

Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais

Henrique Lapa Lunardi

Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina (Unesc). Professor de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Assessor Jurídico do Consórcio Multifinalitário da AMUREL. Advogado em Direito Público.

Resumo: Este artigo explora a relevância dos consórcios públicos como instrumentos de gestão eficiente no âmbito municipal, com foco na governança colaborativa entre os entes federativos consorciados. Analisa-se a evolução do conceito de governança, desde suas acepções clássicas até o paradigma da governança colaborativa. Adicionalmente, aborda-se o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre a matéria, conferindo uma perspectiva prática e contextualizada. A pesquisa demonstra que os consórcios públicos, ao promoverem a cooperação intermunicipal, otimizam recursos, aprimoram a prestação de serviços e impulsionam o desenvolvimento regional, sendo ferramentas essenciais para uma Administração Pública moderna e responsiva. Este estudo adota uma abordagem qualitativa baseada em revisão sistemática de literatura e análise documental, abrangendo artigos publicados entre os anos de 2008 a 2025 e utilizando as bases de dados *Scielo*, *Scopus*, *Web of Science* (WoS). Para a análise da perspectiva do TCE/SC, foram examinados documentos oficiais, orientações técnicas, decisões e relatórios do período 2020-2025. A seleção priorizou materiais que abordassem especificamente a governança e os consórcios públicos. As limitações do estudo incluem a ausência de dados primários coletados junto aos gestores de consórcios e a concentração geográfica no estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: Consórcios públicos. Governança colaborativa. Gestão municipal. Cooperação intermunicipal. Controle externo.

Sumário: **1** Introdução – **2** Governança em transformação – **3** Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais – **4** O entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre dos consórcios públicos e governança – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A compreensão contemporânea da Administração Pública brasileira exige uma análise aprofundada dos mecanismos de governança que transcendem as estruturas tradicionais hierárquicas e centralizadoras, demandando uma perspectiva crítica sobre os arranjos colaborativos que emergem como resposta aos desafios da gestão municipal. Este estudo analisa a relevância dos consórcios públicos como instrumentos de gestão eficiente no âmbito municipal, com foco específico

na governança colaborativa entre os entes federativos consorciados, explorando não apenas suas potencialidades, mas também os paradoxos estruturais que caracterizam sua implementação no contexto do federalismo brasileiro.

A evolução conceitual da governança pública representa um dos fenômenos mais significativos da transformação do Estado contemporâneo, caracterizando-se pela transição de modelos estritamente hierárquicos e centralizadores para paradigmas colaborativos que reconhecem a multiplicidade de atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas (Brasil, 2014; Santa Catarina, 2023). Essa transformação não constitui uma evolução linear (Rhodes, 1999), mas um campo permanente de tensões e paradoxos, em que a governança colaborativa não representa uma superação definitiva dos modelos hierárquicos, mas a coexistência conflituosa de múltiplas racionalidades organizacionais (Osborne, 2006).

O marco institucional brasileiro, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, criou as bases para uma profunda descentralização de competências, conferindo aos municípios um papel protagonista na prestação de serviços públicos essenciais. A promulgação da Lei nº 11.107/2005, que regulamentou os consórcios públicos no Brasil, representou um marco jurídico fundamental para a institucionalização da cooperação intermunicipal (Brasil, 2005). Esta legislação, complementada pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e pela Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), estabeleceu um arcabouço normativo robusto que viabiliza a cooperação intermunicipal com elevados padrões de integridade e transparência (Oliveira; Molina, 2024).

A governança colaborativa, enquanto paradigma teórico e prático, caracteriza-se por um processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas que envolve o engajamento direto e significativo de atores públicos e privados em fóruns comuns, com o objetivo de alcançar resultados que seriam inatingíveis por meio de ações isoladas (Ansell; Gash, 2008). Os princípios que norteiam este modelo incluem a inclusão de múltiplos *stakeholders*, a transparência dos processos decisórios, a equidade na distribuição de poder e responsabilidades, e o foco na criação de valor público através da construção de consensos e do aprendizado mútuo (Emerson; Nabatchi, 2015).

No contexto específico dos consórcios públicos brasileiros, a governança colaborativa manifesta-se através de diversas modalidades de cooperação intermunicipal (Arntsen *et al.*, 2021), abrangendo áreas estratégicas como saúde pública, saneamento básico, gestão ambiental, infraestrutura urbana e educação (Nakagawa *et al.*, 2025). Esses arranjos colaborativos têm demonstrado capacidade significativa para a obtenção de ganhos de escala, otimização de recursos públicos e superação de limitações técnicas e financeiras municipais, promovendo soluções inovadoras para problemas complexos que transcendem as fronteiras administrativas tradicionais (Nascimento *et al.*, 2022).

Contudo, a implementação da governança colaborativa em consórcios públicos não está isenta de desafios estruturais e contradições inerentes que demandam análise crítica aprofundada. O presente estudo identifica quatro paradoxos estruturais fundamentais: a tensão entre democratização dos processos decisórios e eficiência operacional, o conflito entre autonomia constitucional dos entes federativos e necessidade de coordenação, o dilema entre inclusão de múltiplos *stakeholders* e manutenção da governabilidade, e a tensão entre empoderamento dos participantes e mecanismos claros de responsabilização (Qi; Lan, 2024; Pittz; Adler, 2024).

Esses paradoxos estruturais são agravados por resistências institucionais que emergem tanto do aparato estatal quanto da sociedade civil, manifestando-se através de resistências burocráticas, político-partidárias e da sociedade civil quando esta percebe os consórcios públicos como estruturas tecnocráticas distantes dos interesses locais (Abrucio, 2005; Agranoff; McGuire, 2003). O papel dos órgãos de controle externo, particularmente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), representa um elemento crucial na análise da governança colaborativa, evidenciando uma contradição fundamental entre a lógica tradicional do controle externo e a natureza colaborativa dos consórcios públicos (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024a).

