

CONSÓRCIOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Ana Luiza Vieira Camargos¹
Luiz Gustavo Ferreira Duarte²
Rafael Soares Duarte de Moura³

RESUMO

A figura dos consórcios, em especial os públicos, configura-se como instrumento de institucionalização da articulação federativa. O presente estudo tem por finalidade desenvolver uma análise crítica acerca da gestão colaborativa na prestação dos serviços públicos, buscando compreender a operacionalização da cooperação intergovernamental no Brasil e o modo como os consórcios se estruturam nesse arranjo, bem como identificar os desafios e entraves à execução eficiente, acessível e responsiva desses serviços às demandas sociais. Para isso, adota-se o método dedutivo, com enfoque exploratório, valendo-se de pesquisa bibliográfica, mediante revisão de literatura especializada, artigos científicos e legislação pertinente. O artigo estrutura-se em três seções. A primeira aborda a concepção do federalismo cooperativo e suas implicações. Em seguida, analisa-se a definição, as características e o arcabouço jurídico dos consórcios, examinando as dinâmicas de cooperação na prestação de serviços públicos e seus desafios no contexto do desenvolvimento regional e da governança metropolitana. Por fim, a conclusão evidencia a relevância dos consórcios públicos como mecanismos aptos a promover ganhos econômicos e sociais significativos, permitindo aos entes locais enfrentar demandas comuns que, de modo isolado, dificilmente seriam superadas,

¹ Graduanda do curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5301-7883>. E-mail: analuizacamargos2@gmail.com

² Graduando do curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5737-1282>. E-mail: luizgustavoduarteadv@gmail.com

³ Pós-Doutor em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1104-491X> E-mail: rafael.moura@unimontes.br



especialmente nas áreas da saúde, educação e demais serviços públicos essenciais.

Palavras-chave: Consórcios. Cooperação. Serviços Públicos. Direito Administrativo.

CONSORTIUMS: A CRITICAL ANALYSIS OF COOPERATION DYNAMICS IN THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES

ABSTRACT

Consortia, especially public consortia, are an instrument for institutionalizing federative articulation. This study aims to develop a critical analysis of collaborative management in the provision of public services, seeking to understand the operationalization of intergovernmental cooperation in Brazil and the way in which consortia are structured in this arrangement, as well as to identify the challenges and obstacles to the efficient, accessible and responsive execution of these services to social demands. To this end, the deductive method is adopted, with an exploratory focus, using bibliographical research, through a review of specialized literature, scientific articles and relevant legislation. The article is structured in three sections. The first addresses the concept of cooperative federalism and its implications. Then, the definition, characteristics and legal framework of consortia are analyzed, examining the dynamics of cooperation in the provision of public services and their challenges in the context of regional development and metropolitan governance. Finally, the conclusion highlights the relevance of public consortia as mechanisms capable of promoting significant economic and social gains, allowing local entities to face common demands that, in isolation, would be difficult to overcome, especially in the areas of health, education and other essential public services.

Keywords: Consortia. Cooperation. Public Services. Administrative Law.

CONSORCIOS: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA DINÁMICA DE COOPERACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

RESUMEN

Los consorcios, especialmente los públicos, constituyen un instrumento para institucionalizar la articulación federativa. Este estudio tiene como objetivo desarrollar un análisis crítico de la gestión colaborativa en la prestación de servicios públicos, buscando comprender la operacionalización de la cooperación intergubernamental en Brasil y la forma en que se estructuran los consorcios en este esquema, así como identificar los desafíos y obstáculos para la ejecución eficiente, accesible y sensible de estos servicios a las demandas sociales. Para ello, se adopta el método deductivo, con un enfoque exploratorio, utilizando la investigación bibliográfica, a través de una revisión de literatura especializada, artículos científicos



y legislación relevante. El artículo se estructura en tres secciones. La primera aborda el concepto de federalismo cooperativo y sus implicaciones. Luego, se analiza la definición, las características y el marco legal de los consorcios, examinando la dinámica de la cooperación en la prestación de servicios públicos y sus desafíos en el contexto del desarrollo regional y la gobernanza metropolitana. Finalmente, la conclusión destaca la relevancia de los consorcios públicos como mecanismos capaces de promover importantes ganancias económicas y sociales, permitiendo a las entidades locales afrontar demandas comunes que, de forma aislada, serían difíciles de superar, especialmente en los ámbitos de la salud, la educación y otros servicios públicos esenciales.

