XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Liane Francisca Hüning Pazinato, Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-983-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

CONPEDI Montevidéu 2024

GT Direito Administrativo e Gestão Pública I

Prefácio

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito promoveu em Montevidéu, nos dias 18 a 20 de setembro de 2024, o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, congresso inspirado no tema "Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación". Novamente, professores, pesquisadores e estudantes brasileiros, uruguaios e de outras nacionalidades, reunidos em 40 Grupos de Trabalho na tradicional Facultad de Derecho – Universidad de la Republica (FDER – UDELAR), protagonizaram mais um evento da pós-graduação em Direito de grande sucesso científico e humano, com centenas de participantes ambientados na histórica, culturalmente rica e acolhedora cidade de Montevidéu, capital da República do Uruguai.

O GT de Direito Administrativo e Gestão Pública foi coordenado pelos professores doutores Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (UNICURITIBA), Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG – Universidade Federal do Rio Grande) e Daniel Artecona Gulla (FDER – UDELAR), que conduziram e assistiram as apresentações de 17 trabalhos científicos. Comunicações essas seguidas de amplo e democrático debate, com a significativa participação dos presentes, numa ambiência demarcada pela dialeticidade e harmonia, que só fez crescer e aprofundar as reflexões sobre os artigos previamente aprovados ao menos por dois avaliadores doutores do CONPEDI, frutos de diversas pesquisas desenvolvidas em vários programas de mestrado e doutorado em Direito no Brasil e no exterior.

A relação dos trabalhos apresentados por doutores e doutorandos, mestres e mestrandos, e, em dois casos, por graduandos devidamente assistidos por seu professor, foi a seguinte: (1) A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA; (2) A ENCHENTE NO RIO GRANDE DO SUL E SEUS IMPACTOS APLICAÇÃO DAS REGRAS DE LICITAÇÃO BRASILEIRAS; (3) A PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL; (4) AGÊNCIAS EXECUTIVAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; (5) AS ENGRENAGENS FINANCEIRAS DA JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NO PODER JUDICIÁRIO; (6) AS GUERREIRAS AMAZONAS NA ATIVIDADE DE SEGURANÇA PÚBLICA: AVALIAÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DE MULHERES PARA ACESSO A CARGOS PÚBLICOS; (7) CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: DESAFIOS DA GESTÃO ASSOCIADA PARA CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALIZADAS; (8) GOVERNANÇA E CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS LICITAÇÕES; (9) IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO; (10) INTEGRIDADE EM RISCO: A INEFICÁCIA DO COMPLIANCE PÚBLICO FRENTE AOS AGENTES POLÍTICOS NO BRASIL; (11) NOVO GUIA HERMENÊUTICO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DANO MORAL COLETIVO; (12) O PODER REGULAMENTAR E O ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE: EXISTIU EXCESSO DO EXECUTIVO NO DECRETO Nº 11.374/23?; (13) PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS; (14) RITUAL DE GESTÃO NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DOS EXECUTIVOS FISCAIS; (15) SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DA MARCA/MODELO DE ITEM REGISTRADO; (16) SUBSTITUIÇÃO CONTRATUAL PREVIAMENTE À DESESTATIZAÇÃO DE COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: CONSEQUÊNCIAS DA OPOSIÇÃO MUNICIPAL À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL BRASILEIRO; (17) “CONFLITO DE INTERESSES” NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DE MINAS GERAIS, EM FACE DAS LEGISLAÇÕES MINEIRA E FEDERAL.

Privatização das empresas estatais, licitações, agências executivas, consórcios intermunicipais, governança e controle da Administração Pública, o papel dos Tribunais de Contas, compliance público, agentes políticos, improbidade administrativa e conflito de interesses no processo administrativo disciplinar foram os temas sensíveis discutidos no Grupo de Trabalho, a indicar a permanente transformação do Direito Administrativo, especialmente o brasileiro, desde o advento da Constituição de 1988. Com efeito, os artigos apresentados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I retratam a modernização transformadora dessa disciplina jurídica, que não mais se satisfaz com verificações puramente normativas, mas que se revela em toda a sua complexidade também a partir de

análises filosóficas, sociológicas, pragmáticas, sistêmicas e críticas, conforme o leitor denotará apreciando os trabalhos apresentados, em mais esta autorizada publicação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI.

Boa leitura a todos!

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini

UNICURITIBA

Prof.ª Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato

FURG

Prof. Dr. Daniel Artecona Gulla

FDER – UDELAR

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: DESAFIOS DA GESTÃO ASSOCIADA PARA CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALIZADAS.

INTERMUNICIPAL CONSORTIA: CHALLENGES OF ASSOCIATED MANAGEMENT TO ACHIEVE REGIONALIZED PUBLIC POLICIES.

