

Federalismo, meio ambiente e consórcios públicos: uma breve análise da experiência do Plano de Ação Ambiental Integrado do Consórcio Nordeste

Matheus dos Santos Santana

Mestrando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. Advogado. Técnico-administrativo em Educação do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Bahia.

Resumo: O presente artigo aborda o modelo de federalismo cooperativo brasileiro e o debate do desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente, com análise da repartição de competências para resolução das questões ambientais, na implementação das políticas públicas e da fiscalização. Nesse particular, o trabalho faz um breve exame sobre o papel e a importância dos consórcios públicos, instrumento criado pela Lei nº 11.107/2005 com fulcro no art. 241 da Constituição de 1988, no compartilhamento de responsabilidades, especialmente em matéria de meio ambiente, apresentando a experiência do Consórcio Nordeste e da elaboração do seu Plano de Ação Ambiental Integrado entre outras medidas. Este artigo tem por lastro a ideia do Estado Socioambiental de Direito, que trilha a compreensão do meio ambiente como direito fundamental ínsito à dignidade humana, além dos compromissos internacionais de proteção da biodiversidade nos quais o Brasil é signatário. A abordagem

desta pesquisa é qualitativa, do tipo exploratória, de caráter explicativo, amparada pela revisão e pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Federalismo. Políticas públicas. Competências. Consórcios públicos.

Sumário: Introdução – **1** Federalismo cooperativo, políticas públicas e meio ambiente – **2** Estado socioambiental de direito – **3** Repartição de competências e compartilhamento de responsabilidades entre os entes – **4** Competência e papel dos estados – **5** O princípio da cooperação: convênios, consórcios e demais iniciativas cooperativas do Poder Público – **6** Consórcios públicos e defesa do meio ambiente – **7** Consórcio Nordeste – **8** Convênios e ações em meio ambiente do Consórcio Nordeste – **9** Câmara temática do meio ambiente – **10** Plano de ação ambiental integrado – **11** Convênio com o MapBiomias – **12** Fundo ambiental do Nordeste – Conclusão – Referências

Introdução

A proposta deste trabalho é analisar o papel dos consórcios públicos em matéria ambiental sob o prisma do federalismo, com destaque à atuação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, ou, simplesmente, Consórcio Nordeste, e ao seu Plano de Ação Ambiental Integrado. Em 1998, por meio de uma emenda constitucional, os consórcios públicos tornaram-se parte da administração pública, como um arranjo interfederativo de gestão pública, em busca de realizar tarefas que talvez um ente sozinho não pudesse desenvolver, resolvendo problemas que afetam todos os consorciados e otimizando o uso dos recursos disponíveis (FREITAS, 2002).

A Constituição Federal de 1988, em busca de um federalismo cooperativo e centrífugo, deu competências específicas a União, Estados e Municípios, ressaltando algumas que seriam privativas e concorrentes, e outras, comuns (SILVA, 2013). A Constituição Federal também erigiu a defesa do meio ambiente a princípio de observância obrigatória. Nas palavras de Édis Milaré (2009, p. 152), a Constituição de 1988 “captou com indisputável oportunidade o que está na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza”.

Em 2005, foi editada a Lei nº 11.107, que estabelece as diretrizes constitucionais dos consórcios públicos, os quais são a união entre dois ou mais entes da federação, sem fins lucrativos, visando prestar serviços e desenvolver ações conjuntas em prol do interesse coletivo; são instrumentos amparados pelo ordenamento jurídico, previstos no art. 241 da Constituição Federal. Em 2021, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 1653/2020, que estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos para a proteção do meio ambiente. O texto traz, ainda, mecanismos que

os consórcios poderão adotar na defesa do meio ambiente, como um plano de manejo para preservação ambiental, restauração e recuperação de áreas naturais, e combate ao desmatamento e queimadas, com apoio às iniciativas locais. O projeto ainda está em tramitação.

Nesse diapasão, os entes subnacionais desempenham papel fundamental no processo de regulação ambiental e na garantia de direitos ambientais, bem como na formulação de políticas públicas e agendas, mantendo o bem-estar do meio ambiente, com uso racional dos recursos naturais e políticas públicas ambientais específicas. Tais políticas são definidas na legislação e na organização institucional correspondente, com os instrumentos de intervenção estatal na administração dos recursos e no monitoramento da qualidade ambiental (BROIETTI *et al.*, 2020).

Os consórcios surgem como importantes atores sociais para influir nas decisões de órgãos ambientais pela via da pressão política direta e na ampliação dos instrumentos de defesa ambiental, visto que muitos problemas ambientais requerem a participação conjunta de diversos segmentos do setor público, capaz de mitigar o “jogo de empurra” da questão ambiental, em que não se buscam soluções, apenas conflitos e superposição de decisões e/ou instâncias decisórias, burocratizando excessivamente a aplicabilidade de institutos de proteção e resguardo ambiental (BERTÉ, 2013).

É fato que a realidade, inclusive com a experiência recente do consórcio dos estados do Nordeste, tem mostrado que os consórcios públicos se consolidaram como instrumento eficaz na gestão ambiental, otimizando o uso dos recursos públicos e dando maior transparência nas ações ambientais, celeridade e eficiência em licenciamento e atendimento das demandas socioambientais, mesmo com percalços, não somente na área ambiental.

Há limites na atuação dos consórcios; contudo, sua atuação foi como um instrumento catalisador de cooperação institucional e interfederativa, auxiliando entes que podem não gozar de recursos e possibilidades para o cumprimento do múnus de proteção do meio ambiente. Consórcios também não significam que as pessoas políticas consorciadas se desfaçam de seus órgãos de fiscalização ambiental ou qualquer vedação que exerça o quinhão de competência legislante ambiental que lhe pertença, mas há boas evidências de que podem melhorar a gestão ambiental a nível regional e compartilhar a estrutura física e de pessoal com entes menos favorecidos que integrem o consórcio, efetivando o ideário mais próximo de um federalismo de cooperação, como almejou a Carta Política, inclusive em matéria ambiental.

Na esteira desse importante debate, a proposta deste artigo é observar os encaminhamentos do Plano de Ação Ambiental do Consórcio Nordeste, que, conforme divulgado pela autarquia interfederativa, busca preservar a biodiversidade e restaurar ecossistemas em linha com as diretrizes internacionais estabelecidas por organismos como a ONU, propondo, entre outros, a criação de um fundo ambiental para o Nordeste para estruturar operações financeiras com base em ativos ambientais, produzindo dados e conhecimento estratégicos para o controle, monitoramento e planejamento regionalizado da preservação ambiental, atendendo às situações específicas dos biomas que compõem a região, aliado com incentivos a formas de desenvolvimento sustentável.

1 Federalismo cooperativo, políticas públicas e meio ambiente

A questão federativa ganhou contornos mais precisos na Constituição de 1988, sobretudo ao dispor sobre as atribuições e competências a cada nível de governo. Ela lastreia a discussão das competências constitucionais, os limites e a abrangência territorial, política e administrativa. Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021) afirmam que “o marco federativo estabelecido pela Constituição Federal demarca os alicerces normativos de um modelo de federalismo cooperativo” em matéria ambiental.

Mesmo com o fortalecimento do modelo intervencionista estatal, a Constituição Federal ampliou e valorizou o papel dos Estados e Municípios, dando-lhes atribuições no sistema

constitucional de proteção e defesa ambiental. O Estado Federal goza de soberania; contudo, a autonomia das pessoas políticas que formam tal Estado é o pressuposto básico para ser federal, com os entes subnacionais tendo órgãos governamentais próprios e competências exclusivas de acordo o modelo de concepção histórico adotado pelo Estado federado.

O meio ambiente na nova ordem constitucional adquiriu *status* de direito fundamental. A temática ganhou capítulo próprio (VI) no Título da Ordem Social (VIII) e o art. 225 da Constituição Federal alçou o meio ambiente ao patamar de direitos fundamentais ínsitos à existência humana, logo, como parte do conceito de dignidade humana, em uma dimensão objetiva, e deve ser resguardado. No referido artigo, é dito que a competência é do Poder Público, como norma geral, além de um rol apenas exemplificativo de ações que cabem aos entes públicos.

(...) Em outras palavras, a CF/1988 estabeleceu um mapa institucional, recortando atribuições e competências para os diversos entes estatais com o propósito de assegurar efetividade à proteção ecológica. As competências constitucionais (legislativa e executiva) em matéria ambiental – previstas, respectivamente, nos arts. 24 e 23 da CF/1988 – inserem-se em tal cenário, demarcando, sobretudo, os papéis institucionais que cabem ao Estado-Legislador, para a hipótese da competência legislativa, e ao Estado-Administrador, no tocante às competências executivas (ou materiais), sem olvidar, por óbvio, o papel reservado também ao Estado-Juiz no controle das omissões e ações (excessivas ou insuficientes) dos órgãos estatais em geral (...) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 796)

2 Estado socioambiental de direito

A qualidade ambiental e a defesa do meio ambiente ganharam propulsão com um constitucionalismo ambiental garantista surgido nos debates mais atuais de dimensões dos direitos fundamentais, junto à ideia de um mínimo existencial ecológico, fundada na construção de um Estado ecológico ou que permita a coexistência de uma dimensão ecológica e social da dignidade humana. A assunção desse modelo requer a obrigação do Estado de promover políticas públicas com base na sustentabilidade ecológica e o dever de adotar medidas e comportamentos em prol do meio ambiente, compartilhando esse ônus com a iniciativa privada e a sociedade civil para cumprir o que está no art. 225 da Constituição Federal.

