

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

FERNANDA NUCCI PEREZ

**A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE
TITULARIDADE MUNICIPAL: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS ASSOCIAÇÕES
DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS**

RIBEIRÃO PRETO

2024

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

FERNANDA NUCCI PEREZ

**A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE
TITULARIDADE MUNICIPAL: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS ASSOCIAÇÕES
DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de Direito da Faculdade de Direito de
Ribeirão Preto, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara.

RIBEIRÃO PRETO

2024

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N962ap	<p>Perez, Fernanda Nucci</p> <p>A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TITULARIDADE MUNICIPAL: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS ASSOCIAÇÕES DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS / Fernanda Nucci Perez; orientador Thiago Marrara. -- Ribeirão Preto, 2024.</p> <p>81 p.</p> <p>Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2024.</p> <p>1. PRESTAÇÃO REGIONALIZADA. 2. SERVIÇOS PÚBLICOS. 3. TITULARIDADE MUNICIPAL. 4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS. 5. ASSOCIAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS. I. Marrara, Thiago , orient. II. Título</p>
--------	---

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. A REALIDADE MUNICIPAL BRASILEIRA	7
2.1. A EVOLUÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL	7
2.2. O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL	11
2.3. A REALIDADE POPULACIONAL E GEOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	14
2.4. A REALIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	15
2.4.1. Índice de Vulnerabilidade Social	15
2.4.2. Perfil da estrutura administrativa e social dos municípios	18
2.5. A REALIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	19
3. A REGIONALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA FUNDAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL	22
3.1. OS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO ESSENCIAIS À QUALIDADE DE VIDA	22
3.2. CONCEITO E OBJETIVOS DA REGIONALIZAÇÃO	24
3.2.1. Regionalização compulsória vs. regionalização voluntária	26
3.2.2. Regionalização vs. prestação regionalizada vs. gestão associada	28
3.3. O CENÁRIO BRASILEIRO FAVORÁVEL À REGIONALIZAÇÃO	30
3.4. VANTAGENS ECONÔMICAS E POLÍTICAS DA GESTÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	32
3.4.1. Serviços Públicos de titularidade municipal	33
3.4.2. Vantagens econômicas e políticas	35
3.4.2.1. Economia de Escala	35
3.4.2.2. Atratividade de Investimentos	38
3.4.2.3. Coordenação e articulação interfederativa	39
3.5. COMPARTILHAMENTO DE PODER POLÍTICO COMO PROBLEMA EM POTENCIAL	40
3.6. A PROMESSA DA REGIONALIZAÇÃO	42
4. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO MECANISMO DE REGIONALIZAÇÃO	

DOS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS	42
4.1. CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CONCEITO, OBJETIVOS E RELAÇÃO COM A AUTONOMIA MUNICIPAL	43
4.2. ÁREAS DE ATUAÇÃO E EXIGÊNCIAS LEGAIS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	45
4.2.1. Principais áreas de atuação	45
4.2.2. Principais responsabilidades legais	46
4.3. VANTAGENS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	47
4.4. A RELAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COM O ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL	50
4.5. POTENCIALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA	52
4.5.1. Funcionamento	52
4.5.2. O princípio da eficiência é atingido?	54
5. AS ASSOCIAÇÕES DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS COMO INSTRUMENTO POTENCIALIZADOR DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS	56
5.1. OS DEBATES QUE PERMEARAM O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 486	56
5.2. AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS DAS ASSOCIAÇÕES DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS	63
5.3. A COEXISTÊNCIA ENTRE AS ASSOCIAÇÕES DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	67
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	74

RESUMO

Em vista da enorme disparidade entre os municípios brasileiros, em especial nos aspectos populacional e econômico, a dificuldade no oferecimento aos cidadãos dos serviços públicos de titularidade municipal, como a coleta de esgoto e o tratamento de água, torna-se um problema um tanto quanto complexo. No Novo Marco do Saneamento Básico, a aposta é na prestação regionalizada desses serviços, buscando-se superar a fragmentação territorial e as insuficiências técnicas e econômicas dos entes locais no Brasil. Nesse mesmo sentido, os consórcios públicos, assim como as associações de representação de municípios, mostram-se mecanismos importantes para a efetividade da prestação regionalizada dos serviços, incentivada pelo legislador, porquanto garantem diminuição nos índices de vulnerabilidade social. Nesse contexto, o presente artigo busca abordar o cenário da gestão municipal no Brasil, bem como definir o conceito de prestação regionalizada, os consórcios e as associações de representação de municípios, identificando o papel instrumental destes para a concretização daquela.

Palavras-chave: municípios; prestação regionalizada; consórcios públicos; associações municipais; serviços públicos.

ABSTRACT

Given the huge disparities between Brazilian municipalities, especially in terms of population and economy, the difficulty in providing citizens with public services that are the responsibility of municipalities, such as sewage collection and water treatment, has become a rather complex problem. In the New Framework for Basic Sanitation, the focus is on the regionalized provision of these services, seeking to overcome territorial fragmentation and the technical and economic shortcomings of local authorities in Brazil. In the same vein, public consortia, as well as municipal representation associations, are important mechanisms for the effectiveness of the regionalized provision of services, encouraged by the legislator, as they guarantee a reduction in social vulnerability indices. In this context, this article seeks to address the scenario of municipal management in Brazil, as well as to define the concept of regionalized provision, consortia and municipal representation associations, identifying their instrumental role in achieving this.

Keywords: municipalities; regionalized provision; public consortia; municipal associations; public services.

1. INTRODUÇÃO

Compreender a realidade dos municípios brasileiros, principalmente considerando os aspectos econômicos, sociais, geográficos e populacionais, é fundamental para identificação das maiores dificuldades enfrentadas por estes entes federativos na administração interna. O primeiro item da pesquisa tem por objetivo a apresentação geral dessas características, bem como o estabelecimento da conexão diretamente proporcional entre a prestação mais eficiente dos serviços públicos e a diminuição dos índices de vulnerabilidade social percebidos em diferentes localidades do país.

Desse modo, será possível perceber que o cenário da municipalidade brasileira favorece, ou frequentemente exige, a prestação regionalizada dos serviços públicos. A atuação conjunta de entes federativos que apresentam particularidades e problemas semelhantes, em especial no que tange à obrigatoriedade de fornecimento de certos serviços essenciais, revela-se a estratégia mais efetiva para superação de obstáculos decorrentes da baixa densidade populacional e da carência de recursos financeiros e técnicos.

Essa pesquisa busca apresentar as vantagens proporcionadas pela regionalização municipal, com destaque para o ganho de escala, a atratividade de investimentos e o compartilhamento de estruturas. Ainda, evidenciam-se as diferenças nos conceitos de regionalização compulsória e voluntária, prestação regionalizada e gestão associada.

A partir desses conceitos fundamentais, abordam-se as figuras dos consórcios públicos e das associações de representação municipais, instrumentos para a concretização da prestação regionalizada dos serviços.

No que tange aos consórcios públicos, será observado que seus objetivos correspondem às finalidades da própria gestão associada, configurando excelente mecanismo para a potencialização do princípio da eficiência. Inclusive, nota-se que a distribuição geográfica do percentual de municípios que participam de consórcio público coincide com as localidades em que há concentração dos menores índices de vulnerabilidade social, o que confirma a importância do estudo sobre o tema.

Em relação às associações de representação de municípios, figura recente no ordenamento jurídico, serão destacadas as principais controvérsias que marcaram o processo de tramitação da Lei nº 14.341/2022, bem como as razões de sua consagração no plano

legislativo, as quais, como será notado, são muito similares às dos consórcios públicos. No entanto, há marcantes diferenças entre essas entidades, de modo que a coexistência de ambas é fundamental na realidade municipal brasileira, prestando-se as associações municipais como potencializadoras da prestação regionalizada dos serviços públicos.

Em última instância, o objetivo do presente estudo é apresentar e relacionar esses diversos conceitos, de modo a demonstrar a importância da prestação regionalizada frente à realidade municipal brasileira, muito fragmentada e carente de recursos humanos, técnicos e financeiros, bem como descrever dois dos principais instrumentos para sua concretização.