Lucas De Souza Lehfeld
Neide Aparecida de Souza Lehfeld
Danilo Henrique Nunes

Resumo

O artigo analisa os consórcios públicos intermunicipais como instrumentos político-administrativos que podem auxiliar os pequenos e médios municípios na busca de soluções regionalizadas e integradas para consecução de políticas públicas de comum interesse que exigem amplos recursos financeiros, materiais e humanos, como saúde, meio ambiente, saneamento básico, resíduos sólidos, transporte coletivo e outros. Entretanto, há desafios a serem enfrentados para tal mister, razão pela qual a instituição dessas associações públicas deve se basear na sua viabilidade política, econômica, normativa e territorial. São externalidades de relevância, como viabilidade econômico-financeira do consórcio público intermunicipal (com contrato de rateio coerente); estrutura político-administrativa mínima necessária para realização de sua finalidade e objetivos estatutário; regionalização e convergência político-partidária dos Municípios na sua composição; capacitação técnico-jurídica dos agentes administrativos do consórcio; e transparência e participação democrática em suas decisões. Assim, com esse objetivo de analisar os desafios e externalidades (positivas e negativas) dos consórcios públicos intermunicipais, o artigo tem como supedâneo a pesquisa qualiquantitativa, bibliográfica e documental, sendo os dados levantados e selecionados analisados a partir dos métodos científicos hipotético-dedutivo e indutivo.

Palavras-chave: Consórcios públicos, Intermunicipal, Gestão pública, Políticas públicas, Gestão associada

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes intermunicipal public consortia as political-administrative instruments that can assist small and medium-sized municipalities in seeking regionalized and integrated solutions for the implementation of public policies of common interest that require extensive financial, material, and human resources, such as health, environment, basic sanitation, solid waste, public transportation, and others. However, there are challenges to be faced in this endeavor, which is why the establishment of these public associations must be based on their political, economic, normative, and territorial viability. Relevant externalities include the economic-financial viability of the intermunicipal public consortium (with a coherent cost-sharing agreement); the minimum political-administrative structure necessary to achieve its statutory purpose and objectives; the regionalization and political-party convergence of the

municipalities in its composition; the technical-legal training of the consortium's administrative agents; and transparency and democratic participation in its decisions. Thus, with the aim of analyzing the challenges and externalities (positive and negative) of intermunicipal public consortia, the article is based on qualitative-quantitative, bibliographic, and documentary research, with the data collected and selected being analyzed using the hypothetical-deductive and inductive scientific methods.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public consortia, Intercity, Public management, Public policy, Associated management

1 INTRODUÇÃO

Os consórcios públicos intermunicipais do denominado federalismo cooperativo são entidades constituídas com a finalidade de garantir aos municípios, em especial os menores e com problemas em políticas públicas sociais. Uma gestão integrada e regionalizada, no intuito de minimizar as externalidades negativas de serviços públicos executados de forma ineficiente pelo Poder Público local.

Entretanto, embora salutar a proposta constitucional de uma Administração Pública municipal de cooperação, não mais atomizada, localizada, sobretudo quanto a serviços públicos de envergadura como saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, transporte coletivo, habitação, há grandes desafios para que essas demandas comuns seja efetivamente atendidas pelos municípios consorciados. Isso porque, além da autorização normativa pela Lei n.º 11.107/2005, regulamentada pelo seu Decreto n.º 6.017/2007, impõe-se aos contratos de consórcio uma visão empreendedora, e não só política.

Os consórcios públicos intermunicipais, com sua personificação jurídica, não depende apenas de interesses políticos de associação pública, mas de planejamento estratégico para otimizar recursos materiais e humanos, bem como encontrar soluções regionalizadas aos problemas sociais que acometem os seus membros.

É neste sentido que o presente artigo analisa essa figura juspolítica no cenário brasileiro, em especial quanto aos seus desafios perante a complexidade das atividades estatais, como serviços públicos capazes de atender os cidadãos, nos municípios, locais em que a vida e os problemas cotidianos ocorrem.

A problemática dessas entidades se resume na sua constituição jurídico-normativa, mas sim nas condições econômico-financeiras, político-administrativas e territoriais que elas são submetidas. A gestão integrada de objetivos comuns aos consorciados, bem como a regionalização das soluções são hipóteses que podem ser levantadas como resposta às dificuldades que atualmente os consórcios intermunicipais enfrentam.

Como objetivos, o presente estudo pretende analisar o consórcio público intermunicipal quanto à sua natureza jurídica, elementos constituintes e finalidade na operacionalização das políticas públicas fundamentais do Estado Socioambiental de Direito previsto na Constituição Federal de 1988 (em especial, no seu Título VIII – Da Ordem Social), em virtude do federalismo de cooperação, nos termos dos arts. 23 e 241 da Norma Constitucional.

Quanto à metodologia, o artigo se baseia, quanto à abordagem, em pesquisa qualiquantitativa, valendo-se de revisão de literatura nas áreas de direito administrativo e constitucional. Tem finalidade teórico-prática, contemplando de forma explicativa o objeto de estudo. O processamento crítico-valorativo dos dados levantados e selecionado deu-se por meio dos métodos hipotético-dedutivo (em análise da legislação e doutrina) e indutivo (quanto a situações particularizadas relacionadas aos consórcios públicos).