Do ponto de vista metodológico, este estudo adota uma abordagem qualitativa baseada em revisão sistemática de literatura e análise documental, abrangendo artigos publicados entre os anos de 2008 a 2025 e utilizando as bases de dados *SciELO*, *Scopus*, *Web of Science (WoS)*. Para a análise da perspectiva do TCE/SC, foram examinados documentos oficiais, orientações técnicas, decisões e relatórios do período 2020-2025. As limitações metodológicas incluem a ausência de dados primários coletados junto aos gestores de consórcios públicos e a concentração geográfica no estado de Santa Catarina.

O objetivo central desta investigação é contribuir para o debate sobre cooperação intermunicipal como vetor de aprimoramento da Administração Pública local, analisando criticamente os paradoxos estruturais que caracterizam a governança colaborativa em consórcios públicos e examinando a perspectiva dos órgãos de controle externo sobre estes arranjos. A hipótese central sustenta que os consórcios públicos, embora representem instrumentos eficazes de governança colaborativa, operam em um campo de tensões permanentes caracterizado por paradoxos estruturais que demandam abordagens inovadoras tanto para sua gestão quanto para seu controle externo.

Este artigo justifica-se pela crescente importância dos consórcios públicos no cenário da Administração Pública brasileira, pela necessidade de compreensão aprofundada dos desafios e potencialidades da governança colaborativa no contexto federativo nacional, e pela urgência de desenvolvimento de marcos teóricos

e práticos mais adequados à natureza complexa e paradoxal destes arranjos institucionais. A pesquisa contribui para o avanço do conhecimento científico sobre governança pública colaborativa, oferecendo subsídios para o aprimoramento das práticas de cooperação intermunicipal e para o desenvolvimento de mecanismos de controle externo mais compatíveis com a natureza colaborativa dos consórcios públicos contemporâneos.

2 Governança em transformação

A compreensão contemporânea da governança pública exige o abandono das concepções estritamente hierárquicas e centralizadoras que outrora predominaram nas estruturas estatais. Apesar de uma evolução ao longo do tempo, essa transformação não constitui uma evolução linear, mas sim um campo permanente de tensões e paradoxos, reconhecendo que a governança colaborativa não representa uma superação definitiva dos modelos hierárquicos, mas a coexistência conflituosa de múltiplas racionalidades organizacionais.

Nessa ótica, em vez de tratar a governança como sinônimo de governo, ou reduzir sua prática à observância formal de normas, a perspectiva atual a reconhece como um sistema dinâmico de liderança, estratégia e controle, voltado à criação de valor público e à promoção do bem comum. Nesse sentido, governança é menos sobre a autoridade do Estado e mais sobre a capacidade institucional de coordenar esforços, avaliar resultados e entregar políticas públicas eficazes (Brasil, 2014, p. 15; Santa Catarina, 2023, p. 8).

Essa compreensão decorre do profundo processo de amadurecimento das instituições democráticas brasileiras e de seus mecanismos de controle. A Constituição de 1988 foi um marco, não apenas ao descentralizar competências para os municípios, mas também ao consagrar princípios como a moralidade e a publicidade e ao fortalecer órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público. Contudo, foi no início da segunda década do século XXI que a demanda por integridade na relação entre o público e o privado atingiu um ponto de inflexão. Escândalos de corrupção de grande magnitude, envolvendo agentes públicos e grandes corporações, geraram uma forte pressão social e internacional para a adoção de um marco legal mais robusto.

Em resposta a esse clamor e a compromissos internacionais, como a Convenção da OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, o Brasil promulgou, em 2013, a Lei nº 12.846, conhecida como a Lei Anticorrupção (Brasil, 2013).

Essa lei representou uma mudança de paradigma no ordenamento jurídico brasileiro. Além de apresentar reflexos na responsabilidade, a sua regulamentação criou um poderoso incentivo para que as empresas adotassem, de forma proativa,

programas de integridade (*compliance*). A existência de um programa efetivo passou a ser considerada como um fator atenuante na aplicação de sanções, estimulando uma mudança cultural nas organizações (Oliveira; Molina, 2024).

Essa mudança paradigmática aproxima-se da noção de capacidade estatal ampliada (Wu; Ramesh; Howlett, 2015), que compreende não apenas a habilidade técnica para resolução de problemas complexos, operação da máquina pública para implementar políticas, mas também sua aptidão para articular atores, mobilizar recursos e responder de forma coordenada aos desafios coletivos.

Essa abordagem tem sido defendida por autores como Peters (2012), que entendem a governança e os arranjos de cooperação intermunicipal como uma resposta institucional à fragmentação e à multiplicidade de interesses em jogo na esfera pública. Assim, quanto maior a capacidade do Estado de construir redes colaborativas com os demais entes federativos, setor privado e sociedade civil, maior tende a ser sua legitimidade e efetividade na entrega de bens e serviços públicos.

A transição de um modelo de governo para um modelo de governança, que reconhece a participação de múltiplos atores não estatais no processo de formulação e implementação de políticas públicas, passou a ser uma realidade. Essa mudança de paradigma foi impulsionada por fatores como a globalização, a crise fiscal do Estado, a emergência de novos atores sociais e a demanda por maior participação cidadã. A governança, nesse novo sentido, passou a ser entendida como um processo de coordenação e regulação social que envolve redes de atores públicos e privados, atuando de forma interdependente para alcançar objetivos comuns (Rhodes, 1999).

Nesse cenário de transformação, a governança colaborativa emerge como um dos pilares da Nova Governança pública (*New Public Governance* – NPG), representando um avanço significativo em relação aos modelos tradicionais. Ela se distingue pela ênfase na interação horizontal entre os atores, na construção de consensos e na criação de valor público por meio da cooperação. A governança colaborativa não se limita à mera consulta ou participação formal, mas envolve um engajamento profundo e contínuo dos diversos *stakeholders* na identificação de problemas, na formulação de soluções e na implementação de ações. Trata-se de um processo dinâmico e interativo, que exige confiança, reciprocidade e aprendizado mútuo entre os participantes (Ansell; Gash, 2008).