É a partir desse debate do constitucionalismo ambiental garantista que surge o Estado Socioambiental de Direito, que tem por meta a sustentabilidade acompanhada da tutela de direitos sociais, ambientais e econômicos, atuando dentro do sistema normativo-constitucional inspirado na teoria dos princípios para aplicação dos direitos fundamentais de Robert Alexy (2008), vinculando a discricionariedade do Estado-juiz à proteção do equilíbrio do meio ambiente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012).

O art. 225 define o fundamental do Estado Socioambiental de Direito no Brasil, que persegue o desenvolvimento sustentável, com uma atuação positiva do Estado, que tem o dever de intervir para proteger o meio ambiente, seja regulando atividades privadas, seja criando e mantendo áreas de preservação ambiental.

Nesse Estado Socioambiental, é preciso consciência de que não basta apenas legislar; faz-se necessário um esforço de todos os níveis de governo, dos Poderes e da coletividade em dar concretude aos textos normativos, coibindo desrespeitos à legislação ambiental vigente, à Constituição Federal e aos demais textos normativos, e não permitindo que prevaleça uma sensação de impunidade ou de consentimento aos detratores do meio ambiente. A Constituição Federal dividiu as competências dos entes no texto constitucional para não pairar dúvidas da relevância e da necessidade de atuação de cada um no que lhe incumbe.

3 Repartição de competências e compartilhamento de responsabilidades entre os entes

A Constituição Federal distribuiu competências entre os entes quanto a diversas matérias, em alguns casos com natureza exclusiva, concorrente ou comum. No Brasil, de acordo com a compreensão doutrinária e a jurisprudência, aplica-se o princípio da predominância dos interesses na repartição de competências em Direito Ambiental, levando em consideração que, em se tratando do meio ambiente, não há que se falar em fronteiras, limites formais e geográficos; assim, assuntos de interesse local podem suscitar questões que se revestem de interesses regionais, nacional e, por que não, internacionais. As competências exclusivas podem ser delegadas; nas concorrentes, cabe à União estabelecer normas gerais. Em relação às competências comuns, Estados e Municípios a exercem de maneira suplementar e residual, sobretudo no âmbito administrativo.

A questão federativa é essencial para situar o debate acerca das competências constitucionais, com papéis específicos e comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O recém-instaurado prisma constitucional consagra um modelo de federalismo cooperativo, com distribuição das competências, que encerra qualquer tentativa excessivamente centralizadora e autoritária, tendo agora o diálogo e a cooperação como pressupostos da gestão pública e da formação do Estado, sob a égide de um modelo democrático e participativo. Isso não exige a União, na figura do governo federal, de estimular o debate e deflagrar políticas ambientais de caráter nacional coordenadamente com os demais níveis e esferas de governo.

Em matéria ambiental, a competência é comum quanto a proteger o meio ambiente, combater a poluição, preservar as florestas, flora e fauna, bem como conceder e fiscalizar concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais no território do ente. Aqui, faz-se necessário existir cooperação administrativa, e não necessariamente exercício de competência legislativa.¹

A Constituição Federal criou um “condomínio legislativo federado” graças ao princípio da predominância do interesse, haja vista que, nos temas e matérias de interesse geral, nacional e de segurança, haverá predominância da União; os Estados cuidarão de assuntos de interesse regional e os Municípios, os de interesse local. É possível afirmar que a Constituição Federal consagrou no plano material e formal um federalismo de cooperação; contudo, é preciso ressaltar que muito ainda precisa ser feito para se chegar a uma realização plena desse modelo em todas as suas dimensões, e não somente na atuação estatal em matéria ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 798).

No Brasil, a jurisprudência dominante é no sentido do princípio da predominância do interesse, fundamento utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento REsp nº 592.682/RS,²

¹ Incumbe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mediante leis complementares, fixar critérios de cooperação administrativa sobre proteção ao meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, Constituição Federal). A competência legislativa difere da competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal. Diz esse dispositivo ser competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23, III, Constituição Federal). O artigo procura estabelecer critérios para a cooperação administrativa entre os entes da Federação, impedindo a ocorrência de sobreposição de normas antagônicas que disciplinem a mesma matéria (SIRVINSKAS, 2020, p. 962).

² STJ. REsp nº 592.682/RS. Ementa: processual civil e administrativo. Recurso especial. Mandado de segurança. Direito ambiental. Pesquisa científica com organismos geneticamente modificados (OGMs). Soja transgênica. Interdição da unidade de pesquisa da Embrapa pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Exame de matéria constitucional. Inadmissibilidade. Contrariedade ao art. 2º, i e ii, da Lei nº 5.851/1972. Falta de prequestionamento. Dissídio jurisprudencial não comprovado. Ofensa aos arts. 458, ii, e 462 do CPC. Não ocorrência. Competência legislativa concorrente (Constituição Federal, art. 24, §§1º, 2º, 3º e 4º). Regime jurídico. Lei nº 8.974/1995 (revogada pela Lei nº 11.105/2005). Decreto nº 1.752/1995. Lei Estadual nº 9.532/1991 e Decreto Estadual nº 39.314/1999. Autorização, fiscalização e controle dos experimentos científicos com OGMs e derivados. Competência. Governo federal (CTNbio). Observância do princípio da predominância do interesse. Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ao meio ambiente (EIA/RIMA). Exigência de caráter não obrigatório. Violação da legislação federal. Doutrina. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido. Relatora: Min. Denise Arruda. Primeira Turma do STJ. Documento: 596113. DJ: 06.02.2006.

e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos julgamentos do RE nº 827.538/MG³ com repercussão geral e da ADI nº 5.774/MG,⁴ como se acompanha em trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no último feito citado:

Diante de tais dispositivos, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 dá tratamento especial ao tema dos recursos hídricos e energéticos, o qual deve ser analisado valendo-se dos métodos e princípios hermenêuticos constitucionais, mais precisamente, o Federalismo de Equilíbrio, o Princípio da Predominância do Interesse Federativo e os elementos literal e sistemático do método jurídico interpretativo. O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados- Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Seja qual for o critério utilizado para tratar de competências, sempre se deve prezar pela razoabilidade, equidade e bom senso, atentando-se aos fins sociais a que se destina a lei. A regra deve se basear na prevalência da norma que melhor proteja o direito fundamental tutelado dentro do preceito constitucional de defesa do meio ambiente. Logo, se determinada norma federal for menos restritiva do que a norma regional ou local, poderão estas prevalecer em detrimento da norma federal ou estipular o nível de restrição caso a norma federal somente fixe os patamares mínimos de proteção ambiental que devem ser observados, sempre buscando a alternativa que melhor atenda ao conceito do *In dubio pro natura*.

Entretanto, é preciso ressaltar fatores que impedem a plena realização de um Estado Socioambiental de Direito, como o reduzido quadro de pessoal nas agências e nos órgãos públicos de proteção ambiental, o que acaba por impactar na baixa fiscalização ou, mesmo, falta de fiscalização efetiva, e a falta de coordenação inter e intragovernamental das políticas da União, Estados e Municípios, somada à má utilização de recursos financeiros e à priorização de interesses econômicos.

Na tentativa de mitigar conflitos por competência, positivos ou negativos, e muitos desembocando no Poder Judiciário, Vladimir Freitas (2002, p. 81) sugere alguns critérios e parâmetros para resolução dos conflitos de competência:

Em princípio a) quando a competência for privativa da União, a eventual fiscalização de órgão estadual ou municipal com base na competência comum de proteção ao meio ambiente não retira a prevalência federal; b) quando a competência for comum (por exemplo, preservação de florestas), deve ser verificada

³ STF. RE nº 827.538 MG. Ementa: direito constitucional. Administrativo. Recurso extraordinário em repercussão geral. Exploração do aproveitamento energético dos cursos de água. Exigências estabelecidas em lei estadual. Intervenção na relação contratual formada entre concessionário e concedente (União). Impossibilidade. Violação à competência constitucional da união (art. 21, xi, da Constituição Federal). Inaplicabilidade da competência comum do art. 23 da Constituição Federal. Descompasso com o sistema de proteção ambiental. Ausência de cooperação a que se refere ao parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luiz Fux. Tema nº 774 da repercussão geral. DJe: 22.07.2020.