Assim, o artigo divide-se em três tópicos de análise, sendo o primeiro sobre gestão pública consorciada intermunicipal; o segundo, estudo a respeito das externalidades negativas e a necessidade de uma Administração Pública intermunicipal co-operacional; e por fim, os gargalos estratégicos dos consórcios intermunicipais para garantir a sua finalidade precípua, qual seja, gestão integrada para busca de soluções regionalizadas.

2 DA GESTÃO PÚBLICA CONSORCIADA INTERMUNICIPAL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 241 (com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998), estabelece que os entes federativos, para melhor desempenhar sua função primordial, qual seja, a prestação de serviços públicos, podem, por meio de lei, se associarem em consórcios públicos e realizarem convênios de cooperação, para se buscar uma gestão integrada, na busca de soluções regionalizadas, com a otimização dos recursos pessoais e materiais.

A proposta é possibilitar uma gestão pública baseada na interrelação entre os entes da Federação quanto à serviços públicos de relevância, cuja competência administrativa (e legislação, em alguns casos) percorre os níveis federal, estadual e municipal, como saúde, educação, resíduos sólidos, saneamento básico e transporte público.

Neste sentido, a figura dos consórcios passa contemporaneamente a ter papel de escol na formulação e execução de políticas públicas, mormente em nível municipal, pelas dificuldades em regra das pequenas e médias cidades possuírem em seu escopo politico-administrativo equipe técnica, recursos financeiros, e até mesmo conhecimento jurídico para a práticas de atos e contratos administrativos que contemplem de forma eficaz as necessidades dos munícipes, quanto a investimentos em infraestrutura e serviços públicos.

A partir do fundamento constitucional, a matéria foi disciplinada pela Lei Federal n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Instrumentos normativos que trouxeram certa segurança jurídica a essas figuras, conforme salienta Granato (2016, p. 28):

> Tais instrumentos normativos fixaram, como veremos no que segue, as premissas de sustentabilidade do consórcio público, isto é, a natureza jurídica de direito público, introduzindo um caráter mais seguro à associação pública criada, um caráter voluntário de adesão ao pacto político que origina o consórcio, legitimando o compromisso firmado, e a penalização do ente consorciado, se inexistente um fluxo de recursos adequados para o cumprimento de seus objetivos.

Assim, pela norma brasileira, consórcio público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da lei, para

> [...] estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (Art. 2.º, inciso I, do Decreto n.º 6.107/2007).

Cabe ressaltar que mesmo antes da Lei n.º 11.107/2005, ou mesmo precedente da Constituição Federal de 1988, já no Brasil existiam associações parecidas com os atuais consórcios públicos.

> Com relação aos aspectos legais referentes à consolidação dos CPI [Consórcios Públicos Intermunicipais] é possível identificar, ao longo do processo histórico brasileiro, que elementos desse tipo de política pública existem desde a primeira Constituição Federal em 1891. Nessa Constituição, os consórcios se constituíam como contratos, que, caso fossem realizados entre municípios necessitava-se da aprovação do governo do Estado, e se, entre Estados, necessitava se da aprovação da União. Já com a Constituição Federal de 1937, previam-se os CPI como pessoas jurídicas de direito público. Em 1946 com a quarta Constituição Federal, procura-se resgatar a ideia de autonomia federativa. Esse quadro permaneceu até a instituição da Constituição Federal de 1967 a qual coloca os CPI como meros pactos de colaboração (Prates, 2010, p. 2).

Como se observa, os consórcios públicos são pessoas jurídicas que podem ser regidas pelo direito público (e neste caso terão natureza de autarquias), ou pelo direito privado, quando se aproximarão da modelagem de associação sem fins lucrativos, regida pelo Código Civil, entretanto com alguns deveres de ordem pública, como a necessidade de licitar para contratar, obediência a concursos públicos e controle pelos Tribunais de Contas.

> Hoje, os consórcios públicos são entidades associativas de ente da Federação dotadas de personalidade jurídica de direito público ou de direito privado (arts. 1.º, §1º, 4º, IV; 6º, Lei n.º 11.107/2005), sendo, tanto os entes consorciados isolados ou em conjunto, com o próprio consórcio público, partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações assumidas pelos seus membros (art. 8º, §3º, Lei n.º 11.107/2005).
>
> Se os consórcios públicos forem de direito público, chamados pela Lei de associações públicas, serão autarquias plurifederativas, já que as entidades da Administração Indireta com personalidade jurídica de direito público são sempre consideradas

> espécies de autarquias, como as chamadas autarquias corporativas e as fundações autárquicas.
>
> Se for atribuída ao consórcio público personalidade jurídica de direito privado, caso em que não lhe será possível exercer atividades de *jus imperi,* poderá assumir qualquer forma associativa admitida na legislação civil para entidades sem fins econômicos. (Aragão, 2013, p. 721-722)

O consórcio público, quanto à sua constituição, é considerado instrumento típico do federalismo de cooperação, primordialmente quanto a competências que podem ser exercidas ao mesmo tempo por diferentes entes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Saúde pública, por exemplo, em que a Federação, conforme divisão político-administrativa definida na Constituição Federal, é responsável pela sua prestação que se dá de forma regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, nos termos do art. 198 da Lei Maior. Assim, a gestão associada, neste caso, traz vantagens aos entes consorciados, em especial quanto à otimização de recursos e planejamento técnico-operacional integrado.