No contexto brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem desempenhado papel central na indução dessa nova racionalidade administrativa. O Referencial Básico de Governança Pública (TCU, 2014) propõe que a governança deve ser compreendida como o arranjo institucional responsável por avaliar, direcionar e monitorar a atuação organizacional, ancorando-se em três mecanismos

fundamentais: liderança, estratégia e controle. Cada um desses mecanismos deve estar orientado a princípios como integridade, transparência, participação, equidade e responsabilidade, possibilitando que o interesse público prevaleça sobre interesses individuais ou corporativos.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) da mesma forma promove avanços importantes no campo da governança pública, especialmente ao propor metodologias de avaliação e de indução de boas práticas nos entes subnacionais. Para o TCE/SC, governança pública é um sistema, composto por instâncias formais e informais, que regula como decisões são tomadas, responsabilidades são atribuídas e o poder é exercido, tendo por finalidade o alcance de resultados alinhados ao bem-estar coletivo (TCE/SC, 2023).

É nesse cenário que a atuação em redes colaborativas assume centralidade. Em contextos como o dos consórcios públicos e das parcerias intermunicipais, por exemplo, a governança é essencial para viabilizar a ação pública em ambientes de interdependência institucional, permitindo o compartilhamento de recursos, conhecimentos e responsabilidades. A governança em rede, nesses casos, estrutura-se a partir de compromissos mútuos, mecanismos de deliberação conjunta e pactuação de metas, com base em relações horizontalizadas de poder. Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), esse modelo de governança colaborativa requer a construção de *capacidade processual conjunta*, ou seja, um ambiente institucional propício ao diálogo, à confiança e à aprendizagem mútua entre os atores envolvidos.

Portanto, à luz das diretrizes traçadas pelo TCU e reforçadas pelo TCE/SC, a governança pública contemporânea deve ser compreendida como um instrumento estruturante da ação estatal, voltado ao fortalecimento da capacidade governamental por meio da coordenação de atores e da construção de consensos. Em um ambiente federativo como o brasileiro, marcado por assimetrias regionais e pela pulverização de competências, a efetividade das políticas públicas depende crescentemente de arranjos cooperativos baseados em princípios de boa governança, transparência decisória e responsabilidade institucional.

2.1 A ascensão da governança colaborativa

A governança colaborativa representa um estágio avançado da governança em rede, caracterizando-se por um processo de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas que envolve o engajamento direto e significativo de atores públicos e privados em um fórum comum, com o objetivo de alcançar resultados que seriam inatingíveis por meio de ações isoladas (Ansell; Gash, 2008). Diferentemente de outras formas de interação entre o Estado e a sociedade, a

governança colaborativa pressupõe um compromisso genuíno com a construção de soluções conjuntas, a partir do diálogo, da negociação e do aprendizado mútuo

Os princípios que norteiam a governança colaborativa incluem a inclusão de múltiplos *stakeholders*, a transparência dos processos, a equidade na distribuição de poder e responsabilidades, a flexibilidade e a adaptabilidade às mudanças, e o foco na criação de valor público. A colaboração não é vista como um fim em si mesma, mas como um meio para resolver problemas complexos, promover a inovação e fortalecer a capacidade de resposta do Estado às demandas da sociedade. A literatura de Emerson e Nabatchi (2015), por exemplo, enfatiza a importância de fatores como a confiança, a reciprocidade e a liderança facilitadora para o sucesso das iniciativas colaborativas.

Em suma, a evolução do conceito de governança reflete uma mudança profunda na compreensão do papel do Estado e das formas de gestão pública. Do modelo hierárquico e centralizado da governança tradicional, passou-se para um modelo em rede, mais horizontal e descentralizado, que reconhece a importância da colaboração entre múltiplos atores. A governança colaborativa, nesse percurso, emerge como um paradigma promissor para enfrentar os desafios contemporâneos da Administração Pública, promovendo a eficiência, a legitimidade e a capacidade de inovação na gestão dos assuntos públicos.

2.2 Governança colaborativa: aplicações

A governança colaborativa, no contexto contemporâneo, reflete uma compreensão aprofundada de seus mecanismos, desafios e potencialidades, bem como a diversidade de suas aplicações em diferentes contextos geográficos e setoriais. A literatura recente tem se debruçado sobre a análise dos fatores que influenciam o sucesso e o fracasso das iniciativas colaborativas, a mensuração de seus impactos e a identificação de melhores práticas para sua implementação.

Um dos principais focos da pesquisa atual reside na análise dos processos de governança colaborativa, que envolvem a interação entre atores com diferentes interesses, valores e recursos. Esses processos são caracterizados pela negociação, pelo aprendizado social e pela construção de confiança, elementos cruciais para a superação de conflitos e a formação de consensos. A capacidade de liderança, a existência de arcabouços institucionais favoráveis e a disponibilidade de recursos são fatores determinantes para o êxito das iniciativas colaborativas (Emerson; Nabatchi, 2015).

No âmbito das aplicações, a governança colaborativa tem se mostrado particularmente relevante em áreas como a gestão ambiental, o desenvolvimento regional, a saúde pública e a segurança urbana. Em muitos desses campos, os problemas são perversos (*wicked problems*), ou seja, são complexos,

interconectados e de difícil solução, exigindo a mobilização de múltiplos conhecimentos e perspectivas (Head, 2023). A colaboração permite a integração de diferentes saberes e a formulação de soluções mais inovadoras e adaptadas às realidades locais

No contexto da gestão municipal, a governança colaborativa se manifesta de diversas formas, sendo a cooperação intermunicipal uma de suas expressões mais significativas. A crescente urbanização, a escassez de recursos, a proximidade geográfica, a existência de problemas comuns e a presença de lideranças regionais são fatores que favorecem a cooperação entre os municípios e a demanda por serviços públicos de qualidade têm impulsionado os municípios a buscar soluções conjuntas para problemas que não podem ser enfrentados isoladamente. A cooperação intermunicipal, por meio de consórcios públicos, permite o compartilhamento de infraestruturas, a otimização de custos e a padronização de serviços, gerando ganhos de escala e eficiência (Nascimento, 2022).

