse controle administrativo finalístico é fruto da vinculação administrativa e é voltado para: garantir que as execuções dos serviços especializados sejam feitas em conformidade com os fins e valores do ente público; ajustar a tecnicidade dos entes com as diretrizes políticas centrais; além de zelar pela atuação eficaz dos entes personalizados (MEDAUAR, 2018).

Diferentemente, os mecanismos internos do próprio consórcio público possuem base no próprio estatuto social da instituição e são derivados do poder de autotutela. Malgrado a relevância dessa espécie de controle, o consórcio nordeste ainda não possui a devida institucionalização de uma unidade administrativa de auditoria e

controle interno, conforme consta na prestação de contas do ano de 2019, que foi realizada em junho de 2020 (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020).

Por seu turno, o controle externo dos consórcios públicos, que é previsto expressamente pelos artigos 70 e 75 da Constituição para as entidades integrantes da administração indireta de cada ente, tem a sua importância fundada na própria existência de um Estado Democrático de Direito.

Luiz Henrique Lima (2018) afirma que o controle externo da Administração Pública, é concomitantemente exigência e condição do regime democrático, sendo considerado especial instrumento de aprimoramento da gestão pública.

A lei que regulamentou os consórcios públicos no Brasil prescreveu em seu art. 9º que “A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.” (BRASIL, 2005). Dentre essas disposições referentes ao direito financeiro, vale mencionar a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/00 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Acontece que, o art. 20 dessa mesma lei reconhece que as suas normas necessitam de regulamentação, concedendo essa competência ao Poder Executivo da União, atribuindo, inclusive, o poder de regulamentar normas gerais de contabilidade pública para que a gestão dos consórcios públicos esteja adequada com os preceitos da responsabilidade fiscal (BRASIL, 2005).

Assim sendo, o Governo Federal publicou o Decreto nº 6.017/2007, o qual, além de apresentar definições importantes para a contratação dos consórcios públicos, dispôs acerca da sua gestão, bem como da sua fiscalização. Entretanto, o art. 40 desse decreto delegou à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) a disciplina da realização das transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira entre os entes federativos e os consórcios públicos, assim como a edição de normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos.

Por conseguinte, a Portaria STN 274 de 2016 dispõe atualmente sobre as 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.

Esclarecido o arcabouço normativo que deve pautar os consórcios públicos de maneira geral, vale ressaltar que não houve a devida atuação do controle externo especificamente no primeiro ano da criação do consórcio nordeste, conforme visto na prestação de contas do exercício de 2019²³(CONSÓRCIO NORDESTE, 2020). Contudo, com o advento das ações desse consórcio público em resposta à pandemia do novo coronavírus, houve uma especial atenção ao controle de suas atividades perante os órgãos controladores.

Destarte, diante da criação recente desse consórcio, ainda persistem dúvidas concernentes aos mecanismos externos do seu controle. Isso é evidenciado por lacunas normativas e pela ausência uma de atuação coordenada entre os diferentes órgãos responsáveis por controlar o consórcio nordeste. A título de exemplo, não há uma definição clara de questões relevantes para os consórcios públicos em geral já levantadas na década passada por Frederico (2012), tais como a de qual o procedimento de sucessão do controle a ser feito após a mudança do estado líder do consórcio, e de qual o órgão responsável a proceder à tomada de contas no caso da não apresentação tempestiva do demonstrativo.

Sem embargo, demonstra-se de grande valia especificar os principais mecanismos de controle externo atinentes ao Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste sob a perspectiva jurídica, esclarecendo a sua atuação e analisando o âmbito prático.

4.2.1 Controle legislativo do consórcio nordeste

O controle legislativo do consórcio nordeste deve ocorrer por cada uma das assembleias legislativas nordestinas diretamente ou com o auxílio dos respectivos tribunais de contas. Hely Lopes Meirelles (2016) aduz que como o controle exercido diretamente pelos órgãos legislativos ou por suas respectivas comissões sobre os atos do Executivo sob o ângulo da conveniência pública e da legalidade, o que o coloca como um controle eminentemente político.

²³ Controle Externo. Não ocorrência: Sem registro no período.