Palabras clave: Consorcios. Cooperación. Servicios Públicos. Derecho Administrativo.

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, persiste um relevante paradoxo no federalismo brasileiro. De maneira singular entre as federações contemporâneas, os municípios foram alçados à condição de entes federativos autônomos, enquanto a Constituição lhes atribuiu a responsabilidade pela implementação de um vasto conjunto de direitos sociais. Com o tempo, surgiram entraves à efetivação dessa estrutura, muitos deles decorrentes da fragmentação excessiva da federação, como explica Arretche (2001).

A partir da década de 1990, a cooperação entre entes federativos ganhou destaque, diante da insuficiência dos municípios, isoladamente, para garantir o acesso a muitos serviços públicos. Segundo Abrucio, Filippm e Dieguez (2013), foi necessário introduzir novas práticas na administração pública, como os sistemas nacionais de políticas públicas, a fim de fortalecer capacidades locais e promover a convergência nos padrões de prestação dos serviços. Nesse processo, difundiram-se práticas consorciadas e um ambiente institucional favorável à cooperação entre entes autônomos e interdependentes.

A Constituição de 1988 reconheceu o problema, mas trouxe apenas uma previsão genérica sobre o tema no parágrafo único do artigo 23, que previa a necessidade de uma lei complementar para disciplinar a cooperação. A Emenda Constitucional nº 19/1998 avançou ao incluir no artigo 241 a previsão expressa dos



consórcios públicos e dos convênios de cooperação, a serem regulamentados por legislação específica.

Com base nesse marco, foi sancionada a Lei nº 11.107/2005, que regulamenta a cooperação entre entes para a gestão compartilhada de serviços públicos. Ainda que os consórcios intermunicipais já existissem antes da norma, a lei conferiu estrutura jurídica mais definida à cooperação interfederativa, com regras sobre organização, formalização contratual, limites e constituição de pessoa jurídica consorcial, inclusive com participação da União.

Outro avanço foi a regulamentação dos contratos de programa, que viabilizam a gestão associada de serviços públicos, bem como os contratos de rateio e outras disposições de natureza constitucional, agora integrados a esse regime jurídico.

Neste cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar criticamente as dinâmicas de cooperação desenvolvidas por meio dos consórcios públicos na prestação de serviços, relacionando esses arranjos ao desenvolvimento regional e à gestão metropolitana. Também se examina o funcionamento dos consórcios como mecanismos de execução de atividades de utilidade pública, com leitura crítica da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007.

A justificativa para esta investigação parte da compreensão de que o consórcio público é instrumento estratégico para implementação de políticas públicas no modelo de federalismo cooperativo brasileiro. Propõe-se uma abordagem analítica desses consórcios, com atenção à influência de modelos jurídicos externos na conformação do sistema brasileiro. Por fim, será apresentada uma breve contextualização histórica dos conceitos envolvidos, situando o debate nas circunstâncias concretas que fundamentam a discussão atual.

FEDERALISMO E COOPERAÇÃO

A ideia de Estado federativo está intrinsecamente ligada à articulação de esforços, sendo a cooperação um componente essencial da lógica do federalismo.



Esse modelo deve ser compreendido como dinâmico, adaptável ao tempo e ao espaço, e fundamentado na união da diversidade, como aponta Bercovici (2001).

O federalismo permite a coexistência de um Estado único com entes subnacionais autônomos, cuja atuação conjunta baseia-se na cooperação para resolver conflitos e harmonizar interesses. Conforme Moreira Neto (1998), essa atuação pode ser motivada por fins públicos comuns ou por interesses particulares, que dão origem a outros tipos de ajuste jurídico.

Bercovici (2004) identifica dois momentos na cooperação federativa: o da determinação, em nível federal, com a participação dos entes subnacionais, e o da adaptação, quando Estados e municípios ajustam as decisões às suas peculiaridades. Tal dinâmica reforça a importância da articulação interna como via para o desenvolvimento, por meio de políticas públicas sensíveis às prioridades regionais.