Os consórcios públicos, nesse contexto, representam a materialização jurídica e institucional dessa cooperação, configurando-se como instrumentos privilegiados de governança colaborativa. A Lei nº 11.107/2005, ao regulamentar os consórcios públicos no Brasil, conferiu-lhes a segurança jurídica necessária para que os municípios pudessem se associar e compartilhar responsabilidades na prestação de serviços públicos e na execução de políticas setoriais. Os consórcios públicos constituem instrumentos eficazes de governança colaborativa, especialmente indicados para a superação de desafios que demandam coordenação intermunicipal, gestão integrada e uso racional dos recursos públicos. Sua atuação tem se mostrado relevante na mitigação de desigualdades regionais (Arntsen *et al.*, 2021), com impactos positivos na oferta de serviços essenciais, como saúde, saneamento, gestão de resíduos e preservação de recursos hídricos (Mamadou *et al.*, 2025). Estruturados com vistas à obtenção de ganhos de escala, à superação de limitações técnicas e financeiras e à ampliação da capacidade de investimento, os consórcios fortalecem a ação pública, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, promovendo maior eficiência administrativa e resultados mais efetivos na implementação de políticas públicas (Nakagawa *et al.*, 2025).

Os consórcios públicos têm se mostrado como instrumentos eficazes para a gestão compartilhada de serviços em múltiplas áreas da Administração Pública, contribuindo para a superação de limitações técnicas, financeiras e operacionais dos entes municipais. Na área da saúde, são amplamente empregados na administração conjunta de hospitais, laboratórios, serviços de urgência e programas de atenção básica e especializada, promovendo a regionalização das ações e a otimização dos recursos disponíveis (Arntsen, 2021). No saneamento básico, destacam-se pela viabilização de investimentos conjuntos em sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos, favorecendo

a adoção de tecnologias mais eficientes e a ampliação da cobertura dos serviços (Lara, 2023). Já na seara ambiental, os consórcios possibilitam a cooperação entre os municípios na fiscalização de atividades potencialmente poluidoras, na elaboração de planos de manejo e na implementação de ações de educação ambiental (Brasil, 2025).

No campo da infraestrutura e do desenvolvimento urbano, os consórcios contribuem para a execução de obras e serviços de interesse comum, como a construção e manutenção de estradas vicinais, a iluminação pública, a gestão do transporte coletivo e o planejamento urbano, permitindo a padronização de projetos, o compartilhamento de equipamentos e a racionalização dos investimentos (Confederação Nacional de Municípios, 2025). Embora menos recorrentes, consórcios na área da educação também têm se mostrado promissores, ao viabilizar ações conjuntas como a capacitação de profissionais, a aquisição compartilhada de materiais didáticos e a implementação de programas educacionais inovadores, como no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): orientações e formas de atuação em consórcio (Brasil, 2024). Tais experiências evidenciam a versatilidade dos consórcios públicos como mecanismos de fortalecimento da gestão pública e de promoção do desenvolvimento regional sustentável.

Além dos benefícios operacionais, os consórcios públicos criam arranjos institucionais propícios à construção de capacidades estatais ampliadas, favorecendo o desenvolvimento de redes de confiança, o compartilhamento de conhecimento técnico e a institucionalização de espaços deliberativos. Estudos indicam que os principais fatores que impulsionam a cooperação entre municípios envolvem tanto a necessidade de ganhos de escala como a urgência em lidar com externalidades negativas que extrapolam os limites territoriais dos entes envolvidos (Mamadou *et al.*, 2025; Puntillo *et al.*, 2017).

A governança colaborativa, nesse contexto, constitui a base processual e normativa desses arranjos, exigindo coordenação entre diferentes atores e a superação de dilemas estruturais, como a assimetria de poder, a fragmentação institucional e a divergência de interesses. Qi e Lan (2023) destacam que tais desafios configuram verdadeiros paradoxos inerentes à governança colaborativa, como o equilíbrio entre controle e autonomia, inclusão e eficiência, e liderança e horizontalidade decisória.

Nessa perspectiva, os consórcios públicos se revelam não apenas como instrumentos de gestão, mas como arenas de governança, capazes de fomentar inovação institucional, coprodução de políticas e aprendizagem interorganizacional. Eles operam como catalisadores de soluções compartilhadas e como espaços de intermediação federativa, fortalecendo o papel dos municípios na formulação de políticas regionais. Quando estruturados com clareza de objetivos, suporte técnico e mecanismos adequados de controle, os consórcios contribuem diretamente

para o aprimoramento da gestão pública e para a entrega de serviços com maior eficiência, equidade e legitimidade democrática.

Nesse cenário, ganha destaque o potencial dos consórcios para fortalecer a integridade e a responsabilidade administrativa no âmbito municipal, por meio da implantação de corregedorias públicas intermunicipais. Conforme detalhado na Nota Técnica nº 13/2024, emitida pela Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), a criação de corregedorias municipais consorciadas representa uma alternativa juridicamente viável, economicamente racional e institucionalmente robusta para atender às exigências da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), sobretudo em municípios de pequeno porte.

A atuação consorciada permite racionalizar recursos, padronizar procedimentos de apuração de irregularidades, promover capacitação contínua e garantir maior autonomia técnica às atividades correccionais. Assim, os consórcios públicos reforçam seu papel como estruturas versáteis e estratégicas para a governança pública contemporânea, não apenas na execução de políticas, mas também na promoção de integridade e *accountability* no setor público local

3 Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais

A governança colaborativa no âmbito dos consórcios públicos manifesta-se por meio das formas de interação, deliberação e implementação conjunta das decisões entre os entes consorciados. Ao contrário de uma simples delegação de competências, a participação em um consórcio pressupõe o envolvimento ativo dos gestores municipais na definição de prioridades, na alocação de recursos e no controle das ações empreendidas. Esse processo demanda a construção de relações de confiança, a negociação de interesses distintos e a superação de divergências em prol de objetivos compartilhados (Ansell; Gash, 2008).