Conforme os ensinamentos de Odete Medauar (2018), há uma baixa efetividade no Brasil do controle parlamentar exercido sem considerar os órgãos auxiliares, sendo apontadas como razões para isso a falta de interesse político de desagradar o chefe do Executivo e a ausência, muitas vezes, de prerrogativas do Poder Legislativo para aplicar sanções.

Sem embargo, vale destacar a iniciativa inovadora de deputados estaduais dos estados do nordeste de instituir a Comissão Parlamentar Interestadual de Acompanhamento e Fiscalização do Consórcio Nordeste²⁴. Essa comissão foi criada com o fito de analisar a aquisição de respiradores para o combate da COVID-19 e cobrar mais transparência na divulgação das ações do consórcio nordeste, consoante escrito em sua carta de intenções (COMISSÃO INTERESTADUAL, 2020).

De outro modo, o controle legislativo exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas é de grande relevância para o ordenamento jurídico nacional. Além das já citadas disposições acerca dele, calha destacar a sua competência específica em relação aos consórcios públicos, nos termos do art. 12, do Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007:

Art. 12. O consórcio público está sujeito 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(BRASIL, 2007)

A fiscalização contábil, operacional e patrimonial a ser realizada pelo Tribunal de Contas se desenvolve em diferentes fatores, como:

- a) o controle de legalidade dos atos administrativos que tenha vinculação direta com a atividade contábil, financeira e orçamentária, v.g., atos que influenciem na arrecadação de tributos;
- b) o controle de legitimidade, em que se verifica se determinada despesa atendeu a finalidade de sua aplicação, v.g., se os recursos aplicados na educação se prestaram realmente a diminuir o analfabetismo, ou então a evasão escolar;
- c) o controle de economicidade, que apura se as prestações de contas apresentadas pelo executivo estão em consonância com os preços praticados pelo mercado e se a Administração foi eficiente na utilização dos recursos que lhe foram disponibilizados;

²⁴ <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/davi-maia-anuncia-criacao-de-comissao-parlamentar-interestadual-para-fiscalizar-as-acoes-do-consorcio-do-nordeste>

d) o controle de resultados e metas, que deve ser pautado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)(DE CASTRO, 2007).

Ademais, diante desse texto do decreto e da ausência de uma regulamentação específica em relação ao consórcio nordeste, percebe-se que há a possibilidade de haver mais de uma Corte de Contas responsável pela fiscalização de um mesmo ato, contrato ou despesa do consórcio, sem que seja estabelecida uma prioridade de atuação, o que, além de prejudicar a eficiência do controle, pode acarretar a existência de decisões conflitantes no âmbito de Tribunal de Contas distintas.

Nesse sentido, Alice Gonzalez Borges (2006) ressalta o grave risco que pode haver de atuações desarticuladas entre os diferentes Tribunais de Contas, na fiscalização dos diversos entes públicos, visto que isso não assegura de maneira adequada a lisura dos procedimentos contábeis e orçamentários.

Outrossim, a autora destaca a necessidade de estruturação de um sistema nacional integrado de informações entre os diversos Tribunais de Contas nos níveis estaduais, federal e municipais (BORGES, 2006).

Por essa razão, concorda-se com a proposição de Marçal Justen Filho (2005) de que seja celebrado um convênio entre as Cortes de Contas dos entes consorciados. Esse convênio teria a significativa incumbência de deixar clara quais as atribuições para cada instituição exercer de maneira preferencial, de modo a dirimir dúvidas e garantir o devido exercício das competências constitucionais.

Na prestação de contas do exercício de 2019 o consórcio nordeste levantou indagações acerca desse controle. Primeiro, afirmou nas considerações finais que o envio do relatório apenas no dia 2 de junho de 2020 decorreu de incerteza acerca da obrigatoriedade do envio dessas informações, pelo fato de a entidade ser classificada como autarquia interfederativa. Em pó o consórcio também afirmou que não há entendimento pacífico sobre a imprescindibilidade de envio da prestação de contas aos entes consorciados que não lideram a instituição (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020).