⁴ ADI nº 5.774/MG. Ementa: constitucional. Federalismo e respeito às regras de distribuição de competência. Lei nº 20.805/2013 do Estado de Minas Gerais. Limitação do credenciamento de clínicas para realização de exames de aptidão física, mental e de avaliação psicológica. Limitação do credenciamento de fabricantes de placas e tarjetas para veículos automotores. Critério demográfico. Competência privativa da união para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, xi, da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal. Procedência. Requerimento de modulação de Efeitos rejeitado. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acórdão publicado no DJe em 03.10.2019.

a existência ou não de interesse nacional, regional ou local e, a partir daí, definir a competência material (por exemplo, a devastação de grandes proporções da Serra do Mar configura interesse federal, em face do contido no art. 225, §4º da Constituição Federal); c) quando a competência for do Estado, por não ser matéria privativa da União ou do município (residual), a ele cabe a prática dos atos administrativos pertinentes, como fiscalizar ou impor sanções (por exemplo, controle da pesca em rio municipal); d) no mar territorial a fiscalização cabe à Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; e) cabe ao município atuar apenas em caráter supletivo quando a matéria for do interesse comum e houver ação federal ou estadual; f) cabe ao município atuar privativamente quando a matéria for do interesse exclusivo local (por exemplo, poda de árvores nas vias públicas).

4 Competência e papel dos estados

A autonomia do Estado-membro pressupõe a existência de repartição constitucional de competências para assim exercer suas funções e o múnus constitucional que lhe incumbe.⁵ Os Estados-membros têm importante função na definição de políticas, para definir medidas administrativas e aplicação das sanções e multas que incrementam o cofre público e dão suporte às ações de defesa do meio ambiente de Municípios e até da União no exercício de sua competência material. Na falta de lei federal que trate de normas gerais, podem os Estados exercer a competência legislativa plena, que poderá sofrer alteração ou mesmo perder sua eficácia em face de norma federal ambiental superveniente. O Brasil tem uma cultura de criar normas gerais por leis complementares demasiadamente detalhistas, o que acaba por limitar o espaço real de atuação dos Estados-membros, ainda que de maneira complementar.

Quanto à competência legislativa, Estados e DF têm competência concorrente com a União; logo, esta deve estabelecer normas gerais, sem excluir a atuação suplementar dos Estados-membros. Quando os Estados e DF esmiuçarem norma geral, estarão exercendo seu poder de competência complementar; em não havendo norma federal, estes exercem competência suplementar.⁶ Vladimir Freitas (2002) destaca que, nos casos de norma federal superveniente, a eficácia da lei estadual será suspensa. O autor chama atenção para o fato de que o constituinte originário não estabeleceu a revogação, e sim a suspensão, em uma demonstração de prestígio ao Legislativo estadual, a quem compete revogar leis estaduais. Caso a norma federal que deu causa a suspensão da norma estadual seja revogada, o texto estadual suspenso torna a vigor.

O art. 25 da Constituição Federal disciplina as competências materiais dos Estados, que têm competência para agir administrativamente, mesmo que a legislação seja da União ou do Município. Em relação ao licenciamento ambiental, cabe aos órgãos ambientais estaduais licenciar empreendimentos localizados ou desenvolvidos em mais de um município ou em Unidades de Conservação (UCs) de domínio ou abrangência estadual; o mesmo vale em áreas de preservação, florestas etc.

⁵ (...) Outro aspecto de suma importância, verdadeira viga mestra de um Estado Federal, é a garantia de autonomia dos entes federados. A autonomia dos entes federados engloba aspectos que podem ser sistematizados em três categorias: a autonomia política, a administrativa e a financeira. A autonomia política, essencialmente, exige que os entes federados tenham competência para legislar, participar das decisões do Poder Central, e competências delimitadas para o fornecimento de bens e serviços públicos. E a autonomia financeira, que eles disponham de recursos suficientes para se manter, e que tenham fontes de arrecadação que independam da interferência do poder central. Sendo assim, o Estado Federal tem, na repartição das competências, suas principais características identificadoras. Diferenciam-se as várias Federações pelas formas adotadas de atribuição aos entes federados de competências legislativas, competências para o fornecimento de bens e serviços públicos para arrecadar e distribuir os recursos públicos (...) (CONTI, 2010).

⁶ Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a República brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa. Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por Baracho (1986, p. 317) e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no art. 22 da Constituição Federal (Min. Alexandre de Moraes in ADI nº 5.774/MG. DJE nº 03.10.2019).

5 O princípio da cooperação: convênios, consórcios e demais iniciativas cooperativas do Poder Público

Um dos princípios gerais do Direito Ambiental é o princípio da cooperação, que tem alcance internacional e nacional e, também, incide nas relações entre particulares ou do Estado com estes. A Constituição Federal em sua sistemática pensou que a defesa ambiental seria feita de maneira cooperativa, baseada na ideia de um federalismo cooperativo ecológico (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017), dever estatal de cooperação, sendo a proteção ambiental um dever do Estado e da sociedade, em um processo dialético, construído com suporte ao desenvolvimento socioeconômico.

Da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente, documento fruto da Rio 92, o princípio 7 aduz que:

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Nesse sentido, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021, p. 638) afirmam que

“muito embora tais dispositivos tratem da perspectiva internacional, ou seja, dos objetivos e valores que devem nortear as relações do Estado brasileiro nas relações internacionais, o mesmo espírito normativo de “índole cooperativa” também vincula o Estado no plano interno, notadamente com relação aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O melhor exemplo disso é o sistema de distribuição de competências (legislativa e executiva) adotado pela CF/1988, o qual estabelece tanto competências legislativas concorrentes (art. 24) quanto competências executivas comuns (art. 23) entre todos os entes federativos. Revelando tal espírito constitucional “cooperativo”, o art. 23, parágrafo único, da CF/1988 assinala, de forma expressa, no tocante ao exercício da competência executiva dos entes federativos, que “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”. Há, à luz do Estado Socioambiental edificado pelo direito de feição ecológica edificado pela CF/1988, a consagração do marco do federalismo cooperativo ecológico, como foi tratado anteriormente.”

Seguindo os esforços para construção de um federalismo cooperativo ecológico, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011,⁷ que trata da competência administrativa em matéria ambiental; tal novel jurídico foi responsável por incorporar definitivamente o princípio da cooperação no ordenamento jurídico brasileiro e delimitar minuciosamente as tarefas administrativas de cada ente, as ações de cooperação e o modo para alcançar os objetivos, apesar de os arts. 6º a 10 estabelecerem as competências administrativas de todos os entes, sendo que, em alguns casos, elas se repetem. O §2º do art. 17 diz que:

⁷ (...) notadamente sob a ótica da competência ambiental administrativa, a LC n. 140/2011 (Competência Administrativa em Matéria Ambiental) incorporou de forma definitiva o princípio da cooperação no ordenamento jurídico nacional, ao regulamentar os incisos III, VI e VII do art. 23 da CF/1988. Logo, no seu art. 1º, o diploma em análise estabelece, como seu propósito nuclear, fixar normas para o exercício da competência administrativa em matéria ambiental em vista de possibilitar a: “(...) cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”. (...) Além disso, há a previsão, no art. 6º do previstos no art. 3º e garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais (...) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 184-185).

Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

Ou seja, prioriza-se o caráter urgente da demanda ambiental ou a iminência de ação que degradará o meio ambiente e necessita de uma ação rápida e eficaz do Poder Público, seja de que esfera e nível for, agindo em cooperação.

A LC nº 140/2011 criou instrumentos de cooperação entre os entes federativos como os consórcios públicos, convênios etc., além de uma série de órgãos, comissões e fundos, e atuação e gestão compartilhada dos entes, com possibilidade de delegar poderes e atribuições em matéria ambiental de um ente federativo a outro, podendo também delegar a possibilidade de executar ações administrativas como licenciamentos e multas.

Os convênios estão na realidade político-administrativa brasileira há mais de quatro décadas. A Constituição brasileira anterior previa que um órgão federal pudesse delegar suas atribuições a outro estadual por meio de convênios, ampliando a fiscalização ou a prestação de determinados serviços públicos (FREITAS, 2002). A Constituição Federal não trouxe de maneira expressa a figura dos convênios, somente depois com a EC nº 19/1998 que tal instituto administrativo foi incorporado, como os convênios de cooperação; ambos devem ser disciplinados por meio de lei, no caso dos convênios de cooperação entre esferas do Poder Público. Geralmente, o ente que tem maiores atribuições delimita por lei o campo de abrangência, o suporte e o objeto de delegação ao outro ente conveniado, que receberá mais apoio.

No Brasil, são cada vez mais comuns os convênios de cooperação entre o Poder Público e, também, a iniciativa privada, tendo em vista as dificuldades de ordem orçamentária dos entes públicos em prestar determinados serviços, sobretudo das amplíssimas áreas de preservação ambiental e de políticas públicas em meio ambiente, como a coleta e o tratamento de lixo e resíduos sólidos, saneamento básico etc. Em que pese a importância da lei disciplinando convênios na esfera pública, a jurisprudência pátria é pacífica em não exigir autorização legislativa para que o Executivo celebre convênios de cooperação com particulares (RIGOLIN, 2008).

O fato de, em matéria ambiental, haver competências e responsabilidades comuns a todos os entes federados, pode haver disputas ou sobreposição de normas, o que, de certa maneira, é vedado pelo art. 76 da Lei nº 9.605/1998, quando disciplina acerca do pagamento duplicado de multa cobrada sobre a mesma hipótese de incidência por entes diferentes.

Observando o atual estado de coisas ambiental, acredita-se que o constituinte originário, ao pensar em um federalismo de cooperação ambiental, não imaginou disputas e conflitos entre as pessoas políticas, mas a busca para dar a máxima proteção efetiva ao meio ambiente, tutelá-lo como direito fundamental da coletividade seja qual nível fosse responsável, somando esforços e contando com a colaboração e apoio técnicos permanentes.