Ao promoverem a interação contínua entre os representantes dos municípios, os consórcios públicos criam um ambiente institucional propício ao aprendizado coletivo e à difusão de boas práticas. Experiências bem-sucedidas na gestão de determinados serviços podem ser adaptadas e replicadas por outros membros, desencadeando um processo virtuoso de aprimoramento contínuo. Ademais, a governança colaborativa consorcial contribui diretamente para o fortalecimento da capacidade institucional dos entes envolvidos, ao qualificar gestores e equipes técnicas para enfrentar desafios de maior complexidade e abrangência (Emerson; Nabatchi, 2015).

Contudo, a efetividade dessa forma de governança não está isenta de obstáculos. Assimetrias de poder entre os municípios, divergência de interesses, rigidez burocrática e carência de recursos humanos qualificados figuram entre os

principais entraves à atuação consorciada. A superação desses desafios requer liderança política, transparência nas decisões, mecanismos robustos de responsabilização e a consolidação de um senso de pertencimento e responsabilidade mútua entre os entes consorciados (Agranoff; McGuire, 2003).

Mais do que estruturas administrativas, os consórcios públicos configuram-se como arenas de governança colaborativa, nas quais os municípios têm a oportunidade de construir coletivamente soluções inovadoras, eficientes e sustentáveis para os desafios da gestão pública. Sua capacidade de fomentar a cooperação intermunicipal e de gerar valor público de maneira integrada torna-os instrumentos estratégicos para o desenvolvimento regional e para a elevação da qualidade de vida da população.

Fato é que a governança colaborativa no âmbito dos consórcios públicos brasileiros não pode ser compreendida apenas como um processo linear de cooperação intermunicipal, mas deve ser analisada através da lente dos paradoxos estruturais que caracterizam sua implementação.

Esta análise crítica alinha-se com a perspectiva de Qi e Lan (2024), que destacam os paradoxos inerentes à governança colaborativa, como o equilíbrio entre controle e autonomia, inclusão e eficiência, e liderança e horizontalidade decisória. No contexto dos consórcios públicos brasileiros, esses paradoxos assumem características particulares devido às especificidades do federalismo nacional e às assimetrias regionais que o caracterizam, criando um ambiente onde a cooperação intermunicipal é simultaneamente necessária e desafiadora.

O primeiro paradoxo estrutural que emerge nesta análise refere-se à tensão fundamental entre a democratização dos processos decisórios e a eficiência operacional. Enquanto a literatura tradicional sobre governança colaborativa celebra a inclusão de múltiplos *stakeholders* como um avanço democrático, a experiência prática dos consórcios públicos brasileiros revela que essa inclusão pode comprometer significativamente a agilidade e eficiência na tomada de decisões. A busca por maior participação democrática nos consórcios públicos frequentemente esbarra em limitações práticas relacionadas à capacidade técnica diferenciada entre os municípios participantes, às divergências político-partidárias e às pressões por resultados imediatos.

Como observado na literatura sobre estratégia aberta no setor público, se, por um lado, a transparência, o comprometimento e a inclusão de *stakeholders* na formulação estratégica levam à democratização dos processos de tomada de decisão, por outro, podem implicar perda de desempenho em razão do tempo requerido para alinhamento (Pittz; Adler, 2024, p. 15). Essa tensão manifesta-se de forma particularmente aguda nos consórcios públicos, em que a necessidade de consenso entre múltiplos entes federativos pode resultar em processos decisórios morosos e, por vezes, paralisantes, gerando o que pode ser denominado de *paralisia colaborativa*.

O segundo paradoxo estrutural manifesta-se na tensão irreconciliável entre a autonomia constitucional dos entes federativos e a necessidade de coordenação para políticas públicas efetivas. O federalismo brasileiro, caracterizado por significativas assimetrias regionais e de capacidades estatais, cria um ambiente complexo onde municípios de pequeno porte, com limitadas capacidades administrativas e financeiras, necessitam da cooperação intermunicipal para viabilizar a prestação de serviços públicos de qualidade. Contudo, essa mesma necessidade de cooperação pode ser percebida como uma limitação à autonomia municipal, gerando resistências e conflitos que comprometem a efetividade dos arranjos colaborativos.

A literatura sobre federalismo brasileiro identifica que *três fontes de tensão estão hoje atuando sobre o federalismo* (Abrucio, 2005, p. 45), incluindo as pressões por descentralização *versus* a necessidade de coordenação nacional, as disparidades regionais e as mudanças no papel do Estado. Essas tensões manifestam-se de forma particularmente aguda nos consórcios públicos, em que a busca por ganhos de escala e eficiência deve ser equilibrada com o respeito à autonomia municipal e às especificidades locais, criando um campo permanente de negociação e renegociação de interesses.

O terceiro paradoxo identificado refere-se à tensão entre a necessidade de inclusão de múltiplos atores e a manutenção da governabilidade dos arranjos colaborativos. A governança colaborativa pressupõe a participação de diversos *stakeholders* — gestores municipais, sociedade civil, setor privado, universidades — cada um com interesses, recursos e capacidades distintas. No contexto dos consórcios públicos brasileiros, essa diversidade de atores pode tanto enriquecer o processo decisório quanto torná-lo excessivamente complexo e conflituoso.

A experiência prática revela que a inclusão ampla de *stakeholders*, embora desejável do ponto de vista democrático, pode resultar em dilemas de ação coletiva, em que a multiplicidade de interesses dificulta a construção de consensos e a implementação de decisões. Este paradoxo é particularmente evidente quando se considera a questão da escala identificada na literatura sobre estratégia aberta no setor público, onde é necessário promover a participação de um maior número de *stakeholders* para levar a decisões mais robustas, inovadoras e aderentes ao contexto, gerando maior comprometimento, mas ao mesmo tempo cuidar para que o processo colaborativo seja inclusivo, mas sem incluir atores que não se envolvam suficientemente ou em número que dificulte a governança colaborativa (Pittz; Adler, 2024, p. 18).

