

CONSÓRCIOS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

BRAZILIAN PUBLIC CONSORTIA: A SYSTEMATIC REVIEW

Artigo recebido em: 30/07/2025

Artigo aceito em: 29/09/2025

Guilherme Arevalo Leal*

* Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Paulo, São Paulo, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8415-0916>

bguiarevalo@usp.br

Daielly Melina Nassif Mantovani*

* Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Paulo, São Paulo, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6320-3268>

daielly@usp.br

Luis Paulo Bresciani**

** Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6028-4493>

luis.bresciani@fgv.br

Celso Machado Júnior*

* Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Paulo, São Paulo, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3835-2979>

celso.junior@online.uscs.edu.br

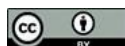
The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

Esta revisão sistemática da produção acadêmica sobre Consórcios Públicos no Brasil objetivou analisar o modo como este conceito típico de arranjo institucional, intermunicipal ou interestadual vem sendo estudado ao longo do tempo. Para tanto, foram consultadas as bases de dados Scielo, Periódicos Capes (Web of Science, Spell, Scopus) e Google Acadêmico, utilizando os descritores “consórcios públicos” e “consórcios intermunicipais”. Os 82 estudos selecionados relatam casos exitosos de consórcios que atuam como mecanismos de redução de custos, superação de conflitos, regionalização de políticas públicas e melhoria da capacidade administrativa e técnica dos entes participantes. Em contrapartida, artigos também revelam o desafio do cooperativismo sustentado, da superação de entraves políticos, carência de visão de longo prazo e a falta de padronização na constituição dos consórcios, dificultando sua replicabilidade. Os resultados das pesquisas relatam o alcance dos consórcios como instituição pluripartidária, que enfatizam a regionalização de políticas públicas, destacando a influência de gestão profissional, como elemento de destaque para os resultados positivos e para o contínuo processo de evolução dos municípios e do próprio arranjo colaborativo.

Abstract

This systematic review of the academic production of Public Consortia in Brazil aimed to analyze how this typical concept of institutional, intermunicipal or interesting arrangement has been trained over time. To this end, the databases Scielo, Capes Periodicals (Web of Science, Spell, Scopus) and Google Scholar were consulted, using the descriptors “public consortia” and “intermunicipal consortia”. The 82 selected articles report cases of studies of consortia that act as a mechanism for reducing costs, overcoming conflicts, regionalizing public policies and improving the administrative and technical capacity of the participating entities. On the other hand, articles also reveal the challenge of sustained cooperativism, overcoming political obstacles, the lack of long-term vision and the lack of standardization in the constitution of consortia, making their replicability difficult. The research results refer to the scope of consortia as a multi-party institution, which emphasize the regionalization of public policies, highlighting the influence of professional management, as a prominent element for positive results and for the continuous process of evolution of municipalities and the collaborative arrangement itself.



Palavras-chave: Consórcios Públicos. Políticas Públicas. Compras Públicas. Federalismo. Municipalidade.

Keywords: *Public Consortia. Public Policies. Public Procurement. Federalism. Municipality.*

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, apesar de a Lei de Consórcios nº 11.107 datar de 2005, as associações entre entes federativos se originaram em período anterior, pois identifica-se associações de governos municipais desde os anos 1970, segundo os registros públicos do CISA (PR) por exemplo. Pode-se entender a Constituição Federal de 1988 como um marco do consorciamento público no país, uma vez que dos mais de 600 consórcios atualmente mapeados no Brasil, menos de uma dezena data de antes de 5 de outubro de 1988 (data constitucional brasileira).

O início da literatura brasileira sobre os consórcios públicos, no formato de publicações acadêmicas, também data da década de 1980 (Federal & Veras, 1988), em especial após o advento da Constituição de 1988, que já mencionava o Federalismo cooperativo, e por meio de emenda de 1998, na qual o artigo 241 informa que “(...) a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados” (EC-98, 1998, art. 241).

Um consórcio é entendido como uma pessoa jurídica de direito público ou privado que associa instituições subjacentes, permitindo o compartilhamento de decisões (Razuk & Ribeiro, 2014). Os consórcios públicos de natureza jurídica pública integram a administração pública indireta, de cada um dos entes consorciados e respeitam as diretrizes do direito público, já os consórcios públicos de direito privado se restringem às associações sem fins econômicos e respeitando neste caso o direito civil comum.

Os consórcios públicos, independentemente de sua natureza jurídica, são formados através da união entre dois ou mais membros federativos, com o objetivo de melhorar as políticas públicas, seja na fase de planejamento e gestão, ou na busca da maximização dos recursos com o intuito de desenvolver ações que beneficiem os cidadãos (Pereira & Belchior, 2022)..

Dez anos após a Constituição brasileira ser concebida, um novo acontecimento legislativo ocorre, trazendo maior respaldo para a formação e organização dos consórcios:

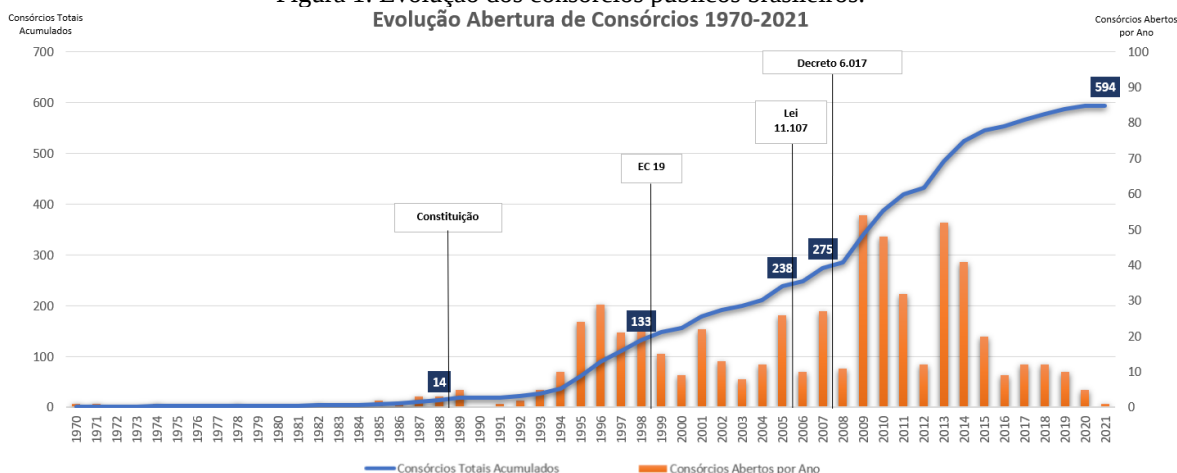
a Emenda Constitucional 19/1998, que passou a prever a gestão associada de serviços públicos (Cunha, 2014).