No Brasil, o federalismo é estruturado em três níveis: União, Estados (e Distrito Federal) e Municípios. Segundo Almeida (2005), a Constituição define competências exclusivas ou concorrentes entre os entes. Quanto aos municípios, a indefinição do conceito de “interesse local” gera insegurança jurídica na delimitação de suas atribuições.

O artigo 24 da Constituição trata das competências concorrentes. Negrini (2009) explica que os Estados podem editar normas complementares às diretrizes da União. Embora não haja consenso, entende-se que os municípios também detêm competência suplementar, quando houver interesse local e necessidade de detalhamento de normas gerais.

Campos (2006) observa que a Constituição de 1988 organiza o ordenamento em um núcleo central da União e sistemas parciais próprios dos Estados e Municípios, assegurando-lhes autonomia dentro dos limites constitucionais.

A coordenação administrativa é essencial à função pública. A chamada coordenação gerencial visa ampliar a eficiência e racionalizar a gestão. Negrini (2009) afirma que essa abordagem intensificou a articulação entre órgãos públicos e

privados, originando novos instrumentos jurídicos voltados à eficácia e à ética na administração pública.

Esse movimento se expressa no Direito Administrativo por meio de instrumentos como parcerias público-privadas, contratos de gestão, termos de parceria, termos de ajustamento de conduta e convênios diversos. Entre eles, destacam-se os contratos de gestão e, principalmente, os consórcios públicos, que se consolidam como ferramentas paradigmáticas da cooperação administrativa, por possibilitarem a gestão associada e eficiente de serviços públicos.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Nos termos da Lei nº 11.107/05, os consórcios públicos são associações interfederativas dotadas de personalidade jurídica, instituídas por lei de cada ente participante e destinadas à gestão associada de serviços públicos. Em outras palavras, “[...] os consórcios públicos são instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, com potencial para superar assimetrias de capacidades e permitir o exercício das novas responsabilidades dos entes governamentais” (CAMPOS, 2006, p.4). Nesse mesmo sentido:

[...] é inegável que os consórcios frutificam num contexto de revisão do papel do Estado, inserindo-se definitivamente entre os instrumentos e técnicas da novel administração pública gerencial, que projetou as bases da administração consensual, mas com esta não se confunde. (NEGRINI, 2009, P.57).

Historicamente, os consórcios surgiram como alternativas à prestação direta de serviços pelo Estado, que passou a atuar como concedente, delegando essa execução a terceiros, inclusive entidades públicas e privadas. Já em um terceiro momento:

[...] o Estado volta a repassar a execução dos serviços à iniciativa privada, seja alienando o controle das empresas estatais, seja atuando em parceria com os particulares – fala-se aí na “privatização”, em sentido amplo (DI PIETRO, 2008, p.57-58).

A formação de consórcios intermunicipais acompanha mudanças no modelo federativo brasileiro, com destaque para o fortalecimento local após a redemocratização e a descentralização. DIAS (2006) aponta esse processo como catalisador da busca por soluções conjuntas entre municípios. Segundo CARVALHO (2002), os consórcios superaram dificuldades estruturais enfrentadas por municípios pós-Constituição de 1988, viabilizando políticas públicas compartilhadas e otimização de recursos.

A Lei nº 11.107/2005 consolidou a cooperação interfederativa ao permitir a criação de consórcios com participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conferindo-lhes personalidade jurídica e estabilidade institucional. A adesão permanece facultativa, exigindo aceitação das regras do ato constitutivo e o cumprimento das obrigações assumidas, inclusive no caso de desligamento.

Além dos consórcios, a legislação prevê contratos de programa e convênios de cooperação. Contudo, ajustes firmados após 7 de abril de 2005 devem observar obrigatoriamente a nova lei. Os acordos anteriores, sem personalidade jurídica, são denominados “consórcios administrativos”. Conforme DI PIETRO (2006), tal distinção revela a superação desses modelos antigos frente ao novo marco legal.

Doutrinadores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001) e Hely Lopes Meirelles (2003) equiparam consórcios a convênios, destacando que os primeiros ocorrem entre entes da mesma esfera federativa, enquanto os segundos admitem uma diversidade maior de participantes, inclusive particulares (NEGRINI, 2009). Para a corrente majoritária, os convênios implicam convergência de interesses comuns, ao contrário dos contratos, marcados por interesses contrapostos. Mello (2006), no entanto, argumenta que ambos são contratos, semelhantes até aos societários.