Essa profusão de normas e sobreposição de instâncias decisórias sobre o mesmo tema, além de causar confusão, permite que vulnerabilidades surjam na defesa do meio ambiente, gerando uma zona cinzenta em matéria ambiental e indefinida. Por isso, em um Estado federal como o Brasil, em que há um escopo por demais amplo e sem maiores definições de matéria ambiental (proteção, não poluição etc.), podem pairar dúvidas quanto ao alcance das autoridades federais, estaduais e locais, o que por si só obriga a necessidade de diálogo, coordenação e efetividade do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) como arena de pactuação. Nesse sentido:

Precisamente nessa linha de entendimento, é fundamental uma atuação articulada entre os Poderes Legislativo e Executivo [União, Estados, DF e Municípios] no tocante à elaboração de políticas públicas em matéria ambiental e execução das mesmas, o que, se tomarmos como parâmetro o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) delineado no art. 62 da Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional

do Meio Ambiente), compreende a cooperação de todas as esferas federativas com o objetivo (e dever) comum de tutelar e promover a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental. Há, portanto, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional, a edificação normativa de um modelo federativo cooperativo para o tratamento das competências (legislativas e executivas) em matéria ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

6 Consórcios públicos e defesa do meio ambiente

Os consórcios públicos entraram na ordem constitucional brasileira por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, alterando o art. 241. As pessoas jurídicas que nascem após a data de estabelecimento de um determinado consórcio podem celebrar convênios e fazer acordos, respeitando as regras estabelecidas por lei. A União só poderá integrar um consórcio se dele participarem municípios de mais de um Estado e os respectivos Estados. A quem considere que essa regra traga restrição ampla que impossibilita à participação da União, soma-se a isso a ideia de que a União já exerce papel de maior proeminência e coordenação federativa de diversas áreas estratégicas e na definição de políticas públicas.

Dados de 2018 da Confederação Nacional de Municípios (CNM) revelam que existem 491 consórcios públicos no país e que mais de 4 mil municípios brasileiros estão consorciados. O levantamento feito também indicou que a maior parte dos consórcios se constituiu entre os anos 1990 e 2010; do total, apenas doze têm o meio ambiente por finalidade direta, sendo a maioria voltada à saúde. Fato curioso é que a União não compõe nenhum consórcio no país, e a maior parte deles estão concentrados nos municípios da Região Sul (BRITO, 2018).

Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.653/2020, que, se aprovado, trará regras específicas para a contratação ou formação de consórcios públicos voltados à proteção ambiental, além de trazer medidas obrigatórias e específicas que os consórcios públicos ambientais deverão adotar como plano de manejo para preservação e restauração de áreas ambientais, devendo ser construído e executado com a sociedade. Além disso, também poderão implementar brigadas de incêndio únicas. Os consórcios públicos ambientais aplicarão subsidiariamente e no que couber a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos). O projeto já foi aprovado em 2021 na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, e agora será relatado na Comissão de Constituição e Justiça da casa legislativa.⁸

Instrumento típico do Direito Administrativo, os consórcios públicos são úteis para atuação conjunta de entes quanto a um determinado serviço público ou área de interesse comum de políticas públicas reforçando os laços do federalismo de cooperação. Sobre o tema, assevera Carvalho Filho (2020, p. 441):

O objeto dos consórcios públicos, como já assinalado, se concentra na realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas. Cuida-se, em última instância, de profícuo instrumento do federalismo cooperativo, através do qual os entes estatais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservada na Constituição, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais. De fato, há determinados serviços públicos que, por sua natureza ou extensão territorial, demandam a presença de mais de uma pessoa pública para que sejam efetivamente executados. É para tal situação que servem os consórcios públicos. A ideia, sem dúvida, é digna de aplausos; caberá, porém, aos participantes do negócio implementá-lo à luz do efetivo interesse público, relegando a segundo plano interesses menores.

⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília (DF). PL nº 1653/2020. Autor: Dep. Fed. Miguel Haddad, PSDB – SP. Disponível em: www.camara.leg.br/ProposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2244200. Acesso em: 4 fev. 2023.

A Lei Federal nº 11.107/2005, com base no art. 241 da Constituição Federal, e o Decreto nº 6.017/2007 trouxeram ao mundo jurídico as normas gerais de contratação de consórcios públicos a todos os entes da federação, promovendo a gestão associada e comum entre as pessoas políticas que integram um consórcio. Desde então, os consórcios são bastante comuns na área de saúde pública, em que uma autarquia surge mediante um negócio jurídico de direito público que necessita ser endossado e ratificado pelo Legislativo de cada ente que pretende consorciar-se. A entidade criada passará a integrar a administração indireta, para realizar o múnus pretendido pela gestão consorciada de serviços públicos. Para se formar um consórcio, é preciso que dois requisitos formais sejam atendidos, a aceitação do protocolo de intenções pelos entes que o integrarão, que representa a manifestação formal de vontade do ente estatal em aderir, e, depois, tal protocolo deve ser ratificado por meio de lei do legislativo local, sancionada pelo Chefe do Executivo. A decisão não cabe somente ao Poder Executivo: é preciso que haja manifestação de vontade do Poder Legislativo. Seu funcionamento é típico das associações civis, devendo ter estatuto próprio que discipline sua organização e funcionamento, também devendo seguir todas as regras de contratação pública via lei de licitações que cabe aos demais entes da Administração Pública Direta e Indireta de todos os níveis.

Entre as vantagens da gestão compartilhada por meio de consórcios públicos está a economia de recursos, operacionalização com quantitativo de servidores suficientes com ônus compartilhado. Quanto à proteção do meio ambiente, a LC nº 140/2011, no art. 4º, I, e art. 5º, parágrafo único, traz a possibilidade de criar consórcios públicos para tal mister. Essa regra especial de cunho ambiental não derroga a legislação atual quanto aos consórcios públicos e até mesmo as regras do Código Civil de 2002.

Em outubro de 2021, governadores e representantes de 17 unidades federativas debateram a proposta de criação de um consórcio ambiental chamando Consórcio Interestadual Brasil Verde, que pretende reunir todos os Estados-membros. A iniciativa nasceu após a carta do fórum de governadores, intitulada “Governadores pelo clima” ser encaminhada ao governo dos EUA, posicionando-se quanto aos graves problemas ambientais de repercussão internacional no governo de Jair Bolsonaro. Nela, os governadores também assumem compromissos ambientais, como cumprir as metas dos acordos internacionais como o de Kyoto (1997) e o de Paris (2016), com neutralização das emissões de carbono por todos os Estados e outras medidas em detrimento da posição do governo federal.

Os governadores também se comprometeram a apresentar a proposta do Consórcio Brasil Verde, a nível mundial, na COP26 (26ª Conferência das Nações Unidas sobre o Clima), conferência da ONU para mudanças climáticas.⁹ Após o lançamento oficial do consórcio, a minuta do protocolo de intenções já foi ratificada por um estado da federação, o Mato Grosso do Sul, que tem tradição no agronegócio e conta com a maior parte do Pantanal brasileiro em seu território. Em 20 de junho de 2022, o governador Reinaldo Azambuja (PSDB) sancionou a Lei nº 5.905. Ao todo, 22 Estados aderiram ao Consórcio e estão em processo de ratificação. Não aderiram, por ora, os estados do Amazonas, Acre, Ceará, Rio de Janeiro e Rondônia. Vale ressaltar que na Região Nordeste somente o Ceará não aderiu neste primeiro momento.

A realização dos consórcios públicos tem sido mais comum entre municípios, seja por interesses e afinidades socioeconômicas, espaciais, ou para aumentarem a capacidade de prestação de serviços ou finalidades ambientais. Entretanto, nos últimos anos tem se tornado frequente o surgimento de consórcios entre Estados, não necessariamente da mesma região geográfica, podendo ser de complexos geoeconômicos iguais, ou, apesar de distantes geograficamente,

⁹ Disponível em: www.abema.org.br/noticias/655-brasil-verde-governadores-avancam-na-criacao-de-consorcio-em-defesa-do-desenvolvimento-sustentavel. Acesso em: 4 fev. 2023.

compartilhar demandas e realidades socioeconômicas próximas. Como proposto, veremos a seguir acerca de um desses consórcios interestaduais específico: o Consórcio Nordeste.

7 Consórcio Nordeste

A Região Nordeste é composta de nove Estados, tem área de mais de 1,5 milhão de km² e é a terceira maior do país. Em 2019, contava com uma população de mais de 57 milhões de habitantes segundo o IBGE, que corresponde a 27,2% da população brasileira, sendo a segunda região mais habitada, contando com 63 municípios, com mais de 100 mil habitantes. A economia responde por 14,3% do PIB do país, com baixa industrialização. A maior parte das receitas advém da exportação de *commodities* e do turismo. A região é conhecida pelos problemas crônicos, como escassez hídrica, desigualdades sociais e baixo IDH.