Em 2005, sete anos após a Emenda Constitucional, foi editada e aprovada a Lei nº 11.107, que estabelece as normas gerais de formação e contratação de consórcios públicos (Strelec & Fonseca, 2012), possibilitando a evolução dessas associações da condição de informal ou de associação privada, para consórcios públicos. Ao longo de décadas, a organização informal foi a única alternativa de associação, para municípios que compartilhavam atuação conjunta na solução de problemas comuns, como a poluição de córregos que cruzavam mais de uma cidade, cidadãos que trabalhavam em uma localidade e residiam em outra, demanda por equipamentos de saúde, entre outras situações. Esta lei não só permitiu que os consórcios passassem a formar, contratar e licitar formalmente como ente público, como instituiu regras fiscais para que os entes mantivessem suas contribuições e não ameaçassem a saúde financeira do consórcio, colocando em risco a integridade coletiva.

Por fim, a jornada legislativa dos consórcios teve seu último marco relevante dois anos após o estabelecimento da Lei 11.107, através do Decreto 6.017/2007, definindo-os como associação pública com personalidade jurídica de direito e natureza autárquica, ou como pessoas jurídicas de direito privado, porém sem fins lucrativos (Silveira, 2008).

No Brasil, em meados de 2022 havia 594 consórcios públicos intermunicipais ativos, de acordo com mapeamento periódico da Confederação Nacional de Municípios - CNM (2022). Na Figura 1 é possível observar a evolução do estabelecimento de consórcios públicos, apresentando como pano de fundo, os relevantes acontecimentos regulamentares descritos. Nos primeiros 20 anos pós-constitucionais formaram-se 275 consórcios. Após a regulamentação da Lei 11.107 através do Decreto 6.017, nos 12 anos seguintes, 319 consórcios se formaram no país (um aumento de 116% sobre a quantidade de consórcios existentes em toda a história nacional até 2007). Na Figura 1 é possível observar que apesar da variabilidade os anos de 2009 a 2015 foram relevantes para a constituição dos consórcios públicos.

Figura 1. Evolução dos consórcios públicos brasileiros.
Evolução Abertura de Consórcios 1970-2021



Fonte: os autores, com base nos dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2022).

Frente a relevância do tema e a contemporaneidade do estabelecimento dos consórcios públicos, o presente estudo apresenta como objetivo analisar sistematicamente a produção acadêmica desenvolvida na temática de consórcios públicos. Os consórcios como ferramenta moderna de gestão pública são objeto de estudos publicados em periódicos relevantes em diversos casos, portanto organizar estas produções de maneira a facilitar o entendimento de linhas de pesquisa pode ser uma contribuição valiosa aos interessados, tanto no âmbito profissional quanto acadêmico.

Neste intuito a pesquisa não estabeleceu restrições temporais no levantamento dos dados, e se apoiou nas principais bases científicas: Scholar Google, Scielo e através do CAFE da CAPES para identificar as produções de interesse desta pesquisa. Na sequência se apresenta uma breve contextualização do tema, a metodologia a apresentação e discussão dos resultados obtidos, e por fim as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Federalismo, regionalização das políticas públicas e os consórcios

O Federalismo tem como uma de suas características a descentralização política, proporcionando aos entes da federação certa autonomia administrativa, para decidir sobre os melhores formatos de atendimento às necessidades da população (Saldanha, 2009). Como resultado da descentralização de poder, nascem os arranjos entre os entes federativos, com suas políticas públicas regionais (Abdal, 2020), que visam o

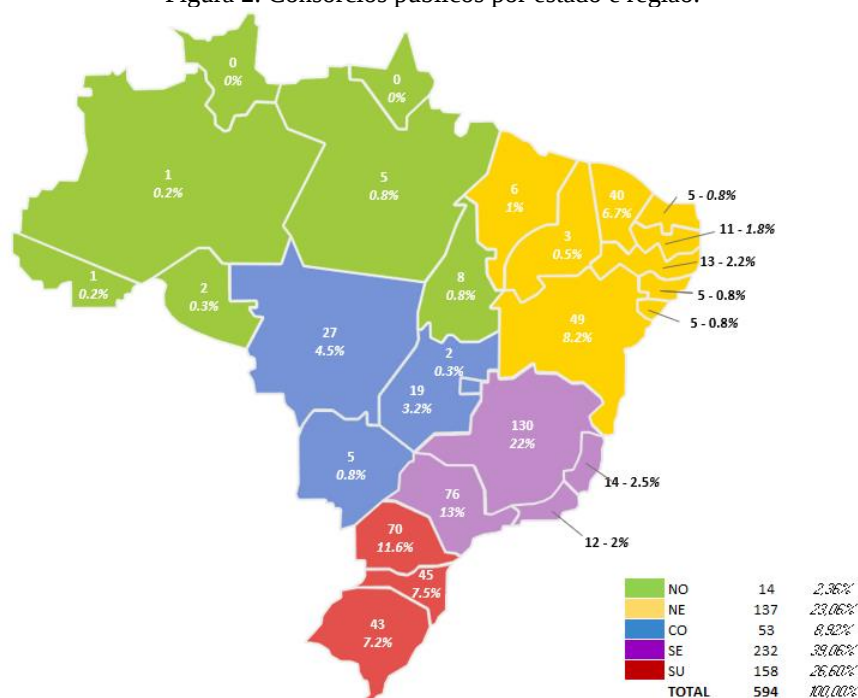
desenvolvimento territorial e a proposta de solução de demandas específicas, de uma determinada localidade.