2. A REALIDADE MUNICIPAL BRASILEIRA

Antes de avançar no fenômeno da regionalização, é fundamental estabelecer um panorama da realidade municipal brasileira. De início, será feita uma abordagem histórica da evolução do conceito de autonomia municipal, bem como do processo de criação de municípios. Em seguida, há a apresentação estratégica das realidades populacionais, sociais e econômicas existentes no território nacional.

O intuito é demonstrar de que maneira as particularidades municipais, principalmente em relação ao tamanho populacional, afetam as demais esferas da Administração Pública, no que tange à economia, ao desenvolvimento social e às políticas públicas.

2.1. A EVOLUÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL

O modelo federativo de Estado, adotado no Brasil, é o principal garantidor da autonomia municipal, da maneira como é percebida atualmente. Nele, há a consagração do federalismo tripartite, formado por figuras inseparáveis, quais sejam: a União, os estados, os municípios, além do Distrito Federal, que embute funções estaduais e locais.

Em sua origem, a estrutura dos municípios brasileiros foi trazida de Portugal, ainda na fase colonial, momento em que a separação dos poderes era confusa e indefinida. Nesse cenário, atrelado ao sistema de coronelismo, a falta de autonomia municipal era marcante, decorrente, principalmente, de problemas orçamentários e eleitorais.¹

A matéria da municipalidade foi primeiramente legislada na constituição de 1891,

¹ NASCIMENTO, C; DI PIETRO, M; MENDES, G (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pág. 94.

republicana, a qual indicava: *art. 68 “Os Estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeita ao seu particular interesse”*.² Contudo, ante a ausência da definição do “particular interesse”, a previsão de autonomia sequer chegou a ser materializada.

No entanto, a Constituição de 1946 finalmente estabeleceu a não interferência dos estados na vida municipal, bem como a distribuição da arrecadação tributária entre os entes da federação, incluindo-se os municípios.³

Diante disso, é possível concluir, nas palavras de Francisco Dantas, que: *“quanto maior a liberdade política garantida no texto constitucional, maior era a autonomia reconhecida aos municípios. Ela, no entanto, nunca deixou de existir”*.⁴ Apesar de sempre ter existido, porém, sua percepção prática demorou demasiadamente, sendo verificada apenas em 1946 porque, nos momentos anteriores, a realidade fática criou empecilhos para a manifestação da autonomia municipal. Hely Lopes Meirelles faz importantes considerações acerca do assunto:

Essa autonomia, entretanto, até a Constituição de 1946 foi apenas nominal. No regime monárquico o município não a teve, porque a descentralização governamental não consultava aos interesses do imperador; na Primeira República não a desfrutou, porque o *coronelismo* sufocou toda a liberdade municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, denominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930-1934) não a teve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no país; na Constituição de 1934 não a usufruiu, porque a transitoriedade de sua vigência obstou à consolidação do regime; na Carta Outorgada de 1937 não a teve, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à interventoria dos Estados.⁵

Não obstante, mesmo após a Constituição de 1946, o período ditatorial foi responsável por reduzir os repasses financeiros despendidos aos municípios,⁶ o que, evidentemente, diminuiu-lhes a autonomia.

Após um caminho tortuoso de instabilidade política e reconstitucionalização, finalmente, a Assembleia Constituinte de 1988 demonstrou interesse em transformar a figura do Município em um ente da Federação brasileira. Inclusive, a Constituição Federal

² Tavares, I. O MUNICÍPIO BRASILEIRO: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 209, págs. 169-187, jul/set, 1997, pág. 173.

³ CARNEIRO, J; GIOSA, L; LEMOS, M (Org.). **Gestão Municipal no Brasil**: modernização, cooperação e humanização. 1ª Edição. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, pág. 59.

⁴ NASCIMENTO, C; DI PIETRO, M; MENDES, G (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pág. 163.

⁵ MEIRELLES, H. **Direito Municipal Brasileiro**. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, pág. 45.

⁶ CARNEIRO, J; GIOSA, L; LEMOS, M (Org.). **Gestão Municipal no Brasil**: modernização, cooperação e humanização. 1ª Edição. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, pág. 61.

promulgada estabelece, logo em seu art. 1º, que: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, e do Distrito Federal (...)*”. Ainda, em seu art. 18, tem-se: “*Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”.

A partir daqui, a elevação de Município à condição de ente da Federação promoveu a democracia brasileira a um novo patamar e estabeleceu padrões e exigências mais complexas à nossa estrutura institucional.⁷ Finalmente, a autonomia municipal tornou-se um princípio constitucional, inclusive com a atribuição de importantes competências nos aspectos político, financeiro e administrativo. Em vista disso, descreve Hely Lopes Meirelles⁸ que nesse rol de competências privativas está justamente a de “*legislar sobre assuntos de interesse local*” (art. 30, I), em substituição à tradicional expressão “particular interesse”, consagrada em todas as Constituições Republicanas anteriores, o que, segundo o autor, melhor definiu as atribuições privativas da Municipalidade.

Assim, a CRFB/1988 é muito mais clara em relação ao papel dos municípios na sociedade, reconhecendo-os não apenas como entes federativos, mas enquanto pessoas jurídicas de direito público interno, dotados de autonomia para dispêndio dos recursos próprios e, principalmente, para o estabelecimento de seus próprios interesses, inclusive com a possibilidade de formar relações intermunicipais.

Como afirma José Fogaça: “*Negociar, construir consensos, alinhar objetivos passou a ser uma necessidade vital para as relações intergovernamentais na ordem democrática. O sistema passou a ser mais funcional ao aproximar o Estado do cidadão em nível local*”.⁹

Inclusive, a importância dessa autonomia também decorre das necessidades distintas, ainda que por vezes semelhantes, entre os municípios. Como entende Delorenzo Neto:

Na órbita municipal entram serviços de diversa natureza, que podem andar unidos ou separados. Não oferecendo todos um tipo comum as leis que os organizassem seriam despóticas, se fossem uniformes: e desde que, pela variedade das formas que tomam, os interesses municipais não podem ser previstos por lei nacional simétrica,

⁷ CARNEIRO, J; GIOSA, L; LEMOS, M (Org.). **Gestão Municipal no Brasil**: modernização, cooperação e humanização. 1ª Edição. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, págs. 54-55

⁸ MEIRELLES, H. **Direito Municipal Brasileiro**. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, págs. 44-45.

⁹ CARNEIRO, J; GIOSA, L; LEMOS, M (Org.). **Gestão Municipal no Brasil**: modernização, cooperação e humanização. 1ª Edição. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, pág. 55.

só às legislaturas das províncias deve caber a faculdade de regulá-los.¹⁰

De fato, em um país notadamente extenso e populoso como o Brasil, é inconcebível cogitar uma estrutura federativa que não garanta autonomia para que os municípios possam alinhar seus interesses em prol de benefícios específicos ao público regional. Inclusive, José Fogaça entende que o viés adversarial decorrente do sistema eleitoral deve ser colocado em segundo plano em relação à promoção da boa-fé e da cooperação, eis que a política torna-se indispensável.¹¹

Assim sendo, percebe-se que a autonomia municipal nem sempre foi regra no Brasil. Em verdade, foi mais custosa do que as legislações anteriores levam a crer. Contudo, a atribuição de amplas competências aos entes municipais foi fundamental nesse processo. De acordo com Hely Lopes Meirelles, com a Constituição de 1988, os municípios realizam o “*self-government*” de acordo com as próprias orientações políticas, finalmente libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual, e sem qualquer dependência hierárquica.¹²

Atualmente, e segundo Luciano Ferraz, a autonomia municipal assenta-se em quatro aspectos: autonomia política, em vista da elaboração de leis orgânicas; autogoverno, eis que o município elege seus prefeitos e vereadores; autonomia legislativa, para elaborar as próprias leis; e autoadministração, com a arrecadação de tributos e prestação dos serviços de interesse local.¹³

Finalmente, Dinorá Grotti entende que, da conjunção dos arts. 18, 19 e 30 da atual Lei Maior, restou, finalmente, fortalecida a autonomia municipal.¹⁴

No entanto, há críticas em relação à existência de verdadeira autonomia municipal na Constituição de 1988. A exemplo, Thiago Marrara aponta o conflito entre a autonomia dos municípios e a omissão legislativa para os casos de planejamento estadual e federal de elevado impacto territorial.¹⁵ Ainda, no que tange às políticas regionais que tenham efeitos

¹⁰ DELORENZO NETO, A. (1957). A Evolução do Municipalismo no Brasil: Administração Municipal. **Revista Do Serviço Público**, 74(1), págs. 76-94 (79). Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i01.4329>. Acesso em: 27 fev. 2024.