Com a ideia de somar forças, foi criado em 2019 o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, o Consórcio Nordeste, autarquia interfederativa formada pelos nove Estados da região. Pelo estatuto, o órgão máximo do consórcio é a Assembleia Geral, composta pelos governadores dos Estados com direito a voto. Os vice-governadores participam apenas com direito a voz; um dos governadores presidirá o consórcio por um ano prorrogável após eleição em Assembleia Geral. É válido ressaltar que, já na sua denominação de pessoa jurídica de direito público, o Consórcio tem o desenvolvimento sustentável como meta síntese da sua atuação e das políticas a serem adotadas. O consórcio foi criado com a proposta de atrair investimentos, articulando e desenhando projetos e políticas públicas que mitiguem as dificuldades históricas da região sem comprometer as futuras gerações e preservando o meio ambiente.

O Consórcio Nordeste (2019) tem, entre outras metas:

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

O Consórcio tem atualmente 18 câmaras temáticas em todas as áreas estratégicas da gestão pública, como as de Saneamento Básico, Cultura, Segurança Pública e, mais recentemente, a de Meio Ambiente. Os debates nas câmaras permitem que o Consórcio adote medidas consubstanciadas em posições técnicas, seja nas compras públicas comuns, captação de investimentos e melhoria das capacidades de fiscalização e regulatória dos estados membros.

Em matéria de proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, na esteira das discussões da COP26, realizada em Glasgow, Escócia, em 2021, o Consórcio Nordeste, que participou do evento, em virtude do lamentável estado de coisas em termos ambientais no Brasil, com aumento do desmatamento e da destruição do meio ambiente durante o governo de Jair

Bolsonaro,¹⁰ os governadores nordestinos lançaram a Carta Compromisso “Nordeste pela ação climática”, defendendo a promoção do desenvolvimento socioeconômico pela “descarbonização da economia, conservação dos recursos e ambientes naturais e na adaptação às mudanças do clima”. Os governadores afirmaram que é preciso uma ação urgente em todas as esferas de governo, reafirmando total apoio aos princípios dos acordos internacionais climáticos, como o de Paris. Firmaram, ainda, compromisso de contribuir com recursos para a criação do Fundo Ambiental do Nordeste, programas específicos voltados ao semiárido nordestino e a monetização de ativos ambientais, com protagonismo dos entes subnacionais nordestinos nas medidas contra o aquecimento global, a redução de emissão de gases do efeito estufa, incentivos à “economia verde” e a melhoria nos indicadores sociais. Entre outros, os principais compromissos assumidos pelos estados consorciados são os seguintes:

1. Garantir a manutenção da cobertura vegetal atual da Mata Atlântica e Caatinga em nossos Estados e, também, do Cerrado baiano e da Amazônia maranhense, bem como de buscar a sua ampliação e de trabalhar pelo desmatamento ilegal zero em nossos biomas.
2. Aumentar a área total e a qualidade do conjunto de áreas protegidas no Nordeste, buscando qualificar a gestão das UCs Estaduais e contribuir para a permanente formação dos agentes públicos diretamente envolvidos.
3. Desenvolver ações coordenadas e integradas entre os nove Estados nordestinos visando a restauração, manutenção e preservação da Caatinga e a crescente incorporação deste bioma às estratégias sustentáveis de desenvolvimento.
4. Trabalhar para a recuperação e restauração florestal prioritariamente nas Unidades de Conservação, nas áreas de preservação permanente e Reservas Legais visando à implantação de corredores ecológicos.
5. Efetivar mecanismos para o Pagamento por Serviços Ambientais e monetização dos ativos verdes.
6. Ampliar os programas para o desenvolvimento da agricultura de baixo carbono.
7. Promover análise dinamizada do Cadastro Ambiental Rural e do Programa de Regularização Ambiental – CAR e PRA.
8. Avançar na ampliação do uso de energias renováveis, com foco nas matrizes eólica e solar, em combustíveis derivados de resíduos, de biomassa e na implantação de projetos de hidrogênio e de outras tecnologias inovadoras.
9. Atuar na redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes de resíduos com ações que eliminem os lixões, diminuam a destinação de resíduos aos aterros sanitários e ampliem o aproveitamento energético deles.
10. Considerar a necessária adaptação às mudanças climáticas em todos os programas governamentais, reconhecendo os impactos no ambiente costeiro e semiárido. Assim, definir estratégias para conter a erosão costeira, minimizar os efeitos das enchentes e evitar a ampliação dos fenômenos de desertificação.
11. Liderar ação articulada do Consórcio Nordeste com agentes multilaterais, setor privado e terceiro setor a fim de fortalecer as ações de combate às mudanças climáticas e implantar estratégias inovadoras de financiamento de políticas públicas.

8 Convênios e ações em meio ambiente do Consórcio Nordeste

A preocupação ambiental está no alicerce do consórcio. O próprio protocolo de intenções do Consórcio Nordeste traz, entre suas finalidades e objetivos, a preocupação ambiental, conforme consta na Cláusula 9ª, item VI:

¹⁰ “Outro ponto digno de nota é a conjuntura na qual o Consórcio Nordeste é criado. O que vem recentemente sendo chamado de “movimento municipalista internacional” chama atenção para atores subnacionais que utilizam como estratégia a oposição aos governos nacionais como forma de se destacar em paradiplomacia, buscar alianças e investimentos fora de seus países. Esse tem sido um método observado especialmente no cenário recente marcado pela insurgência de governos populistas, pela retomada de valores como o nacionalismo e por inspirações de movimentos de extrema direita que têm surgido em diversas regiões no cenário internacional. Essa estratégia dá enfoque principalmente para questões de meio ambiente e democracia. Assim, esses atores subnacionais tornam-se micro polos de valores democráticos, ou cidades que se comprometem com as metas de tratados internacionais para o meio ambiente, desenvolvimento sustentável e clima. Nesse sentido, o Consórcio Nordeste pode ser visto também como uma resposta à eleição e ao governo Bolsonaro, já que a proposta do consórcio é fortemente conectada com valores de governos progressistas” (SIMAN, 2021).

no meio ambiente, o aprimoramento do licenciamento ambiental e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e de gestão ambiental em apoio ao desenvolvimento sustentável da região do Nordeste; a promoção da educação ambiental, a realização de estudos e pesquisa ambiental conjuntos, planejamento e promoção da socioeconomia da biodiversidade, a revitalização de rios e mananciais, a gestão de bacias hidrográficas, os estudos sobre indicadores e monitoramento ambiental, as ações de preservação dos biomas, a promoção, defesa e proteção dos povos indígenas, as ações para preservação oceânica e planejamentos da socioeconomia do mar, ações conjuntas no âmbito das mudanças climáticas.

O protocolo de intenções prevê, ainda, na sua 10ª Cláusula, item XVII, que, entre as atribuições do Consórcio Nordeste para viabilizar suas finalidades em meio ambiente, poderá “realizar estudos técnicos para informar o licenciamento ambiental e urbanístico” para obter recursos federais ou estaduais, elaborando e monitorando planos, projetos e programas.

Em agosto de 2021, foi firmado um acordo entre a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Consórcio Nordeste, com o objetivo de promover inovação financeira para o desenvolvimento sustentável, com desenvolvimento do mercado de capitais na região. O acordo previu, ainda, um Plano de Trabalho, com uma agenda de finanças sustentáveis e de inovação financeira, projetos educacionais para segmentos em situação de vulnerabilidade (agricultores familiares, pescadores artesanais e assentados) e apoio do corpo técnico da CVM para uma Rede de Formação Financeira. O Plano de Trabalho também prevê a criação de um núcleo de inovação financeira sediado em Salvador (BA), com apoio técnico da CVM. Foi prevista também a criação de um Comitê de Educação Financeira e Mercado de Capitais no Consórcio com participação da CVM. O Comitê tem a função de analisar e hierarquizar as propostas de ação, acompanhar a efetividade das ações previstas na agenda e definir ações conjuntas visando ao desenvolvimento do mercado de capitais na região Nordeste. Iniciativas como projetos-piloto, pesquisas, organização de eventos, *workshops*, cursos e publicações também estão previstas.

Em 2019, o Consórcio firmou um acordo internacional com o governo francês. Foi assinada uma carta de intenções de cooperação nas áreas de meio ambiente e cidade sustentável, com enfoque nas áreas de saneamento básico, mobilidade sustentável, ecoturismo, agroecologia, proteção da biodiversidade, com troca de tecnologias, além de formação educacional. Em 2021, o acordo de cooperação com a França foi renovado em Recife (PE), com ampliação para outras áreas do apoio bilateral. O presidente do Consórcio declarou que inicialmente o investimento previsto com o acordo era de R\$7,5 bilhões, com apoio da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), que subsidiou também um grupo técnico para pensar a carteira de projetos acordados. Com a renovação do acordo, será possível que empresas privadas francesas invistam no Nordeste, e a ampliação gradativa do crédito será disponibilizada pela AFD. Eis alguns eixos por temas do acordo renovado que direta ou indiretamente abordam a questão ambiental e o direcionamento dos investimentos, trazendo termos importantes e de uso recente no campo das políticas públicas, como “bioeconomia”:

5.1 Em matéria de agricultura familiar: o desenvolvimento da agricultura sustentável, das indicações geográficas e do agroturismo e a dinamização da econômica dos territórios rurais por meio da sociobiodiversidade, da bioeconomia e do turismo sustentável.