Os consórcios intermunicipais também se posicionam como uma estratégia de regionalização, com o intuito de hierarquizar serviços e descentralizar as políticas públicas, reduzindo a dependência do governo federal ou estadual, e dando maior capacidade aos municípios associados. Contudo, há desafios para se efetivar esta regionalização (Flexa & Barbastefano, 2020), já que a integração e coordenação das ações e dos serviços é complexa, ocorrendo em diferentes espaços geográficos e com diferentes gestores públicos, compartilhando as decisões. Como características positivas, os consórcios públicos trazem ganho de escala, racionalidade de recursos e habilitam a implementação de projetos que não seriam possíveis, para os municípios de forma individual, enquanto paradoxalmente, o desafio de combinar diferentes pensamentos gera o benefício da combinação de distintos pontos de vista, sobre um mesmo problema.

Diante de dificuldades, como as fontes de meios financeiros, provisão de serviços e equipamentos, e até mesmo a falta de recursos humanos, para pôr em prática determinadas políticas públicas (Filippim & Abrucio, 2016), os consórcios intermunicipais encontram condições favoráveis para sua criação e seu desenvolvimento, especialmente em prol dos municípios de pequeno porte (Flexa & Barbastefano, 2020). No campo da saúde, por exemplo, através de consórcios públicos, os municípios passam a ter acesso aos procedimentos de média complexidade, mitigam ou eliminam o desabastecimento de medicamentos de tratamento contínuo, ganham escala e reduzem preços de aquisição de medicamentos para doenças crônicas, insumos e equipamentos nos pregões e licitações de maior volumetria.

Não obstante, ainda no exemplo da saúde, identifica-se uma concentração de consórcios de nas regiões sul e sudeste (Lui *et al.*, 2020). Quando a abordagem é expandida para todas as modalidades e finalidades de consórcio, este fato continua válido. Observa-se na Figura 2 que 66% dos consórcios e convênios intermunicipais estão localizados na região sudeste e sul, com a região nordeste, com menor número de consórcios, também apresentando relevância.

Figura 2. Consórcios públicos por estado e região.



Fonte: os próprios autores, dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2022).

Na análise da influência da renda local no estabelecimento dos consórcios públicos, observa-se na Tabela 1, que as regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste são as que apresentam maior produto interno Bruto – PIB. Nesta perspectiva identifica-se que as Regiões Sudeste e Sul que possuem 66% dos consórcios públicos, apresentam índices de PIB per capita maiores. Adicionalmente, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam a maior taxa de municípios atuando em consórcio com as taxas variando de 11,4% a 13,9%.

Tabela 1. Taxa de consórcios por município em relação ao PIB per capita.

Região	PIB 2019 (R\$ Trilhões)	% PIB	População (milhões)	% Pop	PIB per Capita (R\$ mil)	Consórcios	Municípios Região	Taxa Consórcios/Município
NO	420,42	5,7%	18,9	8,9%	22,24	14	450	3,1%
NE	1.047,77	14,2%	57,7	27,1%	18,16	137	1.793	7,6%
CO	731,35	9,9%	16,7	7,8%	43,79	53	466	11,4%
SE	3.917,49	53,0%	89,6	42,0%	43,72	232	1.668	13,9%
SU	1.272,11	17,2%	30,4	14,3%	41,85	158	1.191	13,3%
TOTAL	7.389,13	100,0%	213,3	100,0%	34,64	594	5.568	10,7%

Fonte: os próprios autores, dados da CNM (2022) e IBGE (2023).

Identifica-se como benefício habilitado pelos consórcios públicos (Saito *et al.*, 2021) a redução da vulnerabilidade política, institucional e técnica, já que tais associações buscam promover o consenso entre consorciados, e adicionalmente a pluralidade de entendimentos e pontos vista dos gestores municipais e do consórcio potencializam a

mitigação dos riscos de aquisição e desabastecimento, além de melhorar a qualidade dos serviços percebida pela população.

A qualidade dos serviços prestados pelos municípios é influenciada por aspectos técnicos, institucionais e políticos, que são limitados no nível municipal em boa parte do país, sobretudo em municípios de menor porte, e até mesmo em nível estadual, considerando os estados de menor capacidade econômica. Estes aspectos são relevantes para se identificar a necessidade de cooperação entre entes federativos (Grin *et al.*, 2018). Em meio aos limites fiscais existentes e lacunas econômicas para investimento, essas importantes capacidades técnicas, institucionais e políticas tendem a não ser priorizadas e seguem como um hiato a ser preenchido na Federação brasileira.

Uma alternativa para sanar a dificuldade de cobrir essas lacunas municipais e incentivar a criação e manutenção dos consórcios é a atuação de federações de municípios (Filippim & Abrucio, 2016). Tais federações atuam como uma força motriz ou um estímulo externo aos entes que participarão do consórcio, para que possam convergir em um objetivo e formar a associação. Além disso, as federações intermunicipais podem exercer o papel de *advocacy*, sendo que a estrutura institucional que fomenta a cooperação torna-a mais duradoura.

Do ponto de vista de efetivação das políticas públicas, os consórcios possuem bons instrumentos legais, contratos e regulamentos, possibilitando o rateio das despesas de forma equalizada entre os municípios, bem como quantificando a distribuição dos benefícios e serviços produzidos pela associação e seu investimento (Machado & Andrade, 2014). Apesar da comprovada melhoria na oferta dos serviços, os consórcios públicos brasileiros são cooperativos, mas nem sempre solidários aos problemas de municípios mais vulneráveis. Um município de extrema pobreza também pode não ser capaz de contribuir com sua cota financeira de forma sustentável em um consórcio.