¹¹ CARNEIRO, J; GIOSA, L; LEMOS, M (Org.). **Gestão Municipal no Brasil**: modernização, cooperação e humanização. 1ª Edição. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, pág. 55.

¹² MEIRELLES, H. **Direito Municipal Brasileiro**. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, pág. 46.

¹³ NASCIMENTO, C; DI PIETRO, M; MENDES, G (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pág. 36.

¹⁴ NASCIMENTO, C; DI PIETRO, M; MENDES, G(Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pág. 77.

¹⁵ MARRARA, T. **Do modelo municipal alemão aos problemas municipais brasileiros**. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, v. 9, n. 27, p. 33-52, jan./mar. 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/45478847/Do_modelo_municipal_alem%C3%A3o aos_problemas_municipais_brasileiros. Acesso em: 25 nov. 2024.

diretos sobre a autonomia municipal, o autor entende que é preciso a participação ativa dos municípios, a fim de evitar interferências que violem a ausência de hierarquização entre os entes, indicada na CRFB/1988.

Ainda assim, a dispensa de maior autonomia aos municípios no texto da Constituição de 1988 é inegável, fato que se mostra coerente com as diversas obrigações legais conferidas a esses entes no ordenamento jurídico atual.

2.2. O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL

Feitas algumas considerações acerca da origem da figura dos municípios e sua autonomia, é preciso desenhar o contexto municipal brasileiro em relação à sua composição no território nacional.

Indica o IBGE¹⁶ que o Brasil possui, atualmente, 5.570 municípios no total. Ainda que o território brasileiro seja muito amplo, trata-se de um número muito significativo, principalmente quando considerado que a maioria desses municípios são pouco expressivos em níveis populacionais.

Os motivos que levaram à tamanha fragmentação municipal são diversos, com destaque para a busca por poder político, sendo conveniente apontar o aspecto legislativo acerca da criação de municípios.

Destaca-se que, historicamente, a modalidade mais comum de criação de municípios é o desmembramento, com a emancipação de distritos, que se elevam à categoria de pessoa jurídica de direito público interno.¹⁷

Até o ano de 1996, segundo a CRFB/1988, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios poderia ser feita mediante lei estadual, e obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, mas dependia de plebiscito. Ocorre que, na ausência desta lei complementar, a criação de municípios era desregrada e exagerada, focada em atender aos interesses das elites locais, diluindo o poder entre os indivíduos mais influentes nas pequenas comunidades. Isso deu origem ao fenômeno conhecido como “farra das emancipações”.

Importante ressaltar que, uma vez criado um município, ele não pode ser extinto por impugnação judicial, eis que é ato decorrente da soberania legislativa estadual, baseado em

¹⁶ IBGE. IBGE divulga relação da população dos municípios, 2023. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias>>. Acesso em: 09 out. 2024.

¹⁷ CASTRO, J. **Direito Municipal Positivo**. 6ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pág. 35.

análise de conveniência e oportunidade que somente a Assembleia Legislativa pode julgar, não cabendo interferência do Poder Judiciário, conforme ensina Hely Lopes Meirelles.¹⁸ Nesse contexto, a ampla autonomia para que os estados criassem novos municípios após a Constituição de 1988 tornou-se um relevante problema, atraindo atenção do Congresso Nacional, principalmente, porque a emancipação desregrada pode trazer uma série de problemas gerenciais:

Finalmente, é de se repetir que a emancipação dos Distritos só se deve verificar quando possuam eles suficiente vitalidade econômica, razoável população e progresso compatível com a vida própria que se vai instaurar nessas novas unidades. Sem esses requisitos a criação do Município constitui um mal, por onerar a população local com os encargos de um governo próprio que nada pode produzir e por permanecer a nova unidade local na dependência dos favores estaduais para a solução dos assuntos de peculiar interesse.¹⁹

Após a Emenda Constitucional nº 15/1996, o texto constitucional foi alterado para contornar esse fenômeno e passou a indicar o seguinte:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.²⁰

Além de estabelecer que haveria um período para criação de municípios, determinado pela União, a emenda exigiu que fossem feitos Estudos de Viabilidade Municipal, provavelmente para evitar a criação de municípios que não suportassem uma boa estrutura administrativa, ou que fossem inviáveis economicamente.

Em vista da morosidade na edição dessa lei federal (até hoje não editada), e diante da enorme expansão no número de municípios, com crescimento relativo de 35,1% desde a promulgação da CRFB/1988,²¹ foi preciso conter essa possibilidade de criação.

O Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 57, em 2008, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a convalidação dos atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, nos

¹⁸ MEIRELLES, H. **Direito Municipal Brasileiro**. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, pág. 71.

¹⁹ MEIRELLES, H. **Direito Municipal Brasileiro**. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, pág. 68.

²⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15**, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

²¹ PREDIGER, R; ALLEBRANDT, S; KRUGER, R; CARLI, P. **Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local**. Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Regional, vol. 27, 2022, pág. 3.

casos em que a respectiva lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, e desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época da sua criação.²² Referido dispositivo também impossibilitou a criação de novos municípios até que fosse publicada a lei complementar federal prevista na CRFB/1988.

No entanto, até o presente momento, a referida lei complementar jamais foi editada. Com isso, o processo de criação de novos municípios no Brasil continua obscuro e impedido, eis que ainda se encontra baseado na Emenda Constitucional nº 15/1996, a qual exige que a criação de novas municipalidades seja realizada durante um período estabelecido por lei complementar federal, que desde a promulgação da referida Emenda, até o presente momento, não existiu.²³

Sobre o tema, é fundamental mencionar o julgado de Eros Grau, proferido na ADI 2.240.²⁴ O município de Luís Eduardo Magalhães, localizado no oeste da Bahia, muito embora tenha sido criado após o § 4º do art. 18 da CRFB/1988, teve reconhecida a legitimidade e legalidade de sua existência. O ministro entendeu que a Suprema Corte poderia ter determinado a suspensão dos efeitos da lei que criou o município logo no ano de sua edição, mas não o fez, permitindo *“a consolidação da situação de exceção que a existência concreta do município caracteriza”*.

Ainda, Eros Grau apontou que o princípio da segurança jurídica, juntamente com a força normativa dos fatos, atuam em benefício da preservação do município. Portanto, considerando que *“as normas só valem para as situações normais”*, e diante de contexto anormal, em que ausente a lei complementar, a ADI foi julgada improcedente, concluindo-se que a anulação de autonomia política que já produziu seus efeitos é inviável.

Assim, desde 2007, não foi criado mais nenhum município no Brasil, com destaque para aqueles que, criados após a EC nº 15/1996, mas sem oposição imediata do Supremo, jamais tiveram seus atos de criação anulados. Contudo, as desigualdades provenientes do desmembramento apressado de municípios, que carecem de recursos financeiros e técnicos em vista de seu tamanho populacional ou geográfico pouco expressivo, ainda se fazem fortemente presentes. Assim, as mudanças organizacionais no território brasileiro não

²² BRANDT, C. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**. Nº 187, págs. 59-75, jul/set, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence>. Acesso em: 27 fev. 2024.

²³ BONOW, N; PINHEIRO, R. Criação de novos municípios: uma revisão sobre a literatura presente no portal de periódicos da coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES). Geosul, Florianópolis, v. 35, n. 76, págs. 598-613, set./dez. 2020, pág. 14.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.240-7. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi2240.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

trouxeram maior equilíbrio entre os entes da federação, pelo contrário, ampliaram as desigualdades regionais e a concentração de riquezas.²⁵

Diante disso, e para compreender melhor a realidade dos municípios no Brasil, como consequência desse processo tortuoso decorrente das legislações acerca da criação e desmembramento de municípios, é necessário fazer algumas considerações sobre sua situação populacional, geográfica, social e econômica.