5.2 Em matéria de meio ambiente: a monetização de ativos ambientais, a bioeconomia e os programas de pagamento de serviços ambientais com gestão integrada de unidades de conservação da região, o estímulo à economia circular e programas de logística reversa para resíduos sólidos e a integração de políticas ambientais com as de turismo e agricultura familiar e a gestão de parques naturais.

5.3 Em matéria de plataforma de investimentos: as questões relativas às finanças sustentáveis, à monetização de ativos ambientais, com especial foco no reflorestamento e proteção dos biomas da região e à captação de recursos para os projetos integradores e estruturantes da Região Nordeste, com identificação de projetos promissores de concessões e PPPs.

5.4 Em matéria de energia: programa de universalização do suprimento de energia, apoio e desenvolvimento da geração de energia com base em fontes renováveis, a expansão da infraestrutura de transmissão e pesquisa de novas fontes energéticas a exemplo do hidrogênio.

5.5 Em matéria de água e saneamento e de gestão de resíduos (saneamento básico): ações que contribuam para a universalização do abastecimento de água e do acesso ao esgotamento sanitário, ao desenvolvimento das tecnologias sociais de combate à insegurança hídrica e as parcerias público-privadas.

No tocante aos investimentos, o acordo entre o Consórcio Nordeste e a França (SIMAN, 2021)¹¹ criou um eixo chamado “Arranjos Público-Privados”, que estabelece que será dado suporte aos Estados na função do exercício regular do poder de polícia por meio de fundos garantidores e outras estruturas de suporte que incentivem a participação do investimento privado. Pelo acordo, cada eixo será tratado com um corpo técnico misto, com representantes do governo francês e das câmaras temáticas responsáveis por cada tema no Consórcio Nordeste.

Durante o I Encontro da Rede Nordeste de Meio Ambiente (ABEMA, 2020), evento que ocorreu paralelamente ao II Fórum Internacional de Meio Ambiente e Economia Azul em setembro de 2020, os Estados da Região Nordeste criaram a Rede Nordeste do Meio Ambiente, instância de governança que visa elaborar programas em escala regional aliados à sustentabilidade socioambiental. Ainda nesse evento, o Consórcio Nordeste comprometeu-se a captar recursos para atender aos projetos prioritários indicados pela Rede Nordeste de Meio Ambiente, sendo os quatro principais projetos: Corredores Ecológicos do Nordeste; Sistema de Monitoramento e Gerenciamento de Riscos Ambientais em Escala Regional; Planejamento Espacial Marinho do Nordeste; e Projeto Socioambiental Rede Nordeste para Economia Azul.

9 Câmara temática do meio ambiente

Em 4 de março de 2021, foi instituída a Câmara Temática do Meio Ambiente do Consórcio Nordeste, que, segundo a Portaria que a criou, tem por finalidade formular, apoiar e aperfeiçoar as políticas públicas ambientais de maneira integrada entre os estados. A Câmara deve ser composta pelos secretários estaduais de meio ambiente ou seu equivalente. No bojo de competências da Câmara Temática do Meio Ambiente previstas na Portaria que a instituiu estão:

I – apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos de saúde do Nordeste; II – elaborar e encaminhar propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas relativos à saúde; III – emitir parecer sobre consulta que lhe for encaminhada; e IV – convidar especialistas para assessorá-las em assuntos de sua competência, quando for o caso.

A Câmara Temática busca uma integração das políticas ambientais entre os nove Estados da região, pela troca de experiências e uma governança ambiental aliada ao desenvolvimento sustentável de maneira articulada, compartilhando boas práticas das gestões estaduais. Um plano de ação para monitoramento, proteção e recuperação de áreas degradadas nasceu dentro da Câmara Temática, como afirmou Wellington Dias, Governador do Piauí e Presidente do Consórcio de então, no lançamento do Plano de Ação Ambiental. Os estudos e análises advindos da Câmara

¹¹ “A ideia de oposição é utilizada também para construir parcerias internacionais, o que tem sido uma das frentes mais fortes de atuação do Consórcio Nordeste. A liderança de Ernesto Araújo no Itamaraty (2019-2021) seria também um facilitador para essas articulações internacionais ao criar um “vácuo” nas relações do Brasil com outros países. Nesse sentido, o Nordeste prevê a partir dessas alianças a integração energética da região, em cooperação com a França, e a atração de investimentos em educação e outras áreas, especialmente com Alemanha, França e Itália. A integração envolve também como objetivo a adoção de políticas públicas comuns, como já foram notadas nos setores de segurança pública e agricultura familiar. Essas relações estabelecem a chamada *science diplomacy* (diplomacia científica) que tem sido uma importante ferramenta para a União Europeia e seus países estabelecerem relações diplomáticas (no caso do nível subnacional, paradiplomáticas). Sendo apresentado um novo conceito para uma prática tão antiga quanto às relações internacionais, a diplomacia científica tem como método utilizar-se da ciência para estabelecer relações diplomáticas, assim como utilizar-se dessas relações já estabelecidas para a cooperação e intercâmbio científico” (SIMAN, 2021).

permitirão maior financiamento dos programas e projetos ambientais em todos os Estados do Nordeste e, também, servirão de corpo técnico para emitir pareceres dos investimentos oriundos do Fundo Ambiental do Nordeste.

10 Plano de ação ambiental integrado

Em 31 de maio de 2021, o Consórcio Nordeste deu passo mais ousado em matéria ambiental. Foi lançado o Plano de Ação Ambiental Integrado da Região Nordeste, dividido em cinco eixos temáticos: (i) boas práticas e ações integradoras; (ii) monitoramento, gestão do conhecimento e suporte à tomada de decisões; (iii) monetização de ativos ambientais; (iv) restauração e conservação da biodiversidade do Nordeste; e (v) controle e redução dos impactos sólidos.

Cada eixo temático ficará ao encargo de um ou mais Estados nordestinos, o que denota a participação efetiva dos consorciados não somente na formulação, mas na implementação e acompanhamento a nível de rua das políticas ambientais regionalizadas.

As ações contam com um cronograma de execução a curto-médio prazo, desenvolvidas por eixos e sob a coordenação de Estados diferentes. O primeiro eixo, conforme o plano, servirá para mapear a política ambiental no Nordeste, identificando o *status* das políticas ambientais dos Estados da região, estabelecendo parâmetros de boas práticas ambientais com ações integradoras. Tal mapeamento será feito mediante cronograma estabelecido e ficará sob a responsabilidade dos Estados de Pernambuco e Sergipe. O segundo eixo se refere à cooperação técnica com a plataforma MapBiomas e ficará a cargo de Pernambuco. Ainda no segundo eixo será criado um Observatório da Caatinga para instituir uma rede de conhecimento sobre o bioma, definir estratégias e auxiliar na tomada de decisões à guisa do desenvolvimento sustentável, com o apoio de bancos de incentivo, como o BNDES. Essa linha do eixo ficará com a Bahia.

A monetização de ativos ambientais é o terceiro eixo temático e visa à criação de um fundo ambiental e será responsabilidade do próprio Consórcio Nordeste com apoio do Estado do Piauí. O Consórcio fechou um acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O quarto eixo buscará um pacto pela restauração dos ecossistemas da região, construindo uma rede com instituições públicas, academia, organismos multilaterais, sociedade civil e setor privado. As ações desse eixo serão de responsabilidade de Pernambuco, que mapeará as áreas prioritárias para restauração de áreas degradadas, criação de corredores ecológicos da biodiversidade, produção de serviços ambientais e regularização ambiental, a fim de pensar as ações climáticas e desenvolver metodologias para restauração e integração dos ecossistemas.

O plano prevê também a gestão integrada das UCs estaduais, com estímulo a inovação, captação de recursos, articulação de ações de compatibilização de legislações estaduais e promoção da articulação com outras UCs municipais e federais. Será criado um sistema regional de UCs dos três níveis, sob a coordenação do Estado de Pernambuco, como ações do quarto eixo. O quarto e último eixo refere-se ao plano regional de contingência para incidentes de poluição por óleo na costa nordestina, que estabelece uma ação coordenada de prevenção e contingência contra desastres ambientais decorrentes de petróleo em ambientes costeiros e marinhos do Nordeste, com protocolo de gestão de risco em caso de incidentes de poluição por óleo na costa. O plano prevê, ainda, a atualização das Cartas de Sensibilidade ao Óleo, desenvolvimento do protocolo e captação de recursos para prevenção e pesquisa, a cargo de Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Ainda dentro do quinto eixo há a previsão de implementar a rede nordestina de enfrentamento ao lixo no mar, com formação e orientação aos municípios litorâneos da região, e um programa de economia circular para resíduos sólidos, apoiando as ações municipais de logística reversa e grupos de coleta seletiva, capacitação dos gestores locais para gestão adequada dos resíduos sólidos, com suporte técnico e institucional para programas locais de compostagem e reciclagem,

com um ambiente comum regulatório do setor de resíduos, sob a coordenação dos Estados de Rio Grande do Norte, Ceará e Alagoas.