O quarto paradoxo, frequentemente negligenciado na literatura sobre consórcios públicos, refere-se à tensão entre o empoderamento dos *stakeholders* e a manutenção de mecanismos claros de responsabilização. Por um lado, a governança colaborativa exige que as partes interessadas possam compartilhar o problema

a ser resolvido, mas por outro lado, é necessário evitar que políticos e gestores públicos se vejam como tomadores de decisão, enquanto os demais *stakeholders* se vejam como passivos ou críticos externos do resultado (Pittz; Adler, 2024, p. 19). Esta tensão é particularmente problemática nos consórcios públicos, em que a natureza compartilhada das decisões pode diluir a responsabilidade individual dos gestores, criando o que pode ser denominado de responsabilidade difusa.

Além dos paradoxos estruturais, a análise crítica da governança colaborativa em consórcios públicos deve considerar as resistências institucionais que emergem tanto do aparato estatal quanto da sociedade civil. Essas resistências não são meras disfunções organizacionais, mas refletem contradições estruturais mais profundas do sistema político brasileiro. As resistências burocráticas manifestam-se quando servidores públicos municipais, acostumados com estruturas hierárquicas tradicionais, demonstram dificuldades em adaptar-se aos processos horizontais de tomada de decisão característicos da governança colaborativa. Esta resistência não é meramente cultural, mas reflete também a ausência de incentivos institucionais adequados para a cooperação intermunicipal.

As resistências político-partidárias constituem outro obstáculo significativo, em que diferenças ideológicas e competição eleitoral entre prefeitos de diferentes partidos podem comprometer a efetividade dos consórcios públicos. A experiência brasileira demonstra que a governança colaborativa em consórcios é frequentemente refém das dinâmicas político-eleitorais locais, gerando instabilidade e descontinuidade nas políticas implementadas.

Simultaneamente, as resistências da sociedade civil emergem quando esta percebe os consórcios públicos como estruturas tecnocráticas distantes dos interesses locais, enfrentando desafios específicos relacionados à escala regional dos problemas abordados, que podem não coincidir com as identidades e interesses locais dos cidadãos.

Neste contexto complexo de paradoxos e resistências, a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) em relação aos consórcios públicos representa um caso paradigmático das contradições estruturais que permeiam o controle externo no contexto brasileiro. A análise crítica revela que os órgãos de controle operam em um campo de tensões permanentes, em que a lógica hierárquica do controle tradicional entra em conflito com a natureza horizontal e colaborativa dos consórcios públicos.

4 O entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre dos consórcios públicos e governança

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), em relação aos consórcios públicos e à governança colaborativa, é um reflexo da

crescente importância desses arranjos na gestão municipal (Ansell; Gash, 2008, p. 545). O TCE/SC, como órgão de controle externo, tem se posicionado de forma a garantir a legalidade, a legitimidade e a economicidade na aplicação dos recursos públicos. Essa postura é evidenciada por meio de suas orientações, pre-julgado e ações fiscalizatórias, que buscam aprimorar a gestão compartilhada e prevenir irregularidades (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024a).

Uma das lacunas mais significativas na literatura sobre governança colaborativa no Brasil refere-se ao papel ambivalente exercido pelos órgãos de controle externo. A análise crítica revela uma contradição fundamental entre a lógica tradicional do controle externo — baseada em hierarquia, responsabilização individual e conformidade normativa — e a natureza colaborativa dos consórcios públicos, que pressupõe horizontalidade, responsabilidade compartilhada e flexibilidade operacional. O TCE/SC, ao exercer seu papel fiscalizatório sobre os consórcios públicos, opera dentro de um marco normativo concebido para organizações hierárquicas tradicionais, aplicando-o a estruturas colaborativas que funcionam segundo lógicas organizacionais distintas.

O estado da arte da governança colaborativa em consórcios públicos, sob a perspectiva do controle externo, revela uma preocupação constante com a efetividade dos resultados e a *accountability* dos gestores. O TCE/SC, ao exigir rigor na prestação de contas e ao atuar preventivamente em licitações, contribui para a consolidação de um ambiente de maior segurança jurídica e probidade na gestão consorciada. A fiscalização não se restringe apenas à legalidade formal, mas busca também avaliar a economicidade e a eficiência na aplicação dos recursos, incentivando a busca por melhores práticas e a otimização dos serviços públicos (Ansell; Gash, 2008, p. 545; Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024a).

Além do aspecto fiscalizatório, o TCE/SC demonstra uma abertura para a colaboração e a inovação na gestão pública. A busca por ferramentas colaborativas para aprimorar o fluxo de trabalho interno (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024c) e a participação em debates sobre governança e sustentabilidade indicam um reconhecimento da importância da cooperação para o aprimoramento da Administração Pública como um todo. Essa postura, embora não se traduza diretamente em uma atuação colaborativa com os consórcios no sentido de cogestão, sinaliza um alinhamento com os princípios da governança colaborativa, ao valorizar a troca de informações, o aprendizado mútuo e a busca por soluções conjuntas para os desafios da gestão pública.

O entendimento do TCE/SC sobre a temática dos consórcios públicos e da governança colaborativa pode ser sintetizado em alguns pontos essenciais. Primeiramente, o rigor na prestação de contas é um pilar fundamental da atuação do Tribunal, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma responsável e que os gestores sejam responsabilizados por suas ações (Ansell; Gash,

2008, p. 545). Em segundo lugar, a prevenção de irregularidades, por meio da atuação preventiva em licitações e contratos, demonstra o compromisso do TCE/SC em evitar prejuízos ao erário e garantir a lisura dos processos (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina 2024a). Essa tensão manifesta-se de diversas formas na prática dos consórcios públicos catarinenses. A exigência de procedimentos licitatórios padronizados pode conflitar com a necessidade de soluções técnicas específicas para problemas regionais.