2.3. A REALIDADE POPULACIONAL E GEOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A criação de novos municípios se deu de forma desregrada, principalmente entre a promulgação da CRFB/1988 e o ano de 2007, a partir de quando não foi mais possível o reconhecimento de nenhum novo município.

Evidentemente, essa situação deixou importantes marcas no território nacional, estabelecendo um padrão muito claro de novos municípios, que em sua maioria foram pequenos distritos que conseguiram sua emancipação.

No entanto, o problema da municipalidade no Brasil não decorre da quantidade desses entes federativos. Em verdade, as adversidades são percebidas a partir da condição estrutural e econômica dos municípios. Ainda que os mais de cinco mil municípios brasileiros sejam viáveis em questão de espaço físico, suas características podem ser prejudiciais ao bom funcionamento da administração pública, principalmente em relação à concretização do princípio da eficiência.

O cenário federativo atual apresenta marcantes diferenças populacionais. Segundo dados do IBGE, em 2019, dos 5.570 municípios brasileiros, somente 673 possuíam mais de 50 mil habitantes. Ainda, 2.544 municípios tinham entre 5 e 20 mil habitantes, e 1.253 deles sequer contavam com 5 mil residentes.²⁶

Hoje, o Brasil é formado por uma enorme quantidade de municípios pouco populosos, os quais, mesmo considerados de forma conjunta, por vezes não somam a mesma população de certas capitais de estados brasileiros.

Assim, a desigualdade populacional é evidenciada na expressiva quantidade de

²⁵ CARNEIRO, J; GIOSA, L; LEMOS, M (Org.). **Gestão Municipal no Brasil**: modernização, cooperação e humanização. 1ª Edição. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, pág. 62.

²⁶ PREDIGER, R; ALLEBRANDT, S; KRUGER, R; CARLI, P. **Os pequenos municípios brasileiros**: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Regional, vol. 27, 2022, pág. 5.

pessoas concentradas em poucos municípios, e em contrapartida, poucos habitantes distribuídos em milhares de municípios.

Adicionalmente, nota-se outra acentuada desigualdade: a distribuição geográfica dos habitantes também é desproporcional.

Em qualquer mapa que apresenta a densidade demográfica no Brasil, é possível perceber com clareza qual o principal foco de concentração da população: as zonas litorâneas.²⁷ Evidentemente, o mesmo fenômeno ocorre com os municípios propriamente ditos, os quais também estão majoritariamente localizados próximos ao litoral, ou seja, com maior concentração entre as regiões nordeste, sudeste e sul.²⁸

Dessa forma, é possível concluir que, mesmo o Brasil sendo um país com território extenso e muito populoso, a distribuição geográfica dos habitantes é desproporcional, tanto em relação aos municípios entre si, quanto em relação à sua localização no território. Essa conclusão é fundamental para enfatizar as dificuldades enfrentadas pelos municípios menos populosos no tocante à prestação dos serviços públicos essenciais, possivelmente porque, quanto mais isolado o ente federativo, mais difícil e restrita é a possibilidade de executar acordos intermunicipais, quando necessários.

2.4. A REALIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Para uma completa compreensão acerca da realidade dos municípios brasileiros, principalmente considerando que o Brasil é um país marcado por notável desigualdade, é fundamental a apresentação de dados estratégicos quanto à sua situação social. Para tanto, primeiro será feita uma análise dos índices de vulnerabilidade social no território brasileiro e, em seguida, da estrutura administrativa no âmbito social nos municípios mais e menos populosos. Com isso, será possível perceber quais os principais agentes potencializadores das dificuldades no desenvolvimento regional e municipal, no aspecto social.

2.4.1. Índice de Vulnerabilidade Social

Diferentemente do que ocorre com a distribuição geográfica da população brasileira,

²⁷ IBGE lança mapa de Densidade Demográfica de 2010. IBGE, 2013. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14498-asi-ibge-lanca-mapa-de-densidade-demografica-de-2010>. Acesso em: 27 fev 2024.

²⁸ PREDIGER, R; ALLEBRANDT, S; KRUGER, R; CARLI, P. **Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local**. Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Regional, vol. 27, 2022, pág. 7.

mais concentrada nas regiões litorâneas, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) não segue a mesma lógica espacial ou territorial.

Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), denominado “Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros”,²⁹ o IVS pode ser destrinchado em segmentos específicos, com destaque para três: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano, e IVS Renda e Trabalho.

Em relação à Infraestrutura Urbana, o índice busca demonstrar o nível de mobilidade urbana, e as condições de acesso ao serviço de saneamento básico, elementos que impactam diretamente a qualidade de vida dos habitantes da região analisada.

Quanto maior o índice, calculado entre 0 e 1, maior é a vulnerabilidade do local e, portanto, piores são as condições dos elementos considerados em sua composição. Isso posto, a pesquisa apresentou o IVS Infraestrutura Urbana no território brasileiro, no ano de 2010, percebendo-se o seguinte cenário: embora o índice seja muito baixo na maior parte do território, há uma nítida concentração dos índices mais altos na região Norte, especificamente nos estados do Acre, Amazonas, Pará, Amapá e, no Nordeste, Maranhão.

Já o subíndice de Capital Humano aborda o aspecto da inclusão social do indivíduo, ponderando sobre o acesso à saúde e à educação na localidade sob análise. Aqui, destacam-se os dados quanto à mortalidade infantil e evasão escolar. O mapa elaborado pela pesquisa demonstra uma notável presença de altos índices no território, e em praticamente toda a região Norte e Nordeste.

Por fim, a vulnerabilidade de renda e trabalho apresenta o óbvio indicador de renda, bem como engloba fatores que consolidam situações de insegurança financeira, como o desemprego, e o trabalho informal ou infantil. Aqui, o IVS em 2010 apresenta forte semelhança com o IVS Capital Humano na mesma época, eis que os índices mais elevados estão, também, concentrados nas regiões Nordeste e Norte.

Cabe ressaltar, ainda, que a vulnerabilidade social percebida decorre, principalmente, da carência de serviços públicos fundamentais nas localidades analisadas, como se demonstra a seguir.

No que concerne à infraestrutura urbana, o cálculo do IVS considera: o percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado; o percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo; e o percentual de pessoas com renda *per capita* inferior a um salário mínimo, que gastam mais de

²⁹ COSTA, M; MARGUTI, B (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília : IPEA, 2015.

uma hora até o trabalho. Ora, todos esses indicadores estão relacionados a serviços públicos fundamentais, quais sejam, o tratamento de esgoto e lixo, e o transporte, respectivamente.

Por sua vez, o IVS Capital Humano é calculado a partir da análise dos seguintes elementos: mortalidade infantil; percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola; percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola; percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos; percentual de mães chefes de família, sem fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade; taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade; percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo; percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo. Aqui, é evidente que os dados para obtenção do índice são expressos, principalmente, a partir da análise da qualidade dos serviços públicos de saúde e educação.

O índice de renda e trabalho, embora não esteja diretamente ligado à prestação de serviços públicos, porque verificam-se as taxas de desemprego e renda *per capita*, com certeza decorre diretamente da situação social das pessoas, no que concerne à saúde, segurança, educação, transporte, saneamento básico etc - todos serviços de titularidade do Estado, com ou sem monopólio. Inclusive, confirma-se essa conclusão pela análise já realizada, eis que os altos índices de vulnerabilidade de renda e trabalho acometem as mesmas áreas dos demais índices, mostrando a evidente relação entre eles.

Desse modo, conclui-se que a vulnerabilidade social está intrinsecamente ligada à prestação de serviços públicos. É evidente que, em localidade na qual os serviços de coleta e tratamento de esgoto e lixo, transporte, segurança, saúde, educação, e demais atividades de titularidade do Poder Público, são prestados de forma eficiente e oferecidos a todos os cidadãos, dificilmente haverá altos índices de vulnerabilidade social, independentemente do critério de análise.

Ademais, em relação à distribuição geográfica dos índices de vulnerabilidade social, pelo território nacional, nota-se que, ao serem considerados os três critérios de análise, as regiões Norte e Nordeste, de fato, são as que apresentam os maiores índices de vulnerabilidade. Enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam os índices mais baixos.³⁰ Os fatores que potencializam essa distribuição serão explorados adiante no estudo.