Vale ressaltar que a ação do plano regional de contingência para incidentes de poluição por óleo na costa, contida no quinto eixo temático, vem como uma resposta institucional ao grave incidente ambiental ocorrido com maior impacto no litoral nordestino. Todos os Estados da região foram afetados, densas manchas de toneladas de óleo se acumulavam nas belíssimas praias e, segundo relatório da Polícia Federal (PF), mais de 5 mil toneladas foram retiradas das praias e do mar continental. A PF apontou, ainda, que a origem do óleo era um petroleiro grego. Na época, chamou atenção a falta de um plano de contingência e o suporte necessário dos órgãos ambientais em todas as esferas para deter o avanço das manchas. Os gastos dos Poderes nas três esferas foram estimados em mais de R\$188 milhões (PLATONOW, 2021).

11 Convênio com o MapBiomas

Outra medida arrojada celebrada nas ações do Plano de Ação Ambiental Integrado foi o acordo do convênio de cooperação técnica firmado entre o Consórcio Nordeste e o MapBiomas, este último representado na figura do Instituto Arapyaú de Educação e Desenvolvimento Sustentável. O convênio de cooperação técnica publicado no Diário Oficial do Estado do Piauí elenca o uso da plataforma MapBiomas para a “produção de informação e conhecimento de interesse estratégico para o controle, monitoramento, recuperação, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento dos municípios brasileiros”. No acordo, não há previsão de transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para sua execução.

O MapBiomas é uma iniciativa do Observatório do Clima, criado e gerido por uma rede com várias instituições, de ONGs a universidades, empresas de tecnologias, tendo por propósito mapear anualmente o estado da cobertura vegetal brasileira, monitorando qualquer alteração do território do país. A plataforma utiliza dados de imagens feitas por satélites de alta precisão, com potencial para monitorar a evolução do desmatamento. Como organização civil, o MapBiomas tem desempenhado papel fundamental para formulação de políticas contra o desmatamento, queimadas, assessorando órgãos ambientais e, ultimamente, tem sido importante para denunciar o descalabro ambiental que atravessa o Brasil.

O Relatório Anual do Desmatamento (RAD) de 2021, feito pelo MapBiomas, por exemplo, apontou que a Caatinga, bioma genuinamente nordestino, é o terceiro com mais aumento do desmatamento e representa 7% da área total desmatada no país. Dados do relatório mostram que Maranhão, Bahia e Piauí estão entre os dez primeiros Estados líderes de desmatamento, nas quarta, quinta e sétima posições, respectivamente. O complexo agroeconômico MATOPIBA, formado por Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, foi a área de expansão agropecuária que teve a maior concentração de desmatamento. O relatório também indica que a Bahia foi o estado com a menor atuação nas ações de combate ao desmatamento.

Tais informações denotam que muito ainda precisa ser feito na Região Nordeste para proteção e preservação do meio ambiente e que o convênio com uma organização como o MapBiomas, com robustez, pesquisa e credibilidade no combate à destruição ambiental, é um passo importante e fundamental, que marca uma importante medida e ação de um consórcio público na defesa do meio ambiente, na busca de medidas efetivas, subsidiando a produção de dados e estratégias no controle, no monitoramento e no combate ao desmatamento ilegal, ampliando medidas de proteção aos biomas e à biodiversidade, bem como municinando a gestão ambiental e florestal integrada da região.

12 Fundo Ambiental do Nordeste

Outra importante medida criada para concretizar as metas e ações do Plano Ambiental Integrado, anunciada desde a carta “Nordeste pela ação climática”, é a de um fundo ambiental. Os estados se comprometeram a criar um fundo público ambiental a nível regional, com canalização de recursos orçamentários, bancos estaduais de desenvolvimento e incentivo, somados a prospecção de parcerias internacionais e com iniciativa privada.

Os fundos públicos são incentivados com a redistribuição dos impostos arrecadados, sem personalidade jurídica, que visam realizar finalidades previamente estabelecidas por norma, fortalecem o federalismo cooperativo, são estratégicos e vitais para o atendimento de políticas setoriais e redução das desigualdades regionais e sociais. Sua disciplina está no art. 167, IX, da Constituição Federal e nos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964.¹²

O objetivo do fundo ambiental é financiar programas e projetos ambientais em toda a Região Nordeste, estruturá-los com ativos ambientais e colaborar com municípios da região para criar UCs. Para isso, ainda são necessárias a formalização do instrumento jurídico de constituição do fundo, a captação de recursos e a definição de um barema de critérios para a alocação dos recursos e a seleção de projetos. Nas etapas de implantação do fundo, está posta a necessidade de compatibilização de normas e leis pelos consorciados, permitindo o financiamento do fundo com recursos e linhas de incentivo, por meio também da partilha de conhecimento; os estudos para implantação do fundo estão a cargo do próprio Consórcio Nordeste, com coordenação do Estado do Piauí.

No Nordeste, somente a Bahia tem fundo ambiental estadual, o Fundo Estadual de Recursos para o Meio Ambiente (Ferfa), vinculado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, com o objetivo de financiar e executar a Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção da Biodiversidade. Em 2020, segundo o relatório de prestação de contas, foram previstos no orçamento estadual R\$198.000,00 para o fundo. Com outras fontes de recursos captadas, o valor mais que dobrou, chegando a pouco mais de R\$423.000,00 (FERFA, 2020).

Conclusão

O meio ambiente como direito fundamental é do interesse de todos, e sua defesa incumbe também a todos – coletividade e Poder Público –, não importando de qual nível seja este último. Não há espaço para que o meio ambiente seja compreendido apenas como algo de interesse local. Sabemos que o que ocorre no oeste baiano, por exemplo, é capaz de afetar todo o país, o continente e, por que não dizer, o mundo. Não existem fronteiras geográficas imaginárias capazes de deter os estragos da degradação ambiental.

Nesse sentido, o constituinte originário pensou um modelo de proteção ambiental calcado no federalismo de cooperação, sem competição entre quem pode mais ou quem tem maiores poderes, e a proteção do meio ambiente faz parte do corolário de competências comuns aos entes da federação brasileira (art. 23, VI, Constituição Federal), orientada pelo entendimento prevalecente, o da predominância de interesses em detrimento da competência seja de quem for, ou seja, no menor sinal de ameaça iminente ao meio ambiente, deve quem dela tomar conhecimento agir de imediato, para resguardar aquilo que é único, não podendo ser repostado na sua forma original.

¹² “A adoção de fundos, segundo a finalidade, é um importante instrumento para a decisão política e a gestão governamental dos objetivos a serem atendidos. Pela Lei 4.320/1964, outra característica desses fundos consiste na possibilidade de transporte dos saldos de exercícios anteriores, afastada a devolução dos recursos não utilizados para compor os créditos orçamentários do ano posterior. A facilidade de controle e a transparência também são fatores de relevo para a Constituição Financeira. Quando empregados em programas ou planos, os fundos têm a vantagem adicional de duração ilimitada, salvo exceção legal. Isso garante a continuidade de programas ou políticas públicas qualificadas de modo duradouro. Outra vantagem é que os recursos são de fonte certa, o que favorece a previsibilidade e continuidade do financiamento estatal” (TORRES, 2016, p. 13-14).

No Estado Socioambiental e Constitucional de Direito, o meio ambiente reclama a maior proteção possível, partindo do Poder Público, nas três esferas, dos atores privados, da sociedade civil organizada etc., sem retrocessos. A centralização de poder, dando aos entes subnacionais autonomia política, financeira e administrativa, visa ao desenvolvimento regional, que é um dos objetivos fundamentais da República. É nesse diapasão que surgem os consórcios públicos, instrumentos legais para melhorar a gestão, compartilhando responsabilidades e serviços formalmente e permitindo melhoria na gestão ambiental, com o compartilhamento de corpo técnico especializado e da estrutura de apoio.

Contudo, ainda existe bastante celeuma quanto à repartição de competências e ao papel dos entes na preservação do meio ambiente. Nesses conflitos, deve prevalecer a norma que melhor defenda a proteção ao meio ambiente, por ser preceito constitucional que se sobrepõe aos demais. Nos casos em que não seja possível solucionar pela integração de normas gerais e especiais, a tomada de decisões deve ser norteadada pelo princípio do *In dubio pro natura*.

No debate acerca da descentralização e de cooperação, os consórcios públicos se apresentam como alternativas viáveis para a implementação de políticas públicas, que é uma das formas de dar concretude ao princípio da cooperação federativa ecológica, conciliando interesses que extrapolam fronteiras, por meio da gestão consorciada e compartilhada de serviços diante da escassez de recursos financeiros e técnicos, na busca de cooperação mútua suficiente para se alcançar um desenvolvimento efetivamente sustentável e ecologicamente equilibrado.

Esta pesquisa buscou apresentar experiências reais e importantes em matéria ambiental no federalismo brasileiro, detendo-se na recente e positiva iniciativa do Consórcio Nordeste, o que demonstra um deslocamento das preocupações dos gestores públicos em maior escala à seara ambiental, bem como à defesa da ciência e de parcerias que promovam o desenvolvimento sustentável.

A gestão associada interfederativa horizontal, pautada pelo desenvolvimento sustentável, é capaz de permitir que os entes alcancem as metas internacionais estabelecidas, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estimulando a cooperação federativa no cumprimento das competências comuns aquinhoadas pela Constituição Federal.