Sucedo que, não há razão para essas hesitações diante da própria regulamentação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. No parágrafo único do art. 65 do estatuto social do consórcio nordeste há

expressamente o comando de que anualmente deverá ser apresentado um demonstrativo que indique a situação patrimonial e o valor investido e arrecadado em cada serviço, inclusive os valores de eventuais subsídios cruzados (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019). Além disso, o *caput* desse artigo é direto ao estatuir que a contabilidade do consórcio nordeste deverá permitir que se reconheça a gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um dos entes consorciados (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

De outro modo, cabe sublinhar que os Tribunais de Contas de cada estado, imbuídos da missão de controlar a legalidade, tem a obrigação de verificar se há o fidedigno fornecimento das informações obrigatórias a cada ente consorciado, para que sejam averiguados os parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal de acordo com padrões suficientes de confiabilidade (MELO JUNIOR, 2009).

4.2.2 Controle judicial do consórcio nordeste

O controle judicial das ações do consórcio nordeste é essencial, pois conforme expõe Di Pietro (2020) essa categoria de controle é um dos pilares do Estado de Direito, dado que não teria sentido que uma entidade esteja sujeita ao ordenamento jurídico, mas não pudesse ser controlada por um órgão independente e imparcial que seja dotado de competência para apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados. Nessa acepção, Odete Medauar (2018), inclusive, afirma que o controle judicial é o instrumento de controle da administração de maior relevância prática.

O órgão responsável pela representação judicial e pelo assessoramento jurídico do consórcio nordeste, segundo o art. 46 do seu estatuto social, é a Procuradoria Geral do Estado (PGE) vinculada ao governador presidente do consórcio. Ademais, o Fórum de Procuradores Gerais do Nordeste funcionará como órgão consultivo do consórcio para questões jurídicas, conforme provocação da PGE do estado líder (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

Todavia não seja o enfoque da presente pesquisa detalhar as medidas processuais passíveis de serem tomadas contra o consórcio nordeste, importa citar o objeto e definir a legitimidade de alguns importantes instrumentos do controle judicial, tendo em vista a já comentada inércia da jurisdição.

Assim sendo, o Mandado de Segurança (MS) possui base constitucional e é tratado pela Lei nº 12.016/2009, sendo voltado à proteção de direito líquido e certo quando uma ilegalidade ou abuso de direito for cometida, ou estiver em iminência de ser cometida por autoridade ou por alguém a ela equiparada nos termos da lei. O legitimado ativo é o titular do interesse individual ameaçado ou lesado, podendo ser pessoa física ou até mesmo jurídica. Para um maior detalhamento dessa ação, faz-se referência ao trabalho de Mantovanni Colares Cavalcante (2002).

De outro modo, a Ação Popular (AP) está prevista no art. 5º, LXXIII da CF/88 e se encontra regulada na Lei nº 4.717/65 como uma forma de buscar a anulação de ato que lese ao “patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao Meio Ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.” (BRASIL, 1988). A legitimidade ativa da AP é garantida a qualquer cidadão brasileiro, nato ou naturalizado, sendo interessante comentar que o Ministério Público pode assumir o polo ativo dessa ação em caso de desistência do autor.

O então Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte Miguel Seabra Fagundes, ainda na década de 1940, conceituou a AP como:

E é à luz dessa orientação que se há de conceituar a ação popular, que, sendo um remédio de direito processual, embora com aplicação a relações de direito administrativo, daquele, dos princípios que o regem, há de trazer os elementos específicos da sua classificação. E o elemento que permite lhe atribuir caráter formal peculiar é o interesse(*sic*) à propositura, que, aparecendo individualizado nas ações em geral (até mesmo nos casos de substituição processual, onde o autor, não sendo o titular da relação de direito substancial, o é, entretanto, do direito de agir), nessa ação, que envolve direitos, bens ou interesses(*sic*) regidos pelo direito administrativo, se apresenta indeterminado, pelas repercussões impessoais da lide (FAGUNDES, 1946, p.3)

Já a Ação Civil Pública (ACP) tem fundamento no art. 129, inciso III, da Constituição da República, sendo descrita na Lei nº 7.347 de 1985. O rol de legitimados da ACP é menos abrangente do que o das outras ações citadas, sendo restrito ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à associação qualificada legalmente no inciso V do art. 5º da lei que a descreve, bem como à Administração Pública direta e indireta. Essa ação tem o importante papel de responsabilizar os danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico.