A constituição de um consórcio envolve duas etapas: o contrato entre entes (natureza contratual) e a adesão, que é ato administrativo complexo, com manifestação dos Poderes Executivo e Legislativo. A Lei nº 11.107/2005 atribui aos consórcios personalidade jurídica pública ou privada. Quando pública, tratam-se de autarquias interfederativas, submetidas ao regime das autarquias em geral.



O Decreto nº 6.017/2007 regulamenta sua constituição. Como manifestação associativa entre entes autônomos, não há exigência de licitação, mas é necessário que o protocolo de intenções seja ratificado por lei aprovada nos Legislativos participantes. A participação é restrita aos entes federativos — União, Estados, DF e Municípios. Segundo CARVALHO FILHO (2009), entidades da administração indireta, por não possuírem autonomia política, não podem integrar formalmente consórcios públicos, embora possam firmar contratos ou convênios com eles, sem necessidade de licitação.

Os consórcios públicos e o desenvolvimento regional

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil vivenciou uma significativa ampliação do número de municípios, resultado, em grande parte, da criação de novas unidades por meio de plebiscitos de desmembramento. Os entes municipais recém-criados, contudo, passaram a enfrentar limitações relevantes quanto à sua autonomia, tornando-se fortemente dependentes de repasses federais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Diante desse cenário, as novas estruturas institucionais atribuídas aos municípios encontraram grandes desafios de implementação, o que favoreceu a constituição de arranjos federativos cooperativos, como os consórcios públicos, voltados à concretização de projetos de desenvolvimento compartilhado. A este respeito:

Em outras palavras, novos poderes e institucionalidades federativos concedidos aos municípios tornam sua aplicabilidade extremamente dificultada por todo tipo de obstáculo e constrangimento provenientes: a) do capitalismo mundializado; b) das entidades multilaterais (ambos direcionam o papel dos municípios); c) dos limites fiscais, e também institucionais, em razão da ausência de autonomia dos municípios por decisões interpostas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Congresso Nacional. (FONSECA, 2013, p.33)

A abordagem do desenvolvimento, no entanto, exige uma perspectiva ampliada que incorpore, além de indicadores econômicos, aspectos sociais, culturais e institucionais. A superação do paradigma centrado no crescimento

econômico demanda novos modelos que promovam bem-estar social e equidade territorial. Transformações recentes — como globalização, reestruturação produtiva e avanço tecnológico — provocaram a desconcentração industrial e estimularam a busca por regiões mais competitivas.

Nesse cenário, surge uma nova concepção de desenvolvimento regional baseada em fatores endógenos, como capital social, governança e identidade local, que passaram a integrar, com indicadores como PIB e capital físico, as políticas públicas. No Brasil, esse processo coincidiu com a descentralização político-administrativa, ampliando o papel dos municípios no planejamento e execução de políticas públicas.

A partir daí, fortaleceu-se a ideia de uma política regional sustentada na cooperação entre entes federativos. Os consórcios públicos tornaram-se mecanismos institucionais relevantes para a articulação de ações conjuntas, favorecendo a prestação de serviços, atração de investimentos e formulação de estratégias territoriais. A descentralização permitiu que todas as esferas de governo elaborassem políticas regionais, antes centralizadas na União.

Entretanto, desigualdades socioeconômicas ainda dificultam a eficácia dessas políticas. Um exemplo é a “guerra fiscal”, que opõe estados e municípios na disputa por empresas, mediante concessões tributárias que comprometem receitas de impostos como ISS, ICMS e IPTU. Essa lógica reforça o federalismo competitivo e acirra disparidades regionais. Como observam Rocha e Faria (2012, p. 81-82), a competição pode “[...] redundar também em guerra fiscal, já que os entes federados podem se valer da possibilidade de conceder isenção fiscal para atrair investimentos, instaurando assim uma dinâmica que acaba por enfraquecer a todos.”

Diante disso, os consórcios públicos aparecem como alternativa para mitigar os efeitos da fragmentação, promovendo soluções coordenadas. Embora a legislação brasileira sobre consórcios não seja isenta de críticas, ela representa avanço institucional ao permitir o diálogo entre diferentes níveis de governo e regiões, pactuando interesses diversos. Tais arranjos se articulam a outras formas

de cooperação, como os Arranjos Produtivos Locais (APLs), fóruns temáticos e polos regionais, fortalecendo a gestão pública local.