A produção acadêmica que orbita os consórcios públicos cobre temas, que vão desde os fatores determinantes para a formação e origem do arranjo, quanto seus principais resultados, desafios, processos ou casos relevantes apurados por pesquisadores. Há uma relevante quantidade de trabalhos sobre consórcios públicos em território brasileiro, e tais trabalhos estão disponíveis em revistas de administração pública, contabilidade e direito.

Precedem e inspiram este estudo, os trabalhos de Flexa e Barbastefano (2020) com uma revisão de literatura que investigou os fatores capazes de gerar os bons resultados de

aquisição e contratação de serviços por parte dos consórcios públicos, e Mello *et al.* (2017) que efetuaram uma revisão sistemática sobre a regionalização do Sistema Único de Saúde - SUS, a qual também revelou importante contribuição dos consórcios públicos, na busca pela superação ao déficit de planejamento e incorporação da tecnologia no país.

3 METODOLOGIA

A revisão sistemática existe para possibilitar análise de diferentes produções científicas acerca de um mesmo conceito, sendo útil para contemplar o processo de pesquisa, produção e resultados de múltiplas fontes, em meio ao grande volume de publicações (Cordeiro *et al.*, 2007).

Para compor uma base de produções para a análise sistemática, é fundamental aplicar critérios com rigor científico e obedecer determinadas etapas (Donato & Donato, 2019), como esclarecer as fontes de consulta, definir critérios de inclusão e exclusão, apresentar uma estratégia de pesquisa e determinar a quantidade de estudos que serão incluídos. Neste trabalho, optou-se por inicialmente por estabelecer as bases de dados a serem consultadas, sendo elas: i) Scholar Google; ii) Scielo e; iii) CAFE da CAPES. A base de dados CAFE incorpora três outras bases, a saber: a) Web of Science; b) Scopus e; c) Spell. Os descritores de busca utilizados foram: “consórcio público” e “consórcios públicos” nos campos do título, das palavras-chave e do resumo. Identificou-se então que o universo de pesquisa (população) a ser analisado era de 13.875 produções científicas, antes da aplicação de qualquer filtro adicional.

Para se obter uma base estatística como referência da aplicação dos filtros, optou-se por aplicar a fórmula determinante de tamanho de amostras (Noordzij *et al.*, 2011), observando que por se tratar de uma análise de produções acadêmicas haveria possibilidade de se tolerar uma margem de erro de até 10%, significando 90% de precisão da análise (Lakens, 2022). Vale destacar, que estudos com níveis de precisão superior ao proposto, são utilizados para fins puramente quantitativos ou médicos, o que não é objetivo deste estudo, composto por etapas quantitativas e qualitativas (Gil & Reis Neto, 2021). Neste contexto, a fórmula utilizada para determinar a quantidade mínima de estudos está expressa na sequência.

$$Tamanho\ da\ amostra = \frac{\frac{z^2 * p * (1-p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 * p * (1-p)}{e^2 N}\right)} \quad (1)$$

Onde **N** = população, **e** = margem de erro, **z** = escore z e **p** = desvio padrão

N = 14.372 artigos, **e** = 10%, **z** = 1.65 (equivale a 90% de confiança) e **p** = 5%

Aplicada a fórmula, foi obtido um número recomendado amostral de 68 observações a serem obtidas, para que fosse possível realizar inferências sobre a população com precisão de 90%. O passo seguinte foi aplicar os filtros primários e secundários nas bases escolhidas, para a obtenção de um número final de artigos a serem considerados nas etapas seguintes. O mês de abril de 2023 foi estabelecido como data limite de publicação dos artigos, pois a partir deste momento os pesquisadores iniciaram a fase de análise e leitura do material coletado.

Com o intuito de identificar o material de conteúdo relevante a pesquisa realizou-se duas etapas de aplicações de filtros para que fosse possível obter uma seleção de trabalhos de alta relevância acerca do tema, publicados em periódicos e oriundos das principais fontes de produções científicas. A Figura 3 apresenta a dinâmica de seleção utilizada para identificar os artigos de interesse para o estudo proposto.

Figura 3. Fluxo de seleção de artigos para análise sistemática.

Levantamento primário	Filtro inicial	Segundo Filtro
14372 artigos identificados	1082 artigos selecionados	82 artigos (base de análise)
Bases consultadas:	Filtros aplicados:	Filtros aplicados:
Scholar Google;	Remoção de citações, teses, dissertações e monografias (deixando apenas artigos).	Ordenação dos artigos por relevância e/ou quantidade de citações.
Scielo;	Remoção de artigos referentes a outros países e regiões que não pertencem ao Brasil.	Apresentarem o tema consórcio público como fenômeno de estudo.
Web of Science;	Remoção de artigos que não abordassem prioritariamente consórcios públicos.	Eliminar duplicidades entre Scholar Google e CAPES
Scopus	Remoção de publicações que não tiveram revisão por pares ou revisão editorial.	CAFe.
Spell		
descritores de busca utilizados foram: “consórcio público” e “consórcios públicos”		

Fonte: os próprios autores (2024).

Em seguida, os 82 artigos resultantes do processo foram organizados com o auxílio dos *softwares* Excel e NVivo com distribuição: - temporal, - autores, - palavras-

chave, - objetivo, - metodologia, - resultados, - contribuições e, - local estudado. Os dados foram analisados para composição de tabelas, gráficos e nuvens de palavras.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A organização e tabulação das publicações selecionadas permitiu reforçar a relevância deste tema, demonstrando características importantes das pesquisas realizadas, tais como: ano de publicação, área de atuação dos consórcios analisados, localizações dos consórcios estudados, metodologias, objetivos e resultados. Somado a isso, identificou-se que a maioria desses trabalhos está em periódicos de primeira linha, classificados como QUALIS CAPES estrato A4 a A1 em 67% das 82 publicações.

Apesar de a legislação e regulamentação dos consórcios públicos ter sido desenvolvida e implementada no início dos anos 2000, mais de 30% das publicações datam no intervalo após o ano de 2020, evidenciando a importância do tópico em edições recentes desses periódicos. A área predominante dos consórcios estudados foi Saúde Pública, em 35% dos casos, seguida de Gestão de Resíduos em 20% dos artigos.