O Plano de Ação Ambiental Integrado do Consórcio Nordeste é uma iniciativa arrojada e promissora, com potencial de colher bons frutos pelo seu alcance regional a título de proteção ambiental integrada, o que permite maior celeridade das políticas conjuntas elaboradas, compartilhamento de responsabilidades e coordenação que faz aumentar o senso de cooperação. Outras medidas, como monetização de ativos ambientais e gestão compartilhada das UCs, são louváveis, mas precisam ser observadas de perto quanto à sua implementação.

Outra inovação importante foi buscar suporte técnico com uma organização não governamental, o MapBiomass, para que, com os relatórios de imagens de satélites em alta definição, o tratamento das informações e outros levantamentos científicos, o Poder Público subsidie e desenhe políticas ambientais e elabore medidas de intervenção em defesa da natureza. Do ponto de vista financeiro, o anúncio da criação de um fundo ambiental regional é animador, podendo ser a primeira iniciativa em âmbito nacional, com canalização de recursos e até captação de recursos em bloco em organismos estrangeiros para projetos ambientais e aperfeiçoamento técnico de gestores e produtores.

Como nos lembra Raul Machado Horta (1999), a Constituição da República de 1988 exprime o estágio culminante da incorporação do meio ambiente ao ordenamento jurídico do país. A Constituição tornou o meio ambiente tema da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Logo, para além de competências exclusivas em matéria legislativa, a defesa de um meio ambiente sadio e equilibrado para esta e as futuras gerações é dever dos

gestores públicos em todos os níveis, com atuação conjunta e de colaboração mútua, permanente e constitucionalmente obrigatória.

Abstract: This article addresses the Brazilian cooperative federalism model and the debate on sustainable development and environmental protection, with an analysis of the division of powers to resolve environmental issues, in the implementation of public policies and inspection. In this regard, the work makes a brief examination of the role and importance of public consortia, an instrument created by Law nº 11.107/2005 based on art. 241 of the 1988 Constitution, in the sharing of responsibilities, especially in terms of the environment, presenting the experience of the Northeast Consortium and the elaboration of its Integrated

Environmental Action Plan, among other measures. This article is based on the idea of the Socio-environmental Rule of Law, which tracks the understanding of the environment as a fundamental right inherent to human dignity, in addition to the international commitments to protect biodiversity to which Brazil is a signatory. The approach of this research is qualitative, exploratory, explanatory, supported by review and bibliographic and documentary research.

Keywords: Federalism. Public policy. Powers. Public consortia.

Referências

- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BAHIA (Governo do Estado). *Relatório de prestação de contas do FERFA 2020*. Secretaria do Meio Ambiente, 2021. Disponível em: www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Ascom/FERFA_Relatorio_Seguranca/RelatorioFerfa2020.pdf. Acesso em: 3 fev. 2023.
- BERTÉ, Rodrigo. *Gestão socioambiental no Brasil: uma análise ecocêntrica*. Curitiba: InterSaberes, 2013.
- BORINELLI, Benilson *et al.* Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. *Rev. Serv. Público Brasília*, Brasília, n. 68. p. 807-834, out./dez. 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/1532/1933/9651>. Acesso em: 15 maio 2020.
- BRASIL. Ministério da Economia. *CVM e Consórcio Nordeste firmam Acordo de Cooperação para gerar desenvolvimento sustentável no Nordeste*. Brasília, out. 2021. Disponível em: www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/cvm-e-consorcio-nordeste-firmam-acordo-de-cooperacao-para-gerar-desenvolvimento-sustentavel-no-nordeste. Acesso em: 4 fev. 2022.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Consórcios Públicos*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuossolidos/cons%C3%B3rcios%C3%BAblicos.html>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- BRASIL Verde: governadores avançam na criação de consórcio em defesa do desenvolvimento sustentável. *ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente)*, 18 out. 2021. Disponível em: www.abema.org.br/noticias/655-brasil-verde-governadores-avancam-na-criacao-de-consorcio-em-defesa-do-desenvolvimento-sustentavel. Acesso em: 4 fev. 2023.
- BRITO, Débora. Brasil tem 491 consórcios públicos, mostra levantamento. *Agência Brasil*, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-12/brasil-tem-491-consorcios-publicos-mostra-levantamento>. Acesso em: 10 maio 2022.
- BROIETTI, Cleber *et al.* O impacto dos consórcios públicos no gasto ambiental nos municípios do sul do Brasil. *Rev. Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23, 2020. Disponível em: www.scielo.br/j/asoc/a/cT7R4DMzY9kZ33b5TrpQ4mS/?lang=pt. Acesso em: 3 fev. 2023.
- CALDEIRA, Jorge *et al.* *Brasil: paraíso restaurável*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CAVALCANTE, Denise L. Direito tributário e meio ambiente. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPINOLA, Ana Luísa Silva (Orgs.) *Direito Ambiental e sustentabilidade*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.
- CONSÓRCIO NORDESTE. *Nordeste pela ação climática*, 19 abr. 2021.
- CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos E. Faraco. *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. São José, SC: Conceito, 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345462/mod_folder/content/0/3.0.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%201-73.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 5 jul. 2022.
- CONTI, José Mauricio, SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- COUCEIRO, Leonardo da Costa. Os consórcios públicos e o federalismo cooperativo. *Revista DPU*, n. 34, jul./ago. 2010. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/706/1/Direito%20Publico%20n342010_Peter%20Haberle.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.
- ESTADOS formalizam a criação da Rede Nordeste do Meio Ambiente – SEMA/BA. *ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente)*, 25 set. 2020. Disponível em: www.abema.org.br/noticias/533-estados-formalizam-a-criacao-da-rede-nordeste-do-meio-ambiente-sema-ba. Acesso em: 3 fev. 2023

- FARIAS, Paulo José. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 135, jul./set. 1997. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/281. Acesso em: 15 maio 2022.
- FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FIORILLO, Celso A. Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- HAWKEN, Paul et al. *Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial*. Trad. Luiz A. Araújo e Maria L. Felizardo. São Paulo: Cultrix, 1999.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- LEITE, Héber Tiburtino. *Contemporaneidade e federalismo de cooperação mediante a formalização de consórcios públicos: análise da atuação internacional do consórcio nordeste em busca do desenvolvimento regional*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2021.
- LEHFELD, Lucas S.; OLIVEIRA, Raul M. F. Estado socioambiental de direito e o constitucionalismo garantista: o princípio In Dubio Pro Natura como mecanismo de controle do ativismo judicial contrário à tutela dos direitos fundamentais ambientais. *Conpedi Law Review*, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3612>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Cartilha de orientações: atuação dos consórcios no licenciamento municipal ambiental. Disponível em: <https://desenvolvimento.mg.gov.br/assets/projetos/1064/898bb1aa3e0a9ec356c6f127a51c7729.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- MOTA, Maurício (Coord.). *Função social do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- NUSDEO, Ana Maria. *Pagamento por serviços ambientais. Sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.
- PIAÚÍ (Estado). Consórcio Nordeste. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2021. *Diário Oficial*, n. 135. Teresina, 29 jun. 2021.
- PIAÚÍ (Estado). Consórcio Nordeste. Portaria nº 04/Cidsne/Pres. Institui a Câmara Temática do Meio Ambiente no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. *Diário Oficial*, n. 44. Teresina, 4 mar. 2021.
- PLATONOW, Vladimir. Óleo que atingiu praias do Nordeste veio de petroleiro grego, diz PF. *Agência Brasil*, 20 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-12/oleo-que-atingiu-praias-do-nordeste-veio-de-petroleiro-grego-diz-pf>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- PROJETO MAPBIOMAS. Relatório anual do desmatamento no Brasil 2021. São Paulo: MapBiomass, 2022. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf. Acesso em: 3 fev. 2023.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais: Leis n. 11.079/2004, 11.107/2005 e 9.637/98*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ROCHA, Julio C. Sá; BARRETO, Ariadne Muricy. Desafios do federalismo cooperativo na gestão ambiental: impasses e perspectivas na atuação dos consórcios públicos. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v. 14, n. 2, p. 107-122, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/33327>. Acesso em: 15 maio 2022.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- SILVA, Renata Araújo da. Gastos ambientais no setor público do Nordeste Brasileiro. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 7, n. 5, p. 50072-50092, maio 2021. Disponível em: www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/download/30023/23646. Acesso em: 15 maio 2022.
- SIMAN, Tainá. Consórcio Nordeste: regionalismo subnacional e diplomacia científica. *Observatório de regionalismo*, 13 abr. 2021. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2021/04/13/consorcio-nordeste-regionalismo-subnacional-e-diplomacia-cientifica>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui O. Bernardes. *Gestão socioambiental: estratégias na nova era da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- TORRES, Heleno Taveira. *Fundos de participação e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado*. São Paulo: EDUSP, 2016. p. 13-14.

WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. Repartição de competências em matéria ambiental. *In*: WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Manual de Direito Ambiental*: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTANA, Matheus dos Santos. Federalismo, meio ambiente e consórcios públicos: uma breve análise da experiência do Plano de Ação Ambiental Integrado do Consórcio Nordeste. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 45-65, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art04.