³⁰ COSTA, M; MARGUTI, B (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília : IPEA, 2015, p. 25.

2.4.2. Perfil da estrutura administrativa e social dos municípios

Antes de avançar no estudo, convém analisar a realidade social dos municípios brasileiros também no que tange ao tamanho da população. Ora, ainda que esse fator possa não ser determinante na vulnerabilidade macro, em vista da ocorrência de outros fenômenos econômicos e administrativos, e considerando apenas as cinco regiões do Brasil, talvez seja relevante quando consideradas as realidades individuais de cada município, independentemente de sua localidade.

Em 2020, foi realizada uma pesquisa de informações básicas municipais pelo IBGE, resultando em estudo sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros.³¹ As esferas abordadas são diversas, como habitação, transporte, recursos humanos e até mesmo a Covid-19. Entretanto, convém apontar somente as conclusões quanto ao meio ambiente, suficientes para análise.

A pesquisa focou na estrutura administrativa municipal, voltada à avaliação e promoção do tema. A Política Nacional do Meio Ambiente incentivou a instituição, nos municípios, de órgãos específicos para lidar com as questões ambientais, o que não foi consolidado em todos eles. A pesquisa indica que, quanto à existência de uma secretaria municipal exclusiva para o assunto, os municípios com mais habitantes possuem maior chance de a disporem. Aqui, em média 25% dos municípios de até 20 mil habitantes, grupo que abrange a maioria dos municípios brasileiros, apresentam secretaria exclusiva para tratar de questões ambientais. Enquanto isso, nos municípios com mais de 100 mil habitantes, mais de 50% dispõem deste órgão.

Essa conclusão é muito lógica, eis que, como será aprofundado adiante, os gastos para se manter uma secretaria exclusiva para a temática do meio ambiente em cada município são semelhantes, tanto em um município com um milhão de habitantes, quanto em um com quatro mil habitantes, por exemplo, sendo que o primeiro naturalmente deve possuir muito mais recursos a serem destinados para tal fim.

Inclusive, a mesma conclusão é obtida se analisada a proporção de municípios detentores de um Conselho Municipal de Meio Ambiente, que cresce conforme são considerados aqueles com mais habitantes. Assim, percebe-se que os maiores municípios têm mais facilidade para disponibilizar uma estrutura administrativa própria para lidar com os assuntos sociais locais, o que aparenta ser positivo, garantindo-se maior atenção às necessidades do município, no que tange à saúde, educação e meio ambiente.

³¹ **Perfil dos municípios brasileiros.** Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em 28 fev 2024.

No entanto, a concentração demográfica não é o único fator que exerce influência nos índices de desenvolvimento social, visto que existem outras formas de garantir o amplo atendimento às pautas locais, sem depender de vultuosos gastos públicos na criação de múltiplos Conselhos e Secretarias.

2.5. A REALIDADE ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Em vista das percepções obtidas acima, e para uma análise mais detalhada sobre a situação da gestão municipal no Brasil, também é importante compreender a realidade financeira dos municípios, haja vista ser este, provavelmente, o elemento de maior influência na realidade social dos municípios brasileiros.

A simples constatação de que os municípios brasileiros são majoritariamente pouco populosos não justifica, por si só, a conclusão de que tais entes federativos enfrentam maiores dificuldades na prestação dos serviços públicos de sua titularidade, cabendo destacar a relevância da disponibilidade orçamentária nessa conexão. Afinal, a existência de recursos financeiros é fator decisivo e determinante para o gerenciamento de ações e a execução de programas no âmbito da Administração Pública..

Evidentemente, nem todos os 5.570 municípios do Brasil apresentam uma realidade financeira saudável e vistosa. Na verdade, grande parte enfrenta dificuldades graves para a manutenção básica de sua estrutura.

Em 2019, a Secretaria do Tesouro Nacional divulgou uma relação entre a receita própria e a receita total dos municípios, a qual demonstra que, em geral, quanto menor o município, menor sua receita própria em relação ao total de recursos.³² Aqui, cabe apresentar a origem das receitas municipais, compostas por:

1. IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana;
2. ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis;
3. ISQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza;
4. Taxas sobre Serviços;
5. Contribuição de Melhoria;
6. Cobrança do ITR (Imposto Territorial Rural), de competência federal, com direito a retenção de 50% para o Município;
7. Outorga onerosa do potencial construtivo (com base no Estatuto da Cidade).³³

³² PREDIGER, R; ALLEBRANDT, S; KRUGER, R; CARLI, P. **Os pequenos municípios brasileiros:** viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Regional, vol. 27, 2022, pág. 9.

³³ CARNEIRO, J; GIOSA, L; LEMOS, M(Org.). **Gestão Municipal no Brasil:** modernização, cooperação e humanização. 1ª Edição. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, pág. 67.

Como qualquer receita tributária, o orçamento dos municípios depende das atividades humanas. Logo, e por óbvio, os municípios com mais habitantes movimentam mais recursos e, tendo maiores arrecadações, dependem menos de repasses de outros níveis da federação.

Inclusive, depender tanto desses repasses é problemático na medida em que nem todos os estados brasileiros têm orçamento elevado. Por exemplo, a região Nordeste, que apresenta índices elevados de vulnerabilidade social, detém o menor PIB *per capita* dentre as regiões do país.³⁴

Portanto, considerando que os municípios menores dependem de mais repasses financeiros para garantia de sua estrutura mínima, porque naturalmente gastam muito mais do que arrecadam, a arrecadação, o repasse e as diretrizes orçamentárias do estado no qual estão localizados afetam diretamente no sucesso de suas atividades. Assim, é evidente que a situação econômica afeta diretamente a realidade social de cada ente da federação.

Essa conclusão não é nem um pouco surpreendente. Os municípios precisam manter uma estrutura administrativa mínima, mesmo para que possam ser considerados entes federativos. A exemplo, todos os municípios do Brasil precisam contar com prefeito, vice-prefeito, e um número mínimo de vereadores, independentemente de seu tamanho populacional. Dessa forma, o raciocínio dedutivo cria a seguinte hipótese: os gastos com a administração de um município que apresenta 1 milhão de habitantes não serão cem vezes maiores que as despesas de um com 10 mil habitantes, porque sua estrutura administrativa e legislativa, por exemplo, não é, via de regra, cem vezes maior. Isso revela que esses Municípios maiores, pelas economias de escala, gastam proporcionalmente menos com a máquina e tendem a dispor de mais recursos para investir em políticas públicas.

Como prova da veracidade dessa afirmação, outro importante levantamento de dados, também realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, indica as despesas administrativas e legislativas nos municípios brasileiros, calculadas por habitante.³⁵ Com isso, foi possível demonstrar com clareza que, quanto maior o município, menor o seu gasto *per capita* com as funções legislativas e administrativas desenvolvidas em seu território.

Novamente, não há qualquer surpresa: os gastos públicos em um município com alta

³⁴ FERREIRA, I. PIB dos municípios mostra que economia do país continuou a desconcentrar em 2021.

NOTÍCIAS IBGE. Disponível em:

<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38683-pib-dos-municipios-mostra-que-economia-do-pais-continuou-a-se-desconcentrar-em-2021>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

³⁵ PREDIGER, R; ALLEBRANDT, S; KRUGER, R; CARLI, P. **Os pequenos municípios brasileiros:** viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Regional, vol. 27, 2022, pág. 11.

densidade populacional são mais elevados. No entanto, o aumento de despesas não é proporcional ao aumento da população, em razão das economias de escala. A conclusão é que, quanto mais habitantes, menores são os gastos *per capita* com a manutenção do sistema e da estrutura da esfera federativa local.

Feitas essas considerações, torna-se curioso entender, então, quais são as prioridades estabelecidas pelos municípios com menos habitantes, eis que o limite orçamentário é muito restritivo.