No que tange o locus de pesquisa, 27% dos trabalhos estudaram os consórcios em âmbito nacional, seguido pelo estado do Paraná com 17% dos estudos e São Paulo com 7%. Em termos regionais, o Sul teve a maior parcela de produções totalizando 42% dos casos, seguido pelo Sudeste com 25% e Nordeste com 23%.

Na análise da abordagem epistemológica, foram listadas as metodologias de cada uma das produções através do resumo dos artigos ou da própria seção metodológica, revelando a preferência dos autores pelo uso de abordagens qualitativas e de métodos mistos, nos trabalhos destacados nesta análise sistemática, como observado na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2. Tipo de abordagem metodológica.

Metodologia	Quantidade de Trabalhos
Qualitativa	52
Métodos mistos	16
Quantitativa	14
Total	82

Dentre os trabalhos qualitativos, predominam os estudos com fontes documentais e entrevistas, já dentre os trabalhos quantitativos, o uso de fontes documentais foi mais comum.

Já com relação aos objetivos, resultados e conclusões obtidos, é possível distribuir os 82 trabalhos em três diferentes grupos. O primeiro grupo é formado pelos artigos que buscaram estudar os fatores determinantes da formação dos consórcios e detalhes do processo para tal fenômeno. O segundo grupo é formado por trabalhos que buscaram analisar e explicar casos de sucesso específicos de consórcios e sua possível replicabilidade. O terceiro grupo, por sua vez, analisou e investigou os principais desafios existentes para a formação, manutenção e sucesso da gestão, relação interpessoal e pluripartidária e composição das políticas públicas nos consórcios. A Tabela 3 expõe de forma resumida essa organização:

Tabela 3. Objetivos, resultados e contribuições dos trabalhos.

Grupo	Objetivos Mais Frequentes	Resultados Mais Frequentes	Contribuições	Exemplos de Trabalhos
1 - Formação Consórcios	- Identificar características demográficas, econômicas e fiscais que fomentaram formação de consórcios. - Avaliar os impactos da lei de consórcios na formação de consórcios. - Compreender como se dão os convênios que estabelecem os consórcios. - Analisar o processo de formação de novos consórcios. - Compreender a constituição dos consórcios.	- Consórcios tendem a surgir onde há maior receita tributária, sudeste e sul. - Há maior facilidade de surgimento de consórcios em zonas urbanas. - Os convênios celebrados pelos consórcios são muito heterogêneos, sendo difícil encontrar um padrão. - Maioria dos consórcios surgem com o objetivo de cobrir 1 tema específico. - Segurança jurídica foi um importante fator apontado por municípios para aceitar a participação em consórcio. - Municípios que mais carecem de assistência possuem dificuldades financeiras para cumprir as exigências de um consórcio.	- Fatores demográficos e econômicos facilitam a formação de consórcios. - Sucesso na formação dos consórcios é associado à capacidade de articulação. - Um consórcio embasado em instrumentos jurídicos fracos agrava desigualdades. - Reduções de custos e otimização dos recursos são os principais motivadores pela busca ao consórcio.	- Lui e Schabbach, (2020). - Doin <i>et al.</i> (2019). - (Dieguez (2011). - Strelec e Fonseca (2012).
2 - Casos de Sucesso	- Determinar a influência dos consórcios nos gastos públicos - Identificar fatores que facilitam a gestão de resíduos urbanos. - Analisar como consórcios municipais de saúde obtém melhor resultados em aquisições/licitações.	- Foram observados gastos inferiores por parte da maioria dos municípios após implementação dos consórcios públicos. - Consórcio facilitou logística reversa e produção limpa ao reunir esforços em resíduos urbanos. - Consórcios possibilitaram a superação de barreiras de volume e de tecnologia para	- Consórcios estimulam a busca pela redução de custos e colaboração entre municípios. - Consórcio contribuiu para superação de conflitos entre gestores públicos.	- Broietti <i>et al.</i> (2020) - Filippim <i>et al.</i> (2018) - Muller e Greco (2010). - Pinto <i>et al.</i> (2014)

	- Avaliar a acessibilidade às políticas públicas após a formação do consórcio. - Comparar municípios consorciados com não consorciados.	- licitações mais eficientes e menores preços. - Consórcio ampliou acesso da população aos serviços de média e alta complexidade. - Municípios consorciados apresentaram menores custos e maior cobertura de atendimento.	- A regionalização do SUS obteve maior força após o consórcio. - A matriz administrativa do consórcio facilita a gestão e processos de aquisição.	- Thesing <i>et al.</i> (2018)
3 - Desafios	- Estudar os desafios dos entes da Federação ao constituir consórcios. - Analisar dificuldades de implementação dos consórcios públicos urbanos. - Compreender desafios para a gestão municipal e intermunicipal. - Verificar através de survey a capacidade técnica dos consórcios.	- Há falta de comprometimento de administradores para tornar a gestão do consórcio mais participativa e contributiva. - Não há um modelo pronto que facilite a implementação do consórcio através de um convênio padrão e diretrizes. - O consórcio 'per se' não foi capaz de resolver carências técnicas ou entraves políticos. - Relação cooperativa integral no consórcio é rara e pouco intensa.	- Foi revelado um comportamento recorrente em gestores públicos, de dificuldade ao compartilhar decisões. - Os consórcios adaptam sua formação de acordo com cada ocasião, não há padrão. - Cooperativismo esbarra nos interesses de cada cidade.	- Leite <i>et al.</i> (2012) - Rotta e Franqui, (2019) - Vale <i>et al.</i> (2015) - Ventura e Suquizaqui (2020)

Fonte: os próprios autores (2024).

No âmbito da formação dos consórcios foi exposta a existência de relação direta entre atributos demográficos (arrecadação e aglomeração urbana) com a maior quantidade de ocorrência de consórcios, a importância da capacidade de articulação entre os gestores e o advento da Lei de Consórcios 11.107 (2005) que fortaleceu a capacidade jurídica e a organização, estruturação e celebração de convênios entre os municípios.