Para Watts (2006), o principal desafio para a preponderância de um padrão cooperativo está no equilíbrio entre a realização de esforços conjuntos e a manutenção de autonomia na formulação de políticas públicas locais. Por outro lado, Agranoff (2007) traz conceito mais acurado de cooperação intergovernamental, a qual se trata de atuação conjunta de duas ou mais unidades constituintes que podem se conectar por meio de dispositivos de natureza econômica, administrativa, política e legal.

Para os municípios, o consórcio público, portanto, passa ser instrumento de cooperação político-administrativa fundamental para superação das deficiências financeiras e técnico-operacionais na prestação de serviços púbicos (saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, resíduos sólidos etc.), bem como em contratações de bens e serviços de interesse comum.

2.1 Consórcios Públicos Intermunicipais

A intermunicipalidade na resolução de problemas que acometem municípios que buscam soluções consorciadas exige conjunção de esforços, a partir de planejamento estratégico, com a determinação de objetivos e suas respectivas metas, plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de execução/desembolso, bem como compromisso dos partícipes.

Neste sentido, para constituição de consórcio intermunicipal (como também em outro nível da federação), imprescindível a aprovação de protocolo de intenções entre os municípios

que pretendem se consorciar, por meio de projeto de lei de titularidade do Executivo, aprovado pela Câmaras Municipais envolvidas. Esse documento reflete o Estatuto do Consórcio, com a sua finalidade, objetivos, estrutura organizacional, fiscal e financeira.

A sustentabilidade econômico-financeira do Consórcio, como pessoa jurídica distinta dos municípios que o compõem depende do rateio realizado entre os partícipes para o suporte administrativo e orçamentário dessa associação pública, bastante para a execução de suas atividades determinadas no Estatuto. Assim, cada membro do consórcio público deve contribuir de acordo com o rateio definido pelo Estatuto e Protocolo de Intenções. Na maioria das vezes, o rateio leva em consideração o número de habitantes de cada município partícipe, estabelecendo um valor por munícipe.

Ressalta-se, nos termos do art. 9.º, Parágrafo Único, da Lei n.º 11.107/2005,

> Art. 9º. [...]
>
> Parágrafo Único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante leal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio (Brasil, 2005).

Não obstante a pretensão constitucional de fortalecer a gestão associada de serviços públicos, aquisição de bens e serviços de interesse comum dos entes federativos consorciados, o número de consórcios públicos intermunicipais no Brasil ainda é pequeno relativamente aos mais de cinco mil municípios existentes no país. De acordo com o Observatório do Consórcios Públicos da Confederação Nacional de Municípios – CNM, são 604 consórcios nas mais diferentes áreas de atuação em praticamente todos os estados brasileiros, com exceção do Amapá e Roraima (CNM, 2023).

São associações públicas que atuam em 35 áreas, dentre as quais se destacam às envolvendo a saúde (317 consórcios), meio ambiente (212), resíduos sólidos (223), saneamento – água com 137 consórcios e esgoto, com 118. Na agricultura, são 129 consórcios, educação (117) e desenvolvimento regional (111 consórcios). (CNM, 2023).

A maior parte dos consórcios encontram-se na região Sudeste, com cerca de 39,07% do total. As regiões Sul e Nordeste representam, respectivamente, 26,49% e 23,18%. (CNM, 2023).

No que se refere aos pontos positivos do consorciamento entre municípios, pode-se destacar que, frente aos desafios complexos apresentados por serviços públicos de comum

interesse, o consórcio público intermunicipal (CPI), conforme esclarece Prates (2010), pode promover aos seus membros:

a) *aumento da capacidade de realização das políticas públicas de comum interesse*, que também são as que mais exigem do Poder Público municipal, como educação, saúde, meio ambiente, saneamento básico, transporte coletivo e outros;

b) *maior eficiência do uso dos recursos públicos*, uma vez que a gestão consorciada impõe planejamento integrado das ações do consórcio para enfrentamento do problema, sendo que também contará com oferta maior de recursos;

c) *realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura*, uma vez que a cooperação permite a realização de condições para empreendimentos maiores e mais complexos, como a aquisição de máquinas, equipamentos, insumos de alto custo;

d) *aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios*, já que a soma dos recursos econômicos também leva a de recursos políticos, com maior influência do consórcio em negociações por exemplo em outras esferas da Federação; e

e) *aumento da transparência das decisões políticas*, já que, ao envolver mais de ator político-administrativo, as decisões do consórcio se tornam mais visíveis e demandam processo de discussão pública mais amplo, com maior transparência e fiscalização da sociedade e de órgãos institucionais de controle.

> Em que pese todas essas definições acima, o fato é que os CPI se constituem na ideia de "juntar" forças para a realização de objetivos que cada ente pertencente ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira ou de recursos humanos. Isso não necessariamente quer dizer uma incapacidade municipal, por exemplo, mas antes uma tentativa de se criar escalas físicas e financeiras a fim de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante do consórcio. As experiências de consorciamento municipal têm se concentrado fundamentalmente nas áreas de: saúde, educação, serviços públicos, obras públicas, meio ambiente e desenvolvimento urbano [...] No que tange aos resultados atingidos pela maioria dos CPI, pode-se apontar cinco pontos positivos principais. A saber: aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local). (Prates, 2010, p. 6).