Ainda com a fonte do Tesouro Nacional, foi feita uma análise das despesas com saúde e educação nos municípios. Pelos dados, demonstrou-se que os municípios com menos de 5 mil habitantes investem consideravelmente mais em saúde e educação, *per capita*, em comparação com os municípios com maior população.³⁶

Em constatação superficial, pode-se acreditar que esse cenário decorre de uma maior preocupação dos municípios com menos habitantes com as questões sociais. Não obstante, no presente estudo, busca-se a análise de uma segunda hipótese: é possível que os municípios com menor população tenham altos gastos, por pessoa, com a concretização de direitos sociais, como saúde e educação, simplesmente porque é mais caro assegurar essas garantias constitucionais em municípios muito pequenos?

Ora, é preciso considerar a possibilidade de os gastos públicos com questões sociais seguirem a mesma lógica das despesas administrativas e legislativas. Talvez o gasto proporcionalmente mais elevado com saúde e educação nos menores municípios decorra, justamente, do fato de que as despesas por pessoa nessas áreas não são fixas. Logo, supõe-se que, proporcionalmente, é mais barato manter uma estrutura de saúde e educação para muitas pessoas do que para poucas pessoas.

Diante disso, resta o questionamento: considerando que (i) a maior parte dos municípios brasileiros possuem poucos habitantes, (ii) a garantia dos direitos sociais é de interesse e constitui obrigação de todos os entes federativos, (iii) a prestação dos serviços públicos exige uma estrutura mínima de alto custo, e (iv) quanto mais usuários de um serviço, tende a ser menor o seu custo *per capita*, em virtude de economias de escala; de que maneira é possível otimizar a prestação desses serviços, de forma a diminuir os gastos públicos, em vista do princípio da eficiência?

A resposta para essa pergunta provavelmente também explicará o porquê de a região

³⁶ PREDIGER, R; ALLEBRANDT, S; KRUGER, R; CARLI, P. **Os pequenos municípios brasileiros:** viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Regional, vol. 27, 2022, pág. 11.

Norte apresentar os maiores índices de vulnerabilidade social, mesmo possuindo a menor população, problemática que vai além das questões financeiras.

3. A REGIONALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA FUNDAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

A partir do apontamento das principais características que formam a realidade municipal brasileira, tem-se um novo foco: compreender as consequências práticas dessa estrutura, no que tange às dificuldades enfrentadas para prestação dos serviços públicos e, consequentemente, para o alcance da melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Ainda, faz-se importante e necessária a construção do conceito de regionalização, como mecanismo de otimização das políticas públicas, que busca enfrentar os obstáculos estruturais no Brasil, permitindo o acesso da população aos serviços de forma mais eficiente e com menor custo.

3.1. OS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO ESSENCIAIS À QUALIDADE DE VIDA

Antes de adentrar conceitos objetivos, cabe uma breve discussão quanto à fundamentalidade de certos serviços públicos para a sadia qualidade de vida.

De início, cumpre ressaltar que o conceito de serviço público não é único, e pode sofrer variações a depender do recorte temporal ou interpretativo. No entanto, sua principal característica sempre permanece: a titularidade estatal, monopolizada ou não. Como conclui Andrea Cezne, em estudo sobre o tema, essas atividades devem ser protegidas, eis que se revestem de especial interesse público e exigem um maior controle do Estado sobre sua execução.³⁷

Nesse sentido, conclui-se que nem todas as atividades podem ser deixadas à mercê do livre funcionamento do mercado, porque muitas vezes não há um interesse comercial que garanta sua honrosa execução, em prol do interesse coletivo. Um bom exemplo é o serviço de limpeza ou iluminação dos bens de uso comum do povo, serviço que somente pode ser de titularidade do Poder Público, sob pena de se criar um ônus desproporcional aos cidadãos.

Dessa forma, Andrea Cezne invoca as palavras de Mônica Justen para definir o

³⁷ CEZNE, A. **O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 42, n° 167, p. 315-337, jul./set. 2005, p. 21. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p315.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

serviço público como:

“(...) toda a atividade cujo cumprimento deve ser regulado, assegurado e controlado pelos governantes, por ser indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e que é de tal natureza que não pode ser assegurado completamente senão pela intervenção da força do governante”.³⁸

Esses serviços não necessariamente serão prestados diretamente pelo Estado. Contudo, este será seu titular e o responsável pela prestação justa e satisfatória, ainda que haja execução da atividade por terceiros (modelo de prestação indireta).

Com isso em mente e considerando a fluidez dessa definição ao longo do tempo, existindo variação nos serviços públicos necessários a depender da época, é relevante analisar quais são os serviços públicos fundamentais na realidade atual, principalmente em vista das rápidas transformações sociais percebidas nas últimas décadas.

Em texto publicado pela Escola Politécnica da USP,³⁹ foram apontados os serviços públicos de interesse urbano, sendo eles: arruamento, alinhamento e nivelamento; água e esgoto sanitário; coleta de lixo e limpeza de vias e logradouros públicos; drenagem de águas pluviais; pavimentação; trânsito e tráfego; transporte coletivo; iluminação pública; energia elétrica; serviços telefônicos; distribuição de gás; educação e ensino; saúde e higiene; assistência social; mercados, feiras e matadouros; serviço funerário; segurança pública; esporte, lazer, cultura e recreação; e defesa civil.

Uma simples reflexão permite concluir que se tratam de serviços fortemente relacionados com os índices de vulnerabilidade social analisados anteriormente.

Retomando brevemente, o IVS Infraestrutura Urbana avalia justamente a eficiência dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de coleta de lixo, e de trânsito e tráfego. Ainda, o IVS Capital Humano é calculado a partir dos índices de mortalidade infantil (relacionado à saúde) e de educação e ensino. Por fim, o IVS de Renda e Trabalho, apesar de não avaliar diretamente alguns dos serviços públicos mencionados, decorre, indiretamente, de todos eles.

Ora, as taxas de desemprego e os menores salários estão concentrados justamente nos locais onde se vê a maior vulnerabilidade na educação, na saúde, na segurança e nos

³⁸ CEZNE, A. **O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 42, n° 167, p. 315-337, jul./set. 2005, p. 10. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p315.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

³⁹ ABIKO, A. **Serviços Públicos Urbanos**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP do Departamento de Engenharia de Construção Civil, São Paulo, TT/PCC/10, 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4530015/mod_resource/content/1/TT10Servi%C3%A7osP%C3%BAblicosUrbanos.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

demais serviços fundamentais para a sadia qualidade de vida, como o saneamento básico.

Dessa forma, percebe-se que todos os serviços públicos estão, direta ou indiretamente, relacionados com o bem estar da população.

Assim, em todas as regiões do Brasil deve-se trabalhar para que os índices de vulnerabilidade sejam ainda menores. Contudo, de fato, os locais com os maiores índices são aqueles em que a prestação dos serviços apontados se dá de forma falha e ineficiente. Consequentemente, percebe-se que a qualidade de vida da população é diretamente proporcional à qualidade na prestação dos serviços públicos urbanos.

Além disso, os serviços públicos têm fundamental importância na produção e reprodução de capital, assim como na reprodução da força de trabalho.⁴⁰ Portanto, conclui-se que o desenvolvimento municipal depende justamente da prestação eficaz dos serviços públicos, para elevar a qualidade de vida de seus cidadãos, sobretudo nas esferas econômica e social.

Em vista da importância apresentada pelos serviços de titularidade estatal, que devem ser prestados de forma eficiente e com adequado custo-benefício, cabe ao poder público pensar na forma mais eficaz e satisfatória de prestação direta ou indireta, buscando estratégias para se obter a melhor qualidade no fornecimento dos serviços, somada ao melhor preço.

3.2. CONCEITO E OBJETIVOS DA REGIONALIZAÇÃO

Para compreender o conceito de regionalização, seus fundamentos e objetivos, é necessário debruçar-se sobre a Lei nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico. Essa norma institui a prestação regionalizada, haja vista que o serviço de saneamento básico é de titularidade dos municípios, e, considerando a realidade municipal brasileira, a integração é necessária para garantia da prestação mais eficiente desse serviço.

Destaca-se que a regionalização pode ser percebida na prestação dos mais variados serviços públicos, especialmente aqueles cuja titularidade é do município. No entanto, será utilizado como exemplo o serviço de saneamento básico, na medida em que o legislador trouxe o conceito de prestação regionalizada justamente no que concerne a essa atividade, com o intuito de garantir a consagração das metas dispostas na norma.