Hely Lopes Meirelles (2016) aduz, pautado no posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que a ACP não pode versar acerca de direitos individuais, nem tem a finalidade de reparar prejuízos causados a particulares pela conduta comissiva ou omissiva do réu, não podendo também servir como substituto do controle concentrado de constitucionalidade.

Aliás, o controle externo exercido pelo Judiciário, no que tange aos aspectos financeiros e administrativos, envolve a possível responsabilização dos agentes administrativos da entidade por atos de improbidade ou até mesmo por crimes relacionados à função pública. Essa atuação ocorre através da provocação de qualquer cidadão ou de outros agentes legitimados, tal como o Ministério Público (NEGRINI, 2009).

Ademais, segundo Dirceu Junior (2009) o Poder Judiciário também deve estar atento aos contratos de rateio para analisar se os recursos deles advindos estão sendo utilizados para despesa genérica, o que é vedado pelo art. 8º, § 2º, da Lei dos Consórcios Públicos²⁵.

No âmbito prático, foram interpostas algumas ações judiciais contra essa autarquia especial nordestina, principalmente em relação às compras conjuntas de ventiladores mecânicos para os estados consorciados. Destaca-se a Ação Popular interposta pelos então deputados estaduais Kelps Lima, Cristiane Dantas e Allyson Bezerra na 5ª Vara da Fazenda Pública de Natal, que conseguiu até mesmo uma medida liminar proibindo o repasse de recursos financeiros do Estado do Rio Grande do Norte ao consórcio nordeste até que fossem esclarecidas as problemáticas das compras dos ventiladores mecânicos ²⁶.

Não podem deixar de ser mencionados os esforços normativos orientados na busca de uma devida transparência das ações do consórcio nordeste, os quais possibilitam o fomento da participação social no controle de suas ações. Cabe frisar que, embora a Lei nº 11.107/05 e o Decreto nº 6.017/07 não abordem de maneira adequada sobre o assunto, vê-se que a Portaria STN 274/2016, notadamente em seu artigo 14, impõe ao consórcio público o dever de dar ampla divulgação a documentos

²⁵ Lei 11.107/05. Art8, §2 É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito

²⁶http://www.lex.com.br/noticia_28037379_COVID_19_JUSTICA_DETERMINA_SUSPENSAO_DE_REPASSES_AO_CONSORCIO_NORDESTE_PELO_ESTADO.aspx

tidos como essenciais. Ademais, o art. 58 do estatuto desse consórcio público assevera que:

Art. 58. Qualquer cidadão, independentemente de demonstração de interesse, tem o direito de ter acesso aos documentos sobre a execução e pagamento de contratos celebrados pelo Consórcio.

§1º. O Consórcio deverá implantar procedimentos destinados a assegurar o direito fundamental de acesso à informação em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as diretrizes previstas no art. 3º da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§2º. O Consórcio deverá assegurar em suas atividades a proteção de dados pessoais nos termos previstos na Lei Geral de Proteção de Dados.(CONSÓRCIO, 2019)

Assim, diante da elevada importância da efetiva participação do cidadão na Administração, tramita em caráter conclusivo na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 5.519/2019²⁷ que busca instituir o Sistema Integrado Nacional de Indicadores dos Consórcios Públicos (SINACON), para dispor sobre os indicadores de eficiência, eficácia, capacidade, produtividade e qualidade dos consórcios públicos intermunicipais, interestaduais e internacionais, com o objetivo de assegurar o controle social do consórcio.

Por fim, ressalta-se que há uma tendência de encarar com pragmatismo do controle da Administração pública, sendo um exemplo disso a reforma de 2018 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Assim sendo, os órgãos controladores têm que colocar como critério de suas decisões as circunstâncias práticas e as consequências da ação. Nesse âmbito, Eduardo Jordão (2018) aduz que o art. 22 da LINDB pode ser entendido como fundamento específico para a adoção da deferência judicial (do controlador) às “interpretações razoáveis” da administração pública.

À vista disso, filia-se ao entendimento de Floriano Marques (2010) de que o controle da Administração deve ser observado sob a ótica de suas consequências, pois não é um fim em si mesmo, mas tão somente uma ferramenta para o aperfeiçoamento da administração e de seus escopos.