Pode-se agregar aqui também a utilização, pelos consórcios públicos intermunicipais, de instrumentos político-administrativos de relevância para consecução de suas políticas públicas, como licitações compartilhadas e com isso contratações de atas de registro de preços ou mesmo concessões (conforme regulamenta o Decreto n.º 6.017/2007, em seus arts. 19 e 20), e realização, nos termos do art. 30 do referido diploma, de contratos de programa:

> Art. 30. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. (Brasil, 2007).

Esse juntar forças para realização de objetivos em comum aos municípios consorciados é necessária uma vez que a atomização da Administração Pública local geralmente acarreta políticas públicas não integradas e com isso deficientes, gerando externalidades negativas a outros municípios, por exemplo, limítrofes, que acabam tendo que absorvê-las. Tema a ser analisado no tópico que se segue.

3 EXTERNALIDADES NEGATIVAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL CO-OPERACIONAL

A deficiência de políticas públicas referentes a serviços públicos de interesse comum de determinado município gera externalidades negativas não só para os seus munícipes, mas também para outros municípios limítrofes, ou na mesma região. Exemplo disso é a gestão de resíduos sólidos, que se mal realizado pela Administração Pública local, compromete também outros municípios, que irão sofrer com o não tratamento, transbordo e ou mesmo o aterramento inadequado de resíduos.

O mesmo pode ocorrer com a deficiência de política pública de saúde, em que um município que não consegue, por meio da precariedade de sua infraestrutura ou recursos humanos, acaba sobrecarregando outros que, em virtude da proximidade e tamanho, acabam tendo que absorver essa demanda reprimida. Externalidade negativa pela ineficiência do serviço público prestado.

Essa circunstância é característica de uma Administração Pública gerencial atomizada, que deve ser deixada de lado, não obstante a sua importância quando da Reforma do Estado, na década de 90, impulsionada em especial pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, a qual buscou

constitucionalizar a gestão administrativa baseada no resultado, na eficiência, no lugar da figura do Estado burocratizado.

> A EC n° 19/1998, que guindou ao plano constitucional as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, acrescentou, ao caput do art. 37, outro princípio: o da eficiência (denominado de "qualidade do serviço prestado" no projeto da Emenda).
>
> Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços.
>
> [...] O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.88 Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto. (Carvalho Filho, 2017, p. 31)

Entretanto, pela promessa de um Estado Social, conforme instituído pelo Título VIII da Constituição Federal de 1988, com prestações positivas necessárias para contemplar o cidadão em seus direitos mais básicos, como saúde, educação, habitação, meio ambiente ecologicamente equilibrado, saneamento básico, transporte e outros, em *Pareto eficiente,* imprime uma gestão de cooperação entre os entes da Federação quanto à realização otimizada de seus misteres constitucionais.

> Diz-se que uma determinada situação é Pareto eficiente ou alocativamente eficiente se impossível mudá-la de modo a deixar pelo menos uma pessoa em situação melhor (na opinião dela própria) sem deixar outra pessoa em situação pior (mais uma vez, em sua própria opinião) Para fins de simplificação, suponhamos que haja apenas dois consumidores, Smith e Jones, e dois bens, guarda-chuvas e pão. Inicialmente, os bens estão distribuídos entre eles. Essa alocação é Pareto Eficiente? Sim, se é impossível realocar o pão e os guarda-chuvas de modo a deixar Smith ou Jones em Situação melhor sem deixar o outro em situação pior. (Cooter; Ulen, 2010, p. 38).

A otimização dos recursos públicos, materiais e humanos, em um Estado federado, impõe uma Administração Pública gerencial co-operacional, minimizando as externalidades negativas quanto a serviços públicos e funções administrativas, como exemplo o poder de polícia, de competência comum, em que cabe a distribuição e coordenação dos esforços para garantir a dignidade humana e cidadania em sua inteireza, princípios fundantes da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, novas formas de aprimoramento da gestão pública são necessárias, em especial quanto aos entes que estão diretamente na ponta da prestação dos serviços públicos e seus desafios, como os Municípios. Exemplos já consagrados na legislação, decorrentes do processo de Reforma do Estado quanto ao seu perfil, de burocrático para o gerencial, são as concessões, mormente as parcerias público-privadas (concessões patrocinadas e administrativas, regidas pela Lei n.º 11.079/2004); quebra de monopólios estatais e desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista (Programa Nacional de Desestatização – PND, Lei n.º 9.491/1997); parcerias do Poder Público com a sociedade civil organizada nas atividades de interesse público (organizações da sociedade civil – OSCs, Lei n.º 13.019/2014; organizações sociais - OS, Lei n.º 9.637/1998; e organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, Lei n.º 9.790/1999).