⁴⁰ ABIKO, A. **Serviços Públicos Urbanos**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP do Departamento de Engenharia de Construção Civil, São Paulo, TT/PCC/10, 2011, p. 3. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4530015/mod_resource/content/1/TT10Servi%C3%A7osP%C3%BAblicosUrbanos.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

Embora não represente novidade, a técnica da regionalização foi detalhada e ampliada pela nova legislação de saneamento. Seu significado consiste na gestão compartilhada, entre municípios e estado, para o planejamento, regulação, controle social e definição das formas de prestação dos serviços públicos.⁴¹

A regionalização visa, em princípio, superar os obstáculos financeiros de inúmeros municípios, que enfrentam a obrigatoriedade de prestação de certos serviços públicos, como o de saneamento básico, o que não seria possível de maneira isolada. A solução, portanto, foi precisamente estimular a agregação de municípios menores, para fortalecer sua atratividade de investimentos,⁴² facilitando e barateando a prestação do serviço público.

Nesse sentido, Thiago Marrara elenca os quatro principais benefícios que uma boa execução da regionalização poderá consolidar.⁴³

Primeiro, a coordenação e articulação interfederativa, evitando as externalidades negativas da atuação isolada, na medida em que as águas, como recurso ambiental essencial ao saneamento, não obedecem aos limites geográficos dos municípios e a coordenação entre os diferentes titulares de uma mesma bacia é fundamental para mitigar as falhas de mercado provenientes da exploração do bem comum.

Em segundo lugar, tem-se a otimização de investimentos e redução dos custos. Com a regionalização, é possível aos municípios mais próximos o compartilhamento de estruturas necessárias à prestação dos serviços, o que, além de permitir a reunião de investimentos em uma única infraestrutura, também reduz os custos operacionais.

Uma terceira vantagem é a economia de escala, que consiste, em síntese, nos ganhos pelo aumento no número de usuários do serviço, eis que se torna proporcionalmente mais barato utilizar da mesma infraestrutura para atingir mais usuários.

Por fim, há também o benefício quanto à atratividade de investimentos, visto que o maior número de usuários do serviço, decorrente da regionalização, favorece a atração do capital privado para o setor.

Diante dessas vantagens potenciais, o legislador reconheceu que, para que haja

⁴¹ INSTITUTO DE ÁGUA E SANEAMENTO. **Regionalização do Saneamento: apenas oito estados avançam na definição de estruturas de governança regionais**. 2022. Disponível em: <<https://www.aguasaneamento.org.br/regionalizacao-do-saneamento-apenas-oito-estados-avancam/>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁴² JOBIM, A; KOWARSKI, D; MORELLI, G; PAZ, T; SOUZA, R. **A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 9, nº 1, p. 145, mai. 2023. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43670/36811>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁴³ MARRARA, T. **Regionalização do saneamento básico no Brasil**. Revista de Direito Ambiental. vol. 108, ano 27, p. 275-290. São Paulo: Ed. RT, out./dez. 2022, pág. 4.

qualquer possibilidade de se atingir as metas estabelecidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, será preciso superar a fragmentação dos municípios brasileiros, e unir recursos, para viabilizar a prestação do serviço público de saneamento, cuja infraestrutura é cara e pouco atrativa.

O objetivo da regionalização, portanto, é garantir que mesmo os menores municípios do Brasil possam dispor da infraestrutura necessária para a prestação dos serviços públicos municipais, trazendo maior eficiência e melhor custo-benefício para os entes envolvidos.

3.2.1. Regionalização compulsória vs. regionalização voluntária

Feitas as considerações acerca da regionalização de forma ampla, é importante distinguir a regionalização voluntária da compulsória, que apresentam significativas diferenças em sua origem e motivação.

De acordo com Wladimir Ribeiro,⁴⁴ a regionalização compulsória decorre do interesse dos Estados-membros. Possui previsão constitucional, especificamente no art. 25, § 3º. Trata-se da faculdade de, mediante lei complementar, os estados instituírem “*regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*”.

Assim, a criação dessas entidades intergovernamentais independe da vontade dos municípios envolvidos e, a partir da edição de respectiva lei complementar estadual que institua as figuras regionais, não há possibilidade de o município optar pela integração, ou seja, a participação na governança interfederativa será compulsória.⁴⁵

A criação dos agrupamentos municipais depende exclusivamente da vontade do Estado-membro, bem como de estudos de conveniência e viabilidade. A ideia, evidentemente, é que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas sejam criadas a partir de municípios que apresentem perfil geográfico e financeiro semelhantes, com problemas que podem vir a ser solucionados conjuntamente.

Ocorre que, diante da regionalização compulsória, faz-se necessário buscar o equilíbrio entre esta regionalização e a autonomia municipal. Alguns autores, como Thiago

⁴⁴ RIBEIRO, W. **Regionalização e autonomia municipal**. In: OFICINA MUNICIPAL (Org.). Série Cidadania e Política. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2021, pág. 354.

⁴⁵ **Estatuto da Metrópole**: Lei 13.089/2015 comentada. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021. Disponível em: <<https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/01/Estatuto-da-metropole-comentado.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2024.

Marrara, entendem que a compulsoriedade não ofende a autonomia estatal, o que, conforme indicado no Estatuto da Metrópole Comentado,⁴⁶ foi sedimentado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ.

Em contrapartida, tem-se a figura da regionalização voluntária, também apresentada por Wladimir Ribeiro,⁴⁷ e decorrente do modelo federalista de Estado. Além disso, é pautada na governança cooperativa, a qual consiste na execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão, nos termos da lei n. 13.683/2006, art. 2º, inciso IX, e está indicada no art. 241 da CRFB/1988, que dispõe sobre a gestão associada de serviços públicos, mediante consórcios públicos ou convênios, potencializados pelas associações municipais.

Nesse sentido, a regionalização voluntária em âmbito municipal depende primordialmente do interesse dos próprios municípios, que poderão celebrar, por exemplo, contrato de consórcio público. Por consequência, e de acordo com Thiago Marrara, as disposições do Estatuto da Metrópole não são diretamente aplicadas aos municípios que operam por meio desses instrumentos, fora das regiões ou aglomerações formalizadas. No entanto, ainda segundo o autor: *“nada impede que os Protocolos de Intenções de consórcios prevejam instrumentos semelhantes aos empregados no Estatuto para viabilizar a cooperação e coordenação de ações dos entes consorciados”*.⁴⁸

Isso posto, conclui-se que os municípios, reconhecidamente os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, poderão agir de modo cooperativo através, dentre outros, de instrumentos contratuais, como os convênios, e de instrumentos organizacionais interfederativos, como os consórcios e as empresas públicas.⁴⁹

Em vista da autonomia e da consequente discricionariedade conferida aos municípios frente às possibilidades de regionalização voluntária, os instrumentos legais utilizados para concretizar a prestação regionalizada decorrente da voluntariedade dos entes envolvidos são mais interessantes para os fins do presente estudo, e portanto serão melhor

⁴⁶ **Estatuto da Metrópole:** Lei 13.089/2015 comentada. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021, p. 52. Disponível em: <<https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/01/Estatuto-da-metropole-comentado.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁴⁷ RIBEIRO, W. **Regionalização e autonomia municipal**. In: OFICINA MUNICIPAL (Org.). Série Cidadania e Política. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2021, pág. 362.

⁴⁸ **Estatuto da Metrópole:** Lei 13.089/2015 comentada. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021, p. 24. Disponível em: <<https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/01/Estatuto-da-metropole-comentado.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁴⁹ MARRARA, T. **Regionalização do saneamento básico no Brasil**. Revista de Direito Ambiental. vol. 108, ano 27, p. 275-290. São Paulo: Ed. RT, out./dez. 2022, pág. 9.

explorados.

3.2.2. Regionalização vs. prestação regionalizada vs. gestão associada

Apesar de serem utilizados como sinônimos, há uma diferença relevante entre os termos “gestão associada” e “prestação regionalizada”.

De acordo com o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, a prestação regionalizada deve configurar a “*prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município*” - Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inciso VI.