Diante do exposto, ressalta-se que a presente pesquisa não possui o fito de esgotar os estudos acerca da temática, mesmo porque a demonstração prática do

²⁷ <https://www.camara.leg.br/noticias/632356-consorcios-publicos-poderao-ser-controlados-por-sistema-eletronico-nacional/>

assunto ainda é recente, mas apenas busca elencar e sistematizar os principais mecanismos do controle externo do consórcio nordeste, assim como pretende fomentar outros trabalhos acerca de questões de relevância prática pertinentes ao tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pesquisado no decorrer dessa pesquisa, observa-se a grande relevância do estudo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste e dos mecanismos pertinentes ao seu controle externo, tendo em vista que ainda há poucas contribuições científicas acerca da temática, mormente em razão da recente criação dessa entidade pública.

Nesse sentido, o presente trabalho apresenta informações não apontadas por outras pesquisas. Por exemplo, em algumas referências utilizadas para basilar as informações acerca do consórcio nordeste era repetida a informação de Maria Clementino de que este consórcio público foi o primeiro exclusivamente interestadual no ordenamento jurídico nacional, enquanto a monografia ressaltou a existência anterior de outras instituições, tal como o Consórcio Brasil Central.

Além disso, foi possível esclarecer questionamentos feitos pela própria administração do consórcio nordeste acerca de questões referentes aos seus mecanismos externos de controle com um estudo baseado no estatuto social dessa autarquia interfederativa em conjunto com o arcabouço normativo a ela pertinente.

Ademais, destacou-se os meios legislativos e judiciais como relevantes instrumentos para o exercício dessa função constitucional de controle, com a verificação das suas previsões normativas, bem como da análise das suas atuações práticas, sendo destacado ao final que eles devem prezar pela eficiência e que podem ter os seus resultados maximizados com o auxílio de outros mecanismos, tais como o controle interno e o controle social.

Como o presente trabalho, possui o enfoque de estudar os principais mecanismos de controle externo de uma maneira mais sistemática e com uma perspectiva jurídica, observa-se que agora é preciso haver uma produção científica específica para cada espécie de controle externo do consórcio nordeste, especialmente após o julgamento de contas do exercício de 2020 dessa instituição e posteriormente à conclusão de mais ações judiciais envolvendo esse consórcio público. Por fim, também é possível haver um estudo da mesma temática dessa pesquisa com uma perspectiva contábil e financeira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 4, p. 91-110, 2011.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 24, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. In: Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. p. 187-187. 1998

ABRUCIO, Fernando; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. **Regiões metropolitanas no Brasil**, p. 197-234, 2010.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios e consórcios como espécies contratuais e a lei nº 11.107/2005**. Fórum de Contratação e Gestão Pública–FCGP. Belo Horizonte, ano, v. 8, p. 28-38, 2008.

ARAÚJO, T. B. de. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F. et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios públicos, nova sistemática e controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 6, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Constituição Federal**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 14 de fev. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jan. 2007, p. 1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 14 fev. 2021.

BRASIL. **Lei 13.979, de 06 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. Diário Oficial da União, Brasília, 06 de fevereiro de 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 15 de mar. de 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei do Câmara dos Deputados nº 5.519, de 15 de Out. de 2019.** Institui o Sistema Integrado Nacional de Indicadores dos Consórcios Públicos - SINACON, para dispor sobre os indicadores de eficiência, eficácia, capacidade, produtividade e qualidade dos consórcios públicos intermunicipais, interestaduais e internacionais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01r1qfgfbw2qr0npxcmx5r3dqij1825269.node0?codteor=1820891&filename=PL+5519/2019>. Acesso em 18 mar. 2021.

BRASIL **Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Portaria nº 274,** de 13 de maio de 2016. 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 17 mai. 2016. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/obtem_arquivo/8878:288096:inline:10168380759404>. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://direitopublico.com.br>>. Acesso em: 14 fev. 2021

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 34 ed., 2020.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Controle Interno da Administração Pública. **Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.** 2007.

CAVALCANTE, Mantovanni Colares. **Mandado de segurança.** São Paulo: Dialética, 2002.