Os consórcios públicos também se encaixam nesse mecanismo de transformação administrativa, na busca da eficiência, pela gestão integrada de serviços públicos, em um federalismo de cooperação, como preceitua o art. 241 da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, que como já salientado alhures, trouxe aos processos internos e externos (ou seja, relacionados com o cidadão e a iniciativa privada), eficiência, eficácia e efetividade.

> A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa: a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade (Carvalho Filho, 2017, p. 33).

A finalidade dos consórcios públicos, neste cenário, é trazer esse princípio da Administração Pública à realidade cotidiana, primordialmente dos Municípios em razão da sua posição de destaque quanto às demandas da sociedade. Não se vive na União, nem mesmo nos estados-membros, ou no Distrito Federal, mas sim nas cidades (capitais ou não), que acabam tendo que suportar o peso do Estado social, sem muitas vezes serem, na mesma medida, financiadas pelos recursos necessários da política tributária complexa brasileira, ou mesmo

pelos investimentos vindos da iniciativa privada concentrados nas capitais ou cidades de maior porte (ou regiões metropolitanas).

Milton Santos, em "A urbanização brasileira", trata as cidades, quanto à sua organização, como "caóticas", mormente ao seu funcionamento interno e problemas sociais:

> Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. São elementos de diferenciação, mas em todos elas problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde, são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte (SANTOS, 2005, p. 105).

É nessa realidade que se exige, na constituição de consórcios públicos intermunicipais, estratégia política, jurídica, econômico-financeira e administrativa, para sua viabilidade e consecução de sua finalidade e objetivos.

4 DESAFIOS ESTRATÉGICOS DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

A Administração Pública municipal, mesmo que carreada pelo princípio da eficiência, ou seja, voltada a resultados, com a descentralização administrativa (criação de entidades como autarquias, fundações públicas etc.), delegação de serviços públicos (concessões e permissões), e parcerias com a sociedade civil organizada (contratos de gestão e parcerias com organizações sociais, OSCIPs ou mesmo organizações da sociedade civil – OSCs), não é suficiente se focada em *gestão atomizada*, ou seja, localizada, sem reconhecer a necessidade de cooperação intermunicipal ou mesmo entre os demais entes da federação frente às externalidades negativas sociais como saúde, educação, saneamento básico, meio ambiente, transporte público, habitação e outros.

O art. 23 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu de forma expressa a competência administrativa comum quanto às referidas prestações positivas estatais, sendo que em seu Parágrafo Único, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53/2006) incorporou na gestão pública a ideia de Administração co-operacional.

Nesta seara, em que para matérias de competência comum, necessidade de normas para cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, os consórcios públicos tiveram em 2005 disciplina pela Lei n.º 11.107, com a regulamentação do art. 241 da Constituição Federal de 1988.

Anteriormente, pode-se entender que os consórcios tradicionalmente nada mais eram do que convênios, ou seja, ajustes entre pessoas públicas ou privadas relativos a diretos e obrigações com objetivos de interesses comuns, recíprocos. Antes da Lei n.º 11.107/2005, a diferença entre convênios e consórcios era despida de fundamentação normativa.

Com a vinda da disciplina legal, deu-se aos consórcios dimensão mais ampla que os convênios administrativos, com natureza jurídica de negócio jurídico plurilateral de direito público, com conteúdo de cooperação entre as partes. Conforme Marcelo Harger (2007), em sentido lato, um contrato multilateral, com vistas a objetivos de natureza comum que os pactuantes pretendem alcançar. Ademais, em regra é de direito público, embora a Lei n.º 11.107/2005 também admita a aplicação do regime de direito privado.

Embora, pela legislação, o consórcio público se constituirá por contrato, os entes públicos participantes voltam-se para finalidade(s) de interesse comum, situando-se, portanto, lado a lado na relação jurídica. Embora tenham direitos e obrigações, não estão em posições opostas (como ocorre em um contrato, como negócio jurídico, propriamente dito), mas sim em situação colateral, em que todos os "pactuantes" buscam atingir objetivos comuns. Por isso, "contrato", em razão de sua natureza jurídica, não seria a figura mais adequada para retratar o consórcio público, o qual se aproxima, na verdade, de convênio, mas com particularidades que aquele, em sentido estrito, não possui, como a criação, pelo contrato de consórcio, de uma novam pessoa jurídica, (associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, conforme estabelece o §1º do art. 1º da Lei n.º 11.107/2005).

A personificação jurídica do contrato de consórcio tem por finalidade garantir a esse novo ente autonomia decisória, administrativa, financeira e funcional quanto às suas atividades, com o objetivo de se buscar, entre os entes federativos consorciados, uma gestão integrada e regionalizada de atividades complexas, de difícil operacionalização individual. Segundo Carvalho Filho (2017, p. 237), "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".

Entretanto, não obstante a pretensão constitucional e legal de um federalismo co-operacional, quanto aos consórcios públicos intermunicipais, são grandes os desafios para a sua consolidação como entidades reconhecidas pela gestão integrada e soluções consorciadas. Isso porque há necessidade de planejamento estratégico na sua constituição, levando em consideração vicissitudes políticas, logísticas, econômico-financeiras e de estrutura administrativa.