Conforme explica Érica Requi,⁵⁰ esse formato de prestação dos serviços públicos pode ser estruturado por região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, como visto acima, bem como por meio de unidade regional de saneamento básico ou bloco de referência, de acordo com a Lei nº 14.026/2020.

Por sua vez, a gestão associada é definida pelo mesmo artigo da Lei nº 11.445/2007, inciso II, como “*associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal*”.

Os consórcios públicos, que serão melhor estudados em momento oportuno, consistem em instrumento para o desenvolvimento integrado das figuras regionais, sendo mecanismo para a prestação regionalizada dos serviços públicos. Ocorre que, como discorre Érica Requi, ainda que não haja lei complementar definindo a regionalidade, os municípios podem constituir consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, hipótese em que haverá a regionalização voluntária, seja da execução de uma tarefa, seja de seu planejamento, seja de sua fiscalização ou regulação.

Nesse sentido, pode-se concluir que a prestação regionalizada de serviços públicos pressupõe a constituição das figuras regionais, indicadas no Estatuto da Metrópole ou na legislação setorial, o que não ocorre nos casos em que se percebe a gestão associada, a qual depende exclusivamente da vontade dos municípios envolvidos.

Sobre o assunto, vale mencionar estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas,⁵¹

⁵⁰ REQUI, E. **A prestação regionalizada e a gestão associada de serviços públicos de saneamento**. Coluna Saneamento: Novo Marco Legal. Fórum, 2021. Disponível em: <<https://editoraforum.com.br/noticias/prestacao-regionalizada-e-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-coluna-saneamento-novo-marco-legal/>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁵¹ LOUREIRO, G.; FERREIRA, E; COELHO, J. **Prestação regionalizada sim. Regionalização não**. Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura. São Paulo, pág. 2.

no qual foi apontada distinção sutil entre as expressões “regionalização” e “prestação regionalizada”. Nele, entendeu-se que a mera integração de funções, instrumentais ou acessórias à prestação unificada, não pode ser considerada prestação regionalizada, devendo ser compreendida meramente como impulso de regionalização ou cooperação federativa.

De acordo com o referido artigo, para que exista, de fato, uma prestação regionalizada, mecanismo adotado como premissa para a universalização dos serviços de saneamento no Novo Marco Legal do Saneamento Básico, é preciso análise de viabilidade econômico-financeira, bem como o estabelecimento de um contrato único entre as partes, para que haja a efetiva prestação unificada do serviço, de modo a reduzir custos e aumentar sua eficiência.

Paralelamente, Paula Pollini, Mariana Clauzet e Eduardo Caetano Barbosa⁵² estabelecem que a base constitucional da regionalização é a titularidade compartilhada para gestão conjunta da função pública entre os entes federativos, a exemplo do serviço de saneamento dentro de unidades regionais indicadas no Estatuto da Metrópole. Assim, a regionalização pressupõe a gestão conjunta no que tange ao planejamento, regulação e/ou fiscalização a partir da atuação de agências reguladoras, bem como no que se refere à prestação do serviço público.

Em relação ao serviço de saneamento básico, a prestação regionalizada somente é possível em decorrência dos arranjos prévios entre os municípios, de forma que é necessário, antes, constituir as estruturas de governança entre os entes federados, fazer o planejamento, e delegar a regulação.⁵³ Após essas iniciativas, é possível que os municípios interessados definam as formas de prestação dos serviços públicos, podendo optar, por exemplo, pela formação de consórcio público.

Isto posto, é possível concluir seguramente que: (a) a gestão associada independe da formação prévia de figuras regionais, e (b) a prestação regionalizada, por sua vez, depende da existência de alguma das unidades regionais previstas no Estatuto da Metrópole; ainda, em matéria de saneamento, pressupõe a efetiva prestação do serviço público de forma integrada

⁵² POLLINI, P; CLAUZET, M; BARBOSA, E. **Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do marco regulatório** (Lei nº 14.026/2020). IPEA: boletim regional, urbano e ambiental, jan-jun. 2023, p. 130. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12185/1/BRUA_29_Artigo_11_um_balanco_das_regionalizacoes.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁵³ POLLINI, P; CLAUZET, M; BARBOSA, E. **Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do marco regulatório** (Lei nº 14.026/2020). IPEA: boletim regional, urbano e ambiental, jan-jun. 2023, p. 130. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12185/1/BRUA_29_Artigo_11_um_balanco_das_regionalizacoes.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

pelos entes envolvidos, para além do mero planejamento e etapas prévias.

No entanto, feitas essas considerações acerca dos conceitos mencionados, nota-se que as diferenças nas expressões destacadas são sutis e, em muitos dos textos que tratam sobre o tema, as nomenclaturas são utilizadas como sinônimos. Na verdade, as diferenças entre as nomenclaturas recebem maior destaque em matéria de saneamento básico, as quais não costumam se estender para outras áreas de estudo. Por isso, é importante elucidar de antemão que, para além dos esclarecimentos acima, e em vista das finalidades do presente estudo, entende-se que não há qualquer prejuízo em utilizar os termos “regionalização”, “prestação regionalizada” e “gestão associada” como equivalentes.

3.3. O CENÁRIO BRASILEIRO FAVORÁVEL À REGIONALIZAÇÃO

Considerando a definição de regionalização, é importante perceber o porquê de ela ser tão relevante no Brasil, em especial no que tange à prestação dos serviços públicos. Por exemplo, a prestação regionalizada é uma aposta do legislador para possibilitar o alcance das metas previstas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Porém, para além desse setor, a regionalização pode trazer uma série de vantagens em qualquer serviço público, principalmente econômicas, as quais ainda serão exploradas em mais detalhes.

Ainda, como indicado no item anterior, a realidade municipal brasileira apresenta como característica marcante a existência de milhares de municípios com população pouco expressiva, de até 20 mil habitantes. Outrossim, retoma-se a conclusão obtida anteriormente, de que o custo *per capita* para manter alguns serviços mínimos em cada município, como a própria estrutura administrativa, é inversamente proporcional ao tamanho da população do município. Os municípios maiores têm um custo menor, *per capita*, para oferecer os mesmos serviços.

Ora, de fato, é praticamente inviável a construção de um hospital eficiente e bem equipado para atender exclusivamente a população de um município com menos de 5 mil habitantes. A manutenção desse espaço se torna tão onerosa que é mais vantajoso para o município limitar-se a construir pequenas unidades básicas de saúde e enviar os casos mais complexos, que demandam internação ou procedimentos cirúrgicos, por exemplo, para um município próximo que detenha a infraestrutura necessária.

Contudo, tal cenário acaba por dificultar o desenvolvimento municipal, na medida em que os habitantes de município pequeno buscam a satisfação de suas necessidades e interesses em um outro município maior e em que, geralmente, há maior variedade e

eficiência no oferecimento desses serviços.

Essa realidade é facilmente percebida na prática, em que dezenas de municípios pequenos apoiam-se em um município um pouco maior, no qual há maiores possibilidades de emprego, projetos de lazer, hospitais, e escolas públicas de melhor qualidade.

Assim, via de regra, os municípios pequenos enfrentam dificuldades características, principalmente decorrentes dos maiores obstáculos técnicos, humanos e financeiros enfrentados na prestação dos serviços públicos de sua titularidade, considerando que se trata de gestões com menos recursos, dependentes de repasses financeiros de outros entes federativos.

Dessa forma, na busca pela maior autonomia municipal, bem como pela concretização dos deveres municipais constitucionais, é preciso perceber quais são os interesses e necessidades de cada município, exatamente para que seja possível estabelecer qual o caminho mais adequado para garanti-las.

Quanto a isso, é importante mencionar que essas necessidades nem sempre são compartilhadas por todos os habitantes do mesmo município. É muito possível, quiçá provável, que um único município apresente demandas distintas nos aspectos sociais, mesmo porque as desigualdades sociais não respeitam os limites geográficos de cada ente federativo. Segundo Delorenzo Neto:

O Município é tanto mais complexo em sua realidade social, se atentarmos à sua natureza formal: pois, é um conjunto de grupos nem sempre de formação espontânea, e quasi sempre oriundo da imposição oficial, decorrente de uma lei criadora. A sua caracterização depende da identificação dos grupos sociais que vivem no seu interior e do comportamento das classes sociais respectivas. O