No que tange a segurança jurídica, o arcabouço legal desenvolvido no país dá sustentação para que os municípios cooperem e se associem (Grin e Abrucio, 2017). Tal aparato começa a ser desenvolvido após a EC-19 de 1998, mediante a fragilidade do pacto federativo brasileiro, baixa capacidade financeira e pobre articulação dos governos sub-nacionais (Macedo e Pequeno, 2020). Estes avanços claramente propulsionam a quantidade de criações de novos consórcios no Brasil, saindo de um patamar de 10 a 20 consórcios ano nos anos 1990-2000, para patamares de até 60 consórcios por ano após 2005.

Se por um lado os consórcios tendem a ocorrer com maior facilidade em regiões metropolitanas (Doin *et al.*, 2019), nas quais a receita tributária é elevada comparativamente ao restante daquele estado, por outro lado há evidências de que a

concentração de arrecadação fiscal em apenas um município de uma região tende a desestimular a cooperação e o consorciamento (Santos *et al*, 2022), já que os municípios mais ricos tendem a possuir um bom aparato administrativo individual. Aspectos técnicos e político-relacionais surgem como fortalezas que estimulam a formação dos consórcios.

Os trabalhos com abordagem quantitativa analisados também evidenciaram outros fatores capazes de influenciar e determinar a formação de consórcios. O alinhamento entre características dos municípios como; tamanho de população, PIB per capita, IDH, Índice de Gini e receitas tributárias propulsiona a criação de consórcios em uma determinada região (Fernandes *et al*, 2022). A experiência precursora dos municípios em participar de outros consórcios também é um fator determinante e de impacto positivo na predileção por colaborar na criação de novos consórcios.

Este primeiro agrupamento de trabalhos elucidou os principais fatores determinantes na formação dos consórcios públicos, tendo como ponto inicial a capacidade contratual e a segurança nos acordos celebrados. Superado o risco jurídico, os municípios tendem a se associar pelo alinhamento de suas características demográficas, fiscais, políticas e técnicas, ao passo que municípios com maior capacidade individual administrativa e financeira tendem a se distanciar do associativismo.

Os trabalhos que compõem este agrupamento apresentam em sua maioria uma abordagem de apresentação de resultados financeiros, contrapondo momentos pré-pós existência do consórcio como bases comparativas. O exemplo do consórcio de saúde do Paraná revelou uma economia superior a 30% na compra de 55 itens constantes em sua lista de aquisições, expondo a vantagem da consolidação de volumes de municípios de menor porte frente os fornecedores farmacêuticos (Ferraes e Cordoni Junior, 2007).

Ademais do benefício financeiro também relatado em Thesing *et al* (2018), no qual o Consórcio de Saúde da Fronteira Noroeste do RS obteve 25% de redução de seus custos, inicia-se uma exposição de outros fatores positivos além dos quantificáveis monetariamente: com a associação da capacidade administrativa e operacional dos municípios, os serviços básicos foram expandidos para uma parcela maior da população, além de permitir o desenvolvimento de autonomia dos municípios para ofertarem serviços de média e alta complexidade que antes dependiam de esferas superiores de governo.

Estes aspectos não relacionados ao custo são ratificados em Nascimento *et al*. (2021), no qual os municípios que aderiram a algum consórcio de saúde até 2015 foram capazes de melhorar sua oferta de atendimentos ambulatoriais, consultas e reduzir os

óbitos infantis. No campo educacional, Lima *et al* (2023) traz o exemplo do consórcio CIDEPAR, que permitiu um aprimoramento da gestão e articulação entre os municípios na produção de soluções integradas, integrando o planejamento de metas de aprendizagem.

No que tange os exemplos de sucesso, o consórcio se apresenta como uma ferramenta de redução de custos, superação de conflitos, regionalização de políticas públicas e melhoria da capacidade administrativa e técnica dos entes participantes. Sendo assim, os consórcios apresentam capacidade de potencializar os resultados das políticas públicas, muito além de resultados financeiros.

Neste grupo de trabalhos, estão as publicações que evidenciaram limitações e possíveis oportunidades de melhorias nos consórcios. Longe de ser a panacéia das instituições públicas, os consórcios carecem de um ambiente bem estruturado de planejamento territorial e políticas públicas precedentes à sua criação (Rocha, 2016), ambiente o qual em diversas ocasiões não ocorre ou não se sustenta devido à sobreposição de vieses partidários sobre projetos de longo prazo visando o bem estar social.

A autonomia exacerbada dos consórcios também gera limitações na conexão da gestão pública em outras instâncias, tais como Coordenadorias Regionais de Saúde, o que em alguns casos traz sobreposição de atividades e descompassos (Lui, Schabbach e Nora, 2020). O descompasso entre instituições pode estar atrelado às capacidades estatais e financeiras dos municípios brasileiros (Grin *et al*, 2018), sendo que fatores como instrução técnica e tempo de estudo chegam a impactar positivamente os resultados financeiros dos municípios e reduzir os hiatos e desconexões, soluções básicas que se revelaram mais eficientes que os investimentos em tecnologia no que toca à gestão fiscal.

Apesar de possuírem uma governança mais moderna, permitindo contratações e substituições de funcionários de uma maneira mais pragmática, os consórcios encontram impeditivos para sua atuação em situações de entrave político (Saito *et al*, 2021), nas quais indicações políticas afetam sua trajetória e encurtam períodos de gestão administrativa ou técnica, sendo que a persistente falta de comunicação entre municípios participantes é vista como um fator limitador de sucesso.

Soma-se aos aspectos acima os desafios da heterogeneidade dos regimentos dos consórcios (diferentes estatutos e contratos), a dificuldade de aceitação no compartilhamento de decisões além da prevalência de interesses individuais, em

determinadas relações, comportamento que mina a cooperação, fundamental para a existência de longo prazo do arranjo institucional.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo efetuar uma revisão sistemática da produção acadêmica acerca dos consórcios públicos brasileiros. Para isso, optou-se por efetuar uma seleção dos trabalhos de maior destaque nas plataformas Scielo, Scholar Google e Web of Science, Scopus e Spell, estes últimos através do portal de periódicos CAPES. A seleção final contou com 82 trabalhos.