São gargalos que acometem principalmente associais públicas de municípios pequenos e médios, que não possuem em suas próprias administrações estrutura jurídica e econômica para elaboração de políticas públicas em conjunto, regionalizadas, bem como executá-las.

Pode-se apresentar algumas dificuldades enfrentadas por consórcios públicos intermunicipais para a realização de seus objetivos em comum:

a) *Regionalização:* fundamental que o consórcio público intermunicipal deva se preocupar com a sua constituição por meio de Municípios que são limítrofes, ou que sofram com deficiências em políticas públicas em comum. Conforme Mello e Lago-Peñas (2013), variáveis desse tipo são particularmente relevantes, uma vez que delimitam as reais possibilidades de os municípios alcançarem economia de escala. A simples associação pública de municípios, sem esse pensar estratégico, leva a dificuldades de logística para realização, por exemplo, de licitações compartilhadas, contratações, bem como realização de contratos de programa;

b) *Estudo econômico-financeiro para constituição do consórcio público intermunicipal:* fundamental que os municípios consorciados tenham recursos financeiros reservados para tal mister, levando em consideração o contrato de rateio. Deve-se estabelecer um parâmetro jurídico e econômico-financeiro viável para o contrato de rateio, no intuito de se evitar o inadimplemento futuro de um ou alguns membros do consórcio. Observa-se que em alguns consórcios, há certa inação pela falta de recursos financeiros destinados à estruturação administrativa (recursos humanos e materiais) do consórcio como pessoa jurídica (autarquia), para que se possa ter verdadeira autonomia na realização de suas atividades;

c) *Estrutura técnico-administrativa mínima para realização das atividades-fim:* outro gargalo que pode inviabilizar o consorciamento é a falta de estrutura mínima para a realização das atividades-fim do consórcio público intermunicipal. Não basta ser um consórcio de natureza apenas política, mas também de estrutura administrativa, com departamentos como secretaria executiva, departamento de licitações e contratos, agentes públicos próprios (lembrando que pela Lei n.º 11.107/2005 – art. 4.º, inciso IX, podem ser contratados por regime celetista, embora haja necessidade, em associações públicas, de concurso público para empregos de natureza técnica), sede própria, equipamentos de tecnologia da

informação e comunicação (para facilitar a interação entre os prefeitos e suas equipes, bem como a interação do consórcio com outros órgãos públicos e plataformas eletrônicas de licitações e contratos);

d) *Regulamentação dos processos e atos administrativos internos:* outra dificuldade encontrada com os consórcios públicos intermunicipais é a falta de regulamentação normativa de seus atos e processos. Por isso, além do Estatuto do Consórcio, Protocolo de Intenções e Contrato de Rateio, fundamental que haja também regulamentação por meio de Portarias e Resoluções dos seus atos e processos de funcionamento e atuação interna e externa.

e) *Registros e instrumentos tecnológicos de comunicação e informação:* imprescindível que o consórcio público intermunicipal tenha sistema de registro de seus atos e procedimentos, para fins de prestação de contas a órgãos públicos institucionais, como Ministério Público e Tribunais de Contas. Ademais, em virtude da tecnologia, também deve ser aparelhado com equipamentos que facilitem a interação entre as prefeituras (quanto à documentos, reuniões, funções) e entre o consórcio e demais órgãos governamentais (por exemplo, Portal Nacional de Contratações Públicas, ou mesmo plataformas eletrônicas de licitações e contratos).

f) *Capacitação constante de seus agentes públicos de apoio às decisões políticas do consórcio público:* embora a legislação sobre os consórcios públicos esteja consolidada, apenas agora essas entidades vêm ganhando repercussão nacional em razão de programas governamentais e normas que dão preferência a gestões consorciadas para soluções quanto a serviços públicos de relevância, principalmente na seara ambiental, como de apoio a políticas públicas de gestão integrada de resíduos sólidos e saneamento básico. Neste sentido, fundamental que os agentes públicos dos municípios consorciados estejam capacitados para o desenvolvimento de atividades técnicas que subsidiem a tomada de decisão dos prefeitos quanto à atuação do consórcio público intermunicipal no enfrentamento desses desafios.

g) *Participação democrática na tomada de decisões pelos membros consorciados:* a transparência dos registros e documentos do consórcio, bem como oportunidades de participação democrática, como reuniões, audiências públicas, consultas públicas, não só dos prefeitos, mas também dos cidadãos interessados são premissas de formulação de políticas públicas em conjunto efetivas, dando prioridade à gestão consorciada na busca de soluções a problemas enfrentados pelos munícipes. Não é raro o consórcio ser utilizado para interesse particular do prefeito-presidente ou de grupo de prefeitos, com deficiência na transparência e publicização das ações da associação pública;

h) *Ideais político-partidários dos municípios consorciados:* embora os consórcios públicos intermunicipais tenham como finalidade a gestão integrada para busca de soluções consorciada para atendimento de serviços de comum interesse, diferentes ideologias político-partidárias podem ser fator desintegrador da unidade dessa associação de municípios. Feiock (2009) ressalta que a cooperação entre governos locais depende fortemente da proximidade de valores entre os partidos políticos. Assim, regiões em que há alta competitividade eleitoral local podem trazer menor equilíbrio político e com isso dificuldades em especial quanto à aprovação do protocolo de intenções do Consórcio nas casas parlamentares municipais.

i) *Consórcios públicos multitarefas:* Estatutos com diversas finalidades e objetivos podem gerar dificuldades na priorização dos serviços públicos a serem realizados pelos consórcios públicos, e com isso desperdício de recursos públicos pela falta de uma gestão integrada com objetivos claros e delimitados. A eficiência na Administração Pública está diretamente relacionada com a descentralização e especialização das suas entidades na prestação de serviços públicos.