A responsabilização individual de gestores pode entrar em tensão com a natureza compartilhada das decisões nos consórcios. A aplicação de critérios de eficiência baseados em indicadores quantitativos pode não capturar adequadamente os benefícios qualitativos da cooperação intermunicipal, como o fortalecimento de capacidades institucionais, a construção de redes de confiança e o aprendizado organizacional.

Adicionalmente, a segurança jurídica é promovida pelas orientações e prejudgado do Tribunal, que fornecem um arcabouço jurídico para auxiliar os gestores na tomada de decisões e na condução das atividades dos consórcios, contribuindo para a estabilidade dos arranjos colaborativos (Santa Catarina, 2019). Outro ponto relevante é o foco na eficiência e economicidade, pois a fiscalização do TCE/SC vai além da mera legalidade, buscando avaliar a eficiência e a economicidade na aplicação dos recursos, incentivando os consórcios a otimizarem seus processos e a entregarem serviços de qualidade com o menor custo possível (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2007). Por fim, há um reconhecimento implícito da importância da cooperação intermunicipal e da governança colaborativa como estratégia para o aprimoramento da gestão pública, evidenciado pela busca por ferramentas colaborativas e a participação em debates sobre o tema (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2024c).

O estado da arte da governança colaborativa em consórcios públicos, portanto, é marcado por uma tensão produtiva entre a autonomia dos entes consorciados e a necessidade de controle externo. O TCE/SC, ao exercer seu papel fiscalizador de forma rigorosa e orientadora, contribui para que os consórcios públicos se consolidem como instrumentos eficazes de gestão, capazes de promover o desenvolvimento regional e a melhoria dos serviços públicos, sempre em conformidade com os princípios da Administração Pública e as normas de controle.

A superação das contradições entre controle externo e governança colaborativa exige o desenvolvimento de novas abordagens para o controle externo que sejam compatíveis com a natureza colaborativa dos consórcios públicos. Isso implica a evolução de uma governança do controle que incorpore princípios colaborativos em suas próprias práticas, promovendo maior diálogo com os gestores dos consórcios, flexibilidade na aplicação de normas e foco em resultados ao invés de mera conformidade procedimental.

5 Considerações finais

A análise aprofundada da importância dos consórcios públicos para a gestão eficiente dos municípios, sob a ótica da governança colaborativa, revela um cenário de crescente complexidade e oportunidades para a Administração Pública brasileira. A evolução do conceito de governança, do modelo hierárquico e centralizado para um paradigma em rede, mais horizontal e colaborativo, reflete a necessidade de adaptação do Estado aos desafios contemporâneos. Nesse contexto, os consórcios públicos emergem como ferramentas jurídicas e administrativas essenciais para a promoção da cooperação intermunicipal e a construção de soluções conjuntas para problemas que transcendem as capacidades de um único ente federativo.

A governança colaborativa, em sua essência, pressupõe o engajamento de múltiplos atores, a construção de consensos e a busca por resultados que gerem valor público. Nos consórcios públicos, essa colaboração manifesta-se na forma como os municípios compartilham responsabilidades, otimizam recursos e buscam aprimorar a prestação de serviços. A diversidade de áreas de atuação dos consórcios, que vão desde a saúde e o saneamento básico até a infraestrutura e o meio ambiente, demonstra sua adaptabilidade e relevância para o enfrentamento de uma vasta gama de desafios municipais.

O reconhecimento explícito dos paradoxos e contradições da governança colaborativa é o primeiro passo para o desenvolvimento de estratégias mais efetivas de cooperação intermunicipal. Isso implica um esforço conjunto entre acadêmicos, gestores públicos e órgãos de controle para o desenvolvimento de abordagens mais adequadas à realidade dos consórcios públicos contemporâneos.

A perspectiva do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) sobre os consórcios públicos e a governança colaborativa é de suma importância para a consolidação desses arranjos. A atuação do TCE/SC, pautada pelo rigor na fiscalização, pela prevenção de irregularidades e pela busca da eficiência e economicidade, contribui para a segurança jurídica e a probidade na gestão consorciada. Embora o papel do Tribunal seja de controle, há um reconhecimento implícito da importância da cooperação intermunicipal como estratégia para o aprimoramento da gestão pública, o que se alinha com os princípios da governança colaborativa.

Em suma, os consórcios públicos não são apenas arranjos administrativos, mas sim espaços de governança colaborativa nos quais os municípios podem, de forma conjunta, construir soluções inovadoras e eficientes para os desafios da gestão pública. A capacidade de promover a cooperação intermunicipal e de gerar valor público de forma sustentável os posiciona como ferramentas indispensáveis para o desenvolvimento regional e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. O estado da arte da temática aponta para a necessidade de fortalecer esses arranjos, investindo em

mecanismos de governança que promovam a confiança, a transparência e a participação, garantindo que os consórcios públicos continuem a ser um vetor de transformação positiva para a Administração Pública municipal.

Collaborative Governance in Public Consortia: A Critical Analysis of Structural Paradoxes

Abstract: This article explores the relevance of public consortia as instruments for efficient management at the municipal level, focusing on collaborative governance among the participating federative entities. The article analyzes the evolution of the concept of governance, from its classical meanings to the collaborative governance paradigm. Additionally, the article addresses the understanding of the Santa Catarina State Audit Court (TCE/SC) on the subject, providing a practical and contextualized perspective. The research demonstrates that public consortia, by promoting inter-municipal cooperation, optimize resources, improve service delivery, and drive regional development, representing essential tools for a modern and responsive public administration. This study adopts a qualitative approach based on a systematic literature review and document analysis, covering articles published between 2008 and 2025 and using the *Scielo*, *Scopus*, and *Web of Science* (WoS) databases. To analyze the TCE/SC's perspective, official documents, technical guidelines, decisions, and reports from the 2020-2025 period were examined. The selection prioritized materials that specifically addressed governance and public consortia. Limitations of the study include the lack of primary data collected from consortium managers and the geographic concentration in the state of Santa Catarina.