Ao longo dos últimos 50 anos, o Brasil evoluiu em seus arranjos institucionais na busca pelo melhor direcionamento de políticas públicas, em especial após o estabelecimento da constituição de 1988 seguida pela EC19, a Lei dos Consórcios 11.107 e o decreto 6.017 que propôs regulamentação clara à lei. Ao longo desta trajetória, segundo dados da CNM, o Brasil saiu da nulidade de consórcios intermunicipais oficiais para aproximadamente 600 casos, alguns com mais de 40 anos de existência. Este fenômeno convidou o campo de estudos da administração pública a buscar analisar, investigar, compreender e verificar a formação dos consórcios públicos intermunicipais, suas ocorrências, sucessos e desafios.

Os 82 trabalhos verificados nesta análise revelaram, em linha com os dados da CNM, uma maior afluência do tema nos estados do Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Dados da CNM revelam que mais de 60% dos consórcios intermunicipais existentes no país, também estão nesses estados. Dentre os trabalhos analisados predominam as revistas de melhor classificação QUALIS CAPES, sendo que nestes trabalhos destacados os consórcios de saúde são maioria dos casos.

Pode-se observar dentre os trabalhos selecionados a busca pela compreensão dos consórcios como arranjo institucional que visa à regionalização de políticas públicas, seus sucessos e seus principais atributos em evolução. Os trabalhos, em sua maioria, revelam pontos positivos em redução de custos, ganho de escala, acesso à população, governança e decisões apartidárias, geradas pela pluralidade dos pontos de vista dos gestores participantes. Em contrapartida, figuram dentre os desafios exemplos de que os consórcios ainda sofrem com entraves políticos relacionados ao compartilhamento de decisões, apresentam um cooperativismo arrefecido, pela priorização de interesses

individuais dos municípios e não possuem um padrão de formação capaz de ser replicado, o que gera desafios ao seu estabelecimento devido à customização de convênios e contratos.

Como limitação, este trabalho optou por selecionar uma gama de artigos seguindo filtros deliberados expostos na seção de metodologia. Trabalhos futuros poderiam englobar também dissertações e teses que abordaram o tema de consórcios públicos, e eventualmente, buscar contato com autores para compreender a motivação das pesquisas. Soma-se a isso o fato de que o presente trabalho reflete o material publicado até sua finalização, sendo fundamentais revisões posteriores para capturar a evolução do tema e das capacidades institucionais dos consórcios ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

- ABDAL, Alexandre. **Trajetórias regionais de desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: uma agenda de pesquisa. revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 22, p. e202005, 2020.
- 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, v. 47, p. 1543-1568, 2013.
- ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Valleda. **Construindo a segurança alimentar?** A experiência recente dos CONSADs no Brasil meridional. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 45, p. 645-673, 2007.
- BROIETTI, CLEBER et al. **O impacto dos consórcios públicos no gasto ambiental nos municípios do sul do Brasil**. Ambiente & Sociedade, v. 23, p. e0127, 2020.
- COELHO RAZUK, Nahima Peron; PEREIRA RIBEIRO, Márcia Carla. **Consórcio público e gerenciamento de resíduos sólidos**: aspectos de eficiência cooperação. Revista de Direito Internacional, v. 9, n. 2, 2012.
- CORDEIRO, Alexander Magno et al. **Revisão sistemática**: uma revisão narrativa. Revista do colégio brasileiro de cirurgias, v. 34, p. 428-431, 2007.
- DA CUNHA, Rosani Evangelista. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**. Revista do Serviço Público, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.
- DA SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola; PHILIPPI, Luiz Sérgio. **Consórcios Públicos**: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. Redes. Revista Do Desenvolvimento Regional, v. 13, n. 1, p. 205-224, 2008.

DE MACEDO, Fernando César; PEQUENO, Rosangela dos Santos Alves. **O Contexto do Federalismo Brasileiro**: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 25, n. 3, p. 915-939, 2020.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Consórcios intermunicipais em foco**: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do desenvolvimento*, v. 6, n. 9, p. 291-319, 2018.

DOIN, Tatiana Aparecida Ferreira et al. **Consórcios intermunicipais para o desenvolvimento**: determinantes da cooperação entre os municípios baianos. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 1, 2020.

DONATO, Helena; DONATO, Mariana. **Stages for undertaking a systematic review**. *Acta medica portuguesa*, v. 32, n. 3, p. 227-235, 2019.

DOS ANJOS, Priscila Alves; DO AMARAL, Karen Juliana; FISCHER, Klaus Martin. **Consórcios públicos de resíduos sólidos urbanos na perspectiva regional do Paraná**. *REDES: Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 21, n. 2, p. 131-159, 2016.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo et al. **Consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos em regiões metropolitanas no Brasil: fatores institucionais contextuais de ação coletiva. urbe**. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 15, p. e20220169, 2023.

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Asociacionismo de base territorial**: la alternativa de los consorcios públicos en Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 64, p. 79-116, 2016.

FILIPPIM, Eliane; ANTUNES MOREIRA, Evandro; FAVERO CETOLIN, Sirlei. **Consórcios Públicos e Desenvolvimento**: o caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina. *Redes (1414-7106)*, v. 23, n. 3, 2018.

FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. **Public Health consortia**: a literature review. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 325-338, 2019.

FREITAS MENDONÇA, Fernanda; AZEVEDO VIEIRA ANDRADE, Silvia Karla. **Consórcio Público de Saúde como arranjo para relação federativa e o processo de regionalização**. *Redes (1414-7106)*, v. 23, n. 3, 2018.

GIL, Antonio Carlos; DOS REIS NETO, Aline Crespo. **Survey de experiência como pesquisa qualitativa básica em administração**. *Ciencias da Administração*, v. 22, n. 56, p. 125-137, 2020.