São alguns desafios, gargalos a serem enfrentados na constituição de consórcios públicos intermunicipais. A gestão integrada prescinde de planejamento estratégico, com visão empreendedora, de verdadeiro federalismo de cooperação. São pontos de atenção que os gestores públicos municipais precisam observar antes da formalização de consórcio público, para que ele possa desempenhar o seu papel fulcral de auxiliar os seus municípios membros no enfrentamento das dificuldades regionais quanto a políticas públicas de relevância.

5 CONCLUSÃO

A gestão consorciada de políticas públicas municipais é um dos grandes desafios do federalismo cooperativista brasileiro. Por outro lado, mostra-se como uma estratégia político-administrativa que pode gerar efetividade na atuação estatal, em especial para pequenos e médios municípios.

Os consórcios públicos intermunicipais impõem aos gestores públicos uma visão empreendedora e compartilhada quanto aos interesses comuns. Saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, transporte coletivo e outros serviços públicos de grande monta exigem investimentos e um gestão integrada, na busca de soluções regionalizadas para a sua melhor execução.

Verificou-se que há uma necessidade premente de se pensar de forma regionalizada, integrada, para solucionar problemas como crise climática, falta de esgotamento sanitário, saúde, precarização da educação e transporte público deficitário como externalidades que acometem principalmente pequenos e médios municípios.

A cooperação funcional administrativa, ao invés de sua atomização, pode trazer ganhos de escala, otimização de recursos, maior transparência e controle, bem como decisões de gestores públicos baseadas na priorização de problemas sociais. Entretanto, essa forma de associação, em especial pelos municípios, tem pontos de observação importantes, para a sua viabilidade e consecução de finalidade e objetivos, como a regionalização, estrutura político-administrativa, transparência e participação democrática, estudo econômico-financeiro de sua manutenção, regulamentação e registro dos atos e processos internos e externos, capacitação constante dos agentes públicos integrantes do consórcio, ideologia político-partidária de seus membros, tecnologia embarcada e por fim clareza na finalidade e objetivos propostos.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in Federal Systems. In: PAGANO, M.; LEONARDI, R. (Eds.). *The dynamics of federalism in national and supranational political systems.* New York, NY: Palgrave Macmillan, 2007, p. 248-285.

ARAGÃO, A. S. D. *Direito dos serviços públicos.* 3 ed. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Congresso Nacional, Diário Oficial de 05 out. 1988.

_____. Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007. *Regulamenta a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.* Brasília, Poder Executivo, Presidência da República, Diário Oficial de 18 jan. 2007.

_____. Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1988. *Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.* Brasília, Congresso Nacional, Diário Oficial de 05 jun. 1998.

_____. Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. *Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.* Brasília, Congresso Nacional, Diário Oficial de 18 maio 1998. Retificado no Diário Oficial de 25 maio 1998.

_____. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. *Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.* Brasília, Congresso Nacional, Diário Oficial de 24 mar. 1999.

_____. Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2006. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.* Brasília, Congresso Nacional, Diário Oficial de 07 abr. 2005.

_____. Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014. *Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*. Brasília, Congresso Nacional, Diário Oficial de 1º ago. 2014.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo.* 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

COOTER, R.; ULEN, T. *Direito e economia*. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

FEIOCK, R. C. Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review,* 44, 3, p. 356-377. Disponível em: https://doi.org/ 10.1177/1078087408324000. Acesso em 17 jun. 2024.

HARGER, M. *Consórcios públicos na Lei n. 11.107/2005.* Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MELLO, L.; LAGO-PEÑAS, S. Local government cooperation for joint provision: the experiences of Brazil and Spain with inter-municipal consortia. In: LAGO-PEÑAS, S; EDWARD, J. V. (Eds.). *The challenge of local government size. Theoretical perspectives, international experience, and policy reform*. Cheltenham, UK: Elgar, 2013, p. 221-241.

PRATES, A. M. Q. Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. *I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a desigualdade*. Natal, 2010, p. 20.

PREDIGER, R. P.; ALLEBRANDT, S. L. A cooperação como instrumento: os pequenos municípios e os consórcios públicos intermunicipais de saúde. *Redes,* Programa de Pós-Graduação Regional – Mestrado e Doutorado, 28, 2023, Online.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2005. E-book.

WATTS, R. Origins of cooperative and competitive federalism. In: GREES, S (Ed.). *Territory, democracy and justice.* Regionalism and federalism in western democracies. London, IK: Palgrave Macmillan, 2006, p. 201-224.