Importante destacar que os consórcios não são soluções universais, mas instrumentos eficazes diante dos desafios urbanos e das transformações no perfil produtivo das cidades. Por estarem mais próximos da realidade local, permitem que os municípios identifiquem e resolvam suas necessidades comuns com maior eficiência. Além disso, proporcionam economia de escala na prestação de serviços, o que beneficia especialmente municípios pequenos com baixa capacidade fiscal.

A colaboração entre municípios, e destes com os demais entes federados, contribui para o aprimoramento da administração pública e para o desenvolvimento institucional e técnico dos servidores. Assim, a construção de uma cultura cooperativa deve compor as estratégias de fortalecimento do Estado local.

Os consórcios também viabilizam a implementação de projetos mais alinhados às demandas reais das comunidades, superando limites de políticas tradicionais, como incentivos fiscais e créditos subsidiados. No Brasil, destacam-se experiências na saúde (especialmente em Minas Gerais), na gestão de recursos hídricos (como o ABC paulista) e de resíduos sólidos (em Santa Catarina e Paraná), frequentemente com estímulo dos estados à formação dos consórcios.

Segundo a Munic (2019/IBGE), houve crescimento de 66,3% no número de municípios integrantes de consórcios públicos entre 2015 e 2019. Em 69,2% das cidades, havia participação em ao menos um consórcio, com tendência crescente de consórcios verticais com estados, sinalizando maior articulação federativa.

A territorialidade é fator decisivo para o sucesso dos consórcios. A afinidade entre localidades, quanto a cultura política, tamanho e localização geográfica, favorece a cooperação. Em contrapartida, disparidades acentuadas podem gerar desequilíbrios na tomada de decisões e nos benefícios obtidos.

Desse modo, os consórcios públicos introduzem uma nova lógica de governança, pautada pela cooperação e adaptada às especificidades regionais. Essa cultura político-administrativa deve rejeitar modelos padronizados, respeitando a realidade dos entes envolvidos — sua governança, territorialidade e níveis de



confiança. As experiências já consolidadas podem orientar a criação de novos arranjos, desde que adaptadas e não simplesmente replicadas.

O consorciamento em regiões metropolitanas

No Brasil, as regiões metropolitanas foram instituídas durante o Regime Militar pela Lei Complementar nº 14/1973, com o objetivo de planejar e integrar a prestação de serviços públicos e promover a industrialização. Diferentemente da descentralização adotada em outros municípios, essas regiões seguiram um modelo autoritário e centralizado, conforme a institucionalidade da época.

A ausência de mecanismos eficazes de cooperação intergovernamental é um dos principais desafios metropolitanos. Isso decorre do modelo imposto, que desconsiderou especificidades locais. Como observa Garson (2009), o governo central utilizou modelos uniformes e rígidos de governança institucional.

Nesse contexto, a aplicação de consórcios públicos em regiões metropolitanas enfrenta entraves, já que tais instrumentos pressupõem cooperação entre entes federativos, historicamente frágil nas metrópoles. Parte da literatura crítica ressalta que os consórcios tendem a se limitar a políticas setoriais, deixando de contemplar uma visão estratégica mais ampla.

Ainda assim, se guiados por princípios de compartilhamento, solidariedade e coordenação, os consórcios, mesmo setoriais, podem favorecer ações articuladas. Sua base local e colaborativa os torna potenciais mecanismos de governança cooperativa. No entanto, a consolidação desses arranjos é dificultada por fatores como disparidades políticas e financeiras, e pela persistente cultura municipalista.

As regiões metropolitanas, marcadas por periferias carentes e grandes desigualdades, carecem de mecanismos adequados de gestão e financiamento. Obstáculos à articulação incluem a resistência de estados e grandes cidades à perda de autonomia e a invisibilidade pública das ações cooperativas. Tais disparidades comprometem o cumprimento das obrigações e a eficácia dos consórcios.



Apesar dos entraves, surgem novas estruturas institucionais mais participativas em regiões metropolitanas. Exemplos incluem as iniciativas de mobilidade urbana em Recife e Belo Horizonte, com diferentes níveis de engajamento de estados e grandes municípios.