GONÇALVES, Gustavo Henrique Vital et al. **Proposição e análise de viabilidade econômica de cenários para o gerenciamento de resíduos da construção civil por meio de consórcios intermunicipais**. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, v. 28, p. e20220255, 2023.

GRIN, Eduardo José et al. **Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 23, n. 76, 2018.

GRIN, Eduardo José; SEGATTO, Catarina Ianni. **Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação?** Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. 2021.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2016.

JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. **Intergovernmental cooperation in health policy: the experience with vertical public consortia in Ceará State, Brazil**. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, p. e00037519, 2020.

KELMAN, Jerson; VERAS, L. **Constituição Federal, serviços públicos concedidos e uso de bem público**. Constituição de, p. 542-569, 1988.

LAKENS, Daniël. **Sample size justification**. Collabra: psychology, v. 8, n. 1, p. 33267, 2022.

LEITE, Marcos Esdras; PRIMO, Núbia Karina Miranda. **Os Consórcios Públicos Intermunicipais do Norte de Minas no enfrentamento dos desafios da gestão municipal**. In: V Congresso em Desenvolvimento Social. 2016. p. 5-17.

LIMA, Roger Pena de; CASTIONI, Remi; CARDOSO, Mônica Aparecida Serafim. **A Gestão compartilhada de serviços educacionais por meio dos Consórcios Públicos: O caso do Ciedepar**. Jornal de Políticas Educacionais, v. 17, 2023.

LUI, Lizandro; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Avanços e desafios na cooperação interfederativa: Uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Rio Grande do Sul**. Novos estudos CEBRAP, v. 41, n. 1, p. 145-162, 2022.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria. **Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios**. Ciências Sociais Unisinos, v. 56, n. 1, p. 13-25, 2020.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. **Health regionalization and federative cooperation in Brazil: the role of inter-municipal consortium**. Ciencia & Saude Coletiva, v. 25, p. 5065-5074, 2020.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. **Intergovernmental cooperation, public consortia, and systems for distributing costs and benefits**. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 3, p. 695, 2014.

MARRONI, Carlos Henrique; FRANZESE, Cibele; PANOSSO, Alceu. **Consórcios públicos intermunicipais: caminho para descentralização e redução de desigualdades nas políticas públicas?**. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 40, n. 1, p. 19-31, 2021.

MARTINS; AGUIAR, VFS; ASSUNÇÃO, SGS. **Desafios dos Consórcios Públicos Intermunicipais na Gestão dos Resíduos Sólidos no Brasil: Estudo de Caso nos Consórcios Públicos Vale do Santa Tereza-CONVale e Vale do Serra Dourada-VALECon**. 2015.

MELLO, Guilherme Arantes et al. **A systematic review of the process of regionalization of Brazil's Unified Health System, SUS**. Ciencia & saude coletiva, v. 22, p. 1291-1310, 2017.

MULLER, Erildo Vicente; GRECO, Marisabel. **Evaluation of users satisfaction with the services of the intermunicipal health consortia at the northwest of Paraná state**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 15, n. 3, p. 925, 2010.

NASCIMENTO, Alex Bruno Ferreira Marques do et al. **Cooperação intermunicipal baseada no Institutional Collective Action: os efeitos dos consórcios públicos de saúde no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 55, p. 1369-1391, 2022.

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JR, Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. **Inter-municipal health consortia: the case of Paraná State, Brazil**. Cadernos de Saúde Pública, v. 21, p. 29-38, 2005.

NOORDZIJ, Marlies et al. **Sample size calculations**. Nephron Clinical Practice, v. 118, n. 4, p. c319-c323, 2011.

PEREIRA, Greisson Almeida; DA SILVA MOREIRA, Tito Belchior. **Consórcio Público Intermunicipal: características dos municípios participantes**. Revista de Políticas Públicas, v. 20, n. 1, p. 307-325, 2016.

PINTO, Vicente de Paulo Teixeira et al. **Avaliação da acessibilidade ao Centro de Especialidades Odontológicas de abrangência macrorregional de Sobral, Ceará, Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 19, p. 2235-2244, 2014.

ROTTA, Edemar; FRANQUI, Luis Henrique Teixeira. **Saneamento ambiental na região das Missões-RS: realidade e desafios na implantação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento regional**. Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, v. 24, n. 3, p. 313-333, 2019.

RUFINO FILHO, Ednaldo Tavares; JÚNIOR, Sérgio Simoni; VETTORATO, Poala. **A incipiente cooperação interestadual no federalismo brasileiro: uma análise das compras compartilhadas dos consórcios durante a pandemia de Covid-19**. Revista do Serviço Público, v. 75, n. 2, p. 266-289, 2024.

SAITO, Silvia Midori et al. **Fortalecendo laços: cooperação intermunicipal para redução de risco de desastres. urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, p. e20200403, 2021.

SALDANHA, Ana Claudia. **Estado federal e descentralização**: uma visão crítica do federalismo brasileiro. Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos, p. 327-360, 2009.

SANTOS, Jaedson Gomes dos et al. **Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente**: as capacidades estatais importam?. Revista de Administração Pública, v. 56, n. 6, p. 745-771, 2022.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. **Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos—um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo**. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, 2011.

THESING, Nelson José et al. **Organização Intermunicipal: estudo de caso do Consórcio Público de Saúde na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul**. Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, v. 23, n. 3, p. 188-205, 2018.

VENTURA, Katia Sakihama; SUQUISAQUI, Ana Beatriz Valim. **Application of SWOT and 5W2H tools for analysis of solid urban waste intermunicipal consortia**. Ambiente Construído, v. 20, p. 333-349, 2019.

Participação dos autores

Ambos os autores contribuíram igualmente para a elaboração deste artigo.

Disponibilidade de dados

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

Como citar este artigo (APA):

Leal, G. A., Mantovani, D. M. N., Bresciani, L. P., & Machado Júnior, C. (2025). CONSÓRCIOS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA. *Veredas Do Direito*, 22(3), e223430. <https://doi.org/10.18623/rvd.v22.n3.3430>