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

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE - CONSÓRCIO. (2019). **Estatuto da Consórcio Interestadual de**

Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 11 de julho de 2019]

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO. (2020). **Resolução nº 3 de 2020**. Institui no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Consórcio Nordeste, a Plataforma de Investimentos, e dá outras providências. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 11 de fevereiro de 2020].

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO. (2020). **Resolução nº 4 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. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 11 de fevereiro de 2020].

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO. (2020). **Resolução nº 5 de 2020**. Institui o Comitê Científico de combate à pandemia do novo coronavírus no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste. Estado da Bahia: Salvador, [publicado em 31 de março de 2020].

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO. (2020). **Prestação de Contas**. 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>. Acesso em: 20 de nov. de 2020.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO. (2020). **Reunião Ordinária 1**. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/ata_reuniao_ordinaria_assembleia_geral-_21_08_19.pdf). Acesso em: 18 mar.2021.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE – CONSÓRCIO. (2020). **Boletim 14** Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1zLv3YrkR2jwlxtTeLu2bZLkG0tqCyT_z/view. Acesso em 18 mar. 2021.

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

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

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

DURÃO, Pedro. **Convênios e consórcios administrativos: gestão, teoria e prática**. Curitiba: Juruá, 2004.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Da ação popular. **Revista de Direito Administrativo**, v. 6, 1946, p. 1-19.

FAGUNDES, Miguel Seabra, BINENBOJM, Gustavo. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

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. **Saúde em Redes**, v. 6, n. 2 Suplem, 2020.

GOMES, André Silva. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 1, 2017, p. 86-124.

HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/2005**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HAURIOU, Maurice. **Précis Élémentaire de Droit Administratif**. Paris: Sirey, 1925

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do legislativo**, n. 25, p. 14-25, 1999.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB-Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, p. 63-92, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer elaborado pelo Professor Doutor Marçal Justen Filho, versando sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos**. 2005. Disponível na internet via: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_MarcalJustenFilho.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo : teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 7. ed. rev. São Paulo: Método/Gen, 2018.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas: na constituição e nos precedentes do STF**. Salvador: Juspodivm, 2012.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66621>>. Acesso em: 6 mar. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer PL 11107 08/03/2005. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 7, n. 72, 2005.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários a Lei 11.107/2005**. 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018..

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed.. - São Paulo : Malheiros, 2016.

MELO, Álisson José Maia. **Gestão associada de serviços públicos no Brasil: federalismo cooperativo, Administração Pública e direitos fundamentais**. Dissertação (Mestrado em Direito), 172 fls., 2013. Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12814/1/2013_dis_ajmmelo.pdf1111>. Acesso em: 20 nov. 2020

MELO JUNIOR, Dirceu Rodolfo de. O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro. **Revista do TCU**, n. 115, p. 36-55, 2009.

MELO, Frederico Jorge Gouveia de. Consórcios públicos: novos contornos do controle dos Tribunais de Contas sobre a gestão associada de serviços públicos. **Revista do TCE-PE**, v. 19, n. 19, p. 175-188, 2012.

SECONDANT, Charles-Louis de. **Espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p.32

NEGRINI, Ricardo Augusto. **Os consórcios públicos no direito brasileiro**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009.

NICOLELIS, Miguel AL. O COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS (C4) DO CONSÓRCIO NORDESTE E A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL. **Planejamento e Gestão Volume 2**, p. 126, 2021.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira**. 2013.

PEREZ, Olívia Cristina; SANTANA, Luciana. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. **NAU Social**, v. 11, n. 21, p. 259-270, 2020.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando Salgueiro. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Brasília, Ipea.1996.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, n. 18, 2020.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do TCU**, n. 94, p. 13-47, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 25ª ed, 2005.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, v. 59, p. 137-158, 2003.

SOUZA, C. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO. São Paulo: FEA-USP, 1998.

WATTS, Ronald L. Historical Development of Comparative Federal Studies. **Kingston: Queen's University**, 2007, p. 4. Disponível em: <<http://www.forumfed.org>>. Acesso em: 12 fev. 2021

ZIMMERMAN, Joseph F. National State relations: cooperative federalism in the twentieth century. Publius: **the Journal of Federalism**, Easton, v. 31, n. 2, p. 17, 2001.