Keywords: Public consortia. Collaborative governance. Municipal management. Intermunicipal cooperation. External control.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 1543-1568, 2013.

AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press, 2003.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ARNTSEN, Bjørnulf; TORJESEN, Dag Olaf; KARLSEN, Tor-Ivar. Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services—How does it affect service quality and autonomy?. *Social Science & Medicine*, v. 273, p. 113744, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953621000769>. Acesso em: 06 jul. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em 14 jul. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): orientações e formas de atuação em consórcio*. Brasília: FNDE, [s.d.]. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 07 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Consórcios públicos*. [S.l.]: MMA, [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/cons%C3%B3rcios-p%C3%ABlicos.html>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/3B/F5/8F/F67F2510C313C586AC94C6C2/Referencial%20Basico%20de%20Governanca%20Publica.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança organizacional: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca-organizacional-3-edicao.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Consórcios públicos intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABlica.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina. *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press, 2015.

HEAD, Brian W. Wicked problems in public policy. In: *Encyclopedia of public policy*. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 1-8.

HEAD, Brian W.; ALFORD, John. Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2015.

KWADWO, Victor Osei. Factors driving inter-municipal cooperation in the African Metropolis: A qualitative comparative analysis. *Cities*, v. 163, 106010, 2025. Acesso em: 06 jul. 2025.

LARA, Lucia Pereira; GRIMM, Isabel Jurema. Urban solid waste management in a public consortium: the case of Curitiba and the metropolitan region. *Gestão & Regionalidade*, v. 39, p. 1-21, 2023.

MAMADOU, D. *et al.* Factors driving inter-municipal cooperation in the African Metropolis. *Cities*, v. 142, 2025. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275125003105>. Acesso em: 06 jul. 2025.

NAKAGAWA, R.; SANTOS, L. Exploring the role of inter-municipal cooperation for promoting water circular economy. *Water Policy*, v. 27, n. 2, p. 161-175, 2025. Disponível em: <https://iwaponline.com/wp/article/27/2/161/106974/Exploring-the-role-of-intermunicipal-cooperation>. Acesso em: 06 jul. 2025.

NASCIMENTO, Alex Bruno Ferreira Marques do *et al.* Inter-municipal cooperation based on Institutional Collective Action: the effects of public health consortia in Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 55, p. 1369-1391, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/c3dhbbWzxj9nTCH6bL8gNHD/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; MOLINA, Carollyne Bueno. A governança corporativa sob a ótica da lei anticorrupção empresarial (Lei nº 12.846/2013). *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, v. 30, n. 1, 2024.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PERSSON, Bo. *Exploring regional aspects of intermunicipal cooperation: an analysis of municipal federations for upper secondary education in Sweden*. Territory, Politics, Governance, p. 1-19, 2025. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2024.2427802>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PUNTILLO, Pina. Inter-municipal cooperation in service delivery and governance: insights from Italy. *International Journal of Business Governance and Ethics*, v. 12, n. 3, p. 197-217, 2017. Disponível em: <https://www.inderscience.com/offers.php?id=88253>. Acesso em: 14 jul. 2025.

QI, Huiting; RAN, Bing. Paradoxes in collaborative governance. *Public Management Review*, v. 26, n. 10, p. 2728-2753, 2024.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA EM SANTA CATARINA. *Nota Técnica nº 13/2024*: implantação de corregedorias públicas municipais por meio de consórcios intermunicipais. Florianópolis: 2024.

RHODES, Rod AW. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University, 1997.

RIAZI, Fayaz; FIDÉLIS, Teresa; TELES, Filipe. Exploring the role of inter-municipal cooperation for promoting water circular economy: insights from a Southern European country. *Water Policy*, v. 27, n. 2, p. 161-181, 2025.

RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin. *Dilemmas in a general theory of planning policy science*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Parecer MPC/AF/1318/2019*. Processo nº CON 19/00938976. Assunto: possibilidade de um consórcio público extinguir o rateio fixo e definir percentual sobre o valor das atividades prestadas para financiar seus custos administrativos. Florianópolis: MPC/SC, 19 dez. 2019. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaParecer/1900938976_142846.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Ação preventiva do TCE/SC na análise de licitações promovidas por consórcios evita possíveis superfaturamentos*. Florianópolis: TCE/SC, 2024a. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/acao-preventiva-do-tcesc-na-analise-de-licitacoes-promovidas-por-consorcios-evita-possiveis>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Instrução Normativa nº 20/2015, consolidada*. Florianópolis: TCE/SC, 2015. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2020-2015%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Nota Técnica nº 13/2024*: diretrizes para estimular a criação de corregedorias municipais. Florianópolis: TCE/SC, 2024b. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2024-12/Nota_Tecnica_13_2024_corregedorias_municipais.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Parecer jurídico nº 1900938976_142846*. Florianópolis: TCE/SC, [s.d.]. 2019 Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaParecer/1900938976_142846.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Relatório técnico nº 2923619. Processo nº CON - 05/04260014*. Florianópolis: TCE/SC, [s.d.]. 2007 Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/2923619.HTM>. Acesso em: 15 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *TCE/SC adotará ferramenta colaborativa voltada para melhoria do fluxo de trabalho*. Florianópolis: TCE/SC, 2024c. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-adotara-ferramenta-colaborativa-voltada-para-melhoria-do-fluxo-de-trabalho>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *TCE/SC disponibiliza orientações sobre prestação de contas de gestão de consórcio público*. Florianópolis: TCE/SC, 2024d. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-disponibiliza-orientacoes-sobre-prestacao-de-contas-de-gestao-de-consorcio-publico>. Acesso em: 14 jul. 2025.

WANG, Jie; ULIBARRI, Nicola. Motivations for collaborative governance in China: a systematic review of the literature. *International Review of Public Administration*, p. 1-19, 2025. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/12294659.2025.2454057>. Acesso em: 14 jul. 2025.

WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

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

LUNARDI, Henrique Lapa. Governança colaborativa nos consórcios públicos: uma análise crítica dos paradoxos estruturais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 187-206, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.09.SC