Em São Paulo, destacam-se o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e consórcios como o do Grande ABC, Conisud, Condemat, Cimbaju e novos arranjos em formação. Em Porto Alegre, destaca-se a inclusão do governo federal nas instâncias metropolitanas.

Os consórcios públicos possuem respaldo legal e teórico para fomentar ação coletiva nas metrópoles, mas o predomínio de entes com maior capital político e o descumprimento de normas pactuadas ainda são obstáculos relevantes. Experiências como a do Grande ABC demonstram que, quando há equilíbrio institucional entre os municípios, a cooperação tende a ser mais eficiente e os benefícios, mais bem distribuídos, condição essencial para que os consórcios se consolidem como instrumentos eficazes de governança metropolitana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permitiu concluir que os consórcios públicos se consolidam como instrumentos estratégicos no Estado brasileiro contemporâneo, diante dos desafios de um novo ciclo de desenvolvimento. A legislação que os disciplina representa um marco normativo relevante, ao conferir formalidade a práticas antes informais e ao reconhecer a cooperação consorciada como elemento do federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988.

Apesar dos avanços, persistem lacunas institucionais que comprometem sua efetividade. Embora os municípios sejam entes autônomos com competências próprias, reconhecem-se também como interdependentes frente à complexidade das demandas sociais e à limitação de recursos. A constituição de consórcios não segue um percurso linear, mas ocorre de forma fragmentada, em múltiplas arenas decisórias, onde diferentes atores interagem como parte do processo cooperativo.



O consorciamento intermunicipal apresenta avanços e retrocessos. Paradoxalmente, a competição entre entes, como na “guerra fiscal”, impulsionou articulações regionais como resposta estratégica à reestruturação produtiva, à abertura econômica e à financeirização do território. Assim, os municípios passaram a se posicionar como espaços centrais de atração (ou exclusão) de investimentos, e a ação coletiva tornou-se diferencial competitivo.

Os consórcios surgem com frequência entre municípios de pequeno porte, cujos gestores, mesmo sem apoio técnico imediato, protagonizam sua criação por meio de iniciativas locais. Isso destaca a importância de garantir sua sustentabilidade, o que exige apoio das demais esferas federativas, especialmente estados e União. Já os municípios maiores também se beneficiam do modelo, ao compartilhar custos e permitir que cidades vizinhas acessem sua infraestrutura e expertise.

Nas regiões metropolitanas, porém, a cooperação intermunicipal enfrenta entraves maiores. A origem centralizada dessas regiões e as desigualdades entre os entes dificultam a articulação. Embora juridicamente aptos, os consórcios lidam com obstáculos políticos e institucionais, principalmente quanto à repartição equitativa de competências e custos.

Conclui-se que os consórcios públicos têm potencial para mitigar disfunções do federalismo, tanto entre esferas de governo quanto entre entes da mesma esfera. São ferramentas úteis à implementação de políticas regionais e projetos estruturantes. Mais do que inovação normativa, representam uma inflexão institucional rumo a formas mais colaborativas e democráticas de governança, cuja consolidação exige não apenas marcos legais sólidos, mas o fortalecimento da cultura política da cooperação e de capacidades institucionais duradouras.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. “Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos”. **Revista de Administração Pública**, 2013, v. 47/6, pp. 1.543-68. Disponível em:



<https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Desequilíbrios regionais: uma análise jurídico – institucional**. 2001. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Acesso em: 06 out. 2023.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de outubro de 2023

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, DF, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm Acesso em: 11 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2005. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/lei/l11107.htm Acesso em: 11 de outubro de 2023.

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

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

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O consórcio público na Lei Nº 11.107, de 6.4.05. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 21, n. 11, p. 1220-1228, nov. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: Possibilidades e desafios. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente Trevas. **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 29-40. Disponível em <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/223/Consorcios-Trevas-ok.pdf?sequence=1> Acesso em: 29 nov. 2023.

GARSON. Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação gerencial na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 214, p. 35–53, 1998. DOI: 10.12660/rda.v214.1998.47265. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47265> Acesso em: 6 out. 2023.

NEGRINI, Ricardo Augusto. **Os consórcios públicos no direito brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10112011-161301/pt-br.php> Acesso em: 06 out. 2023

ROCHA, Carlos Vasconcelos.; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], n. 11, 2012. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8815> Acesso em: 3 dez. 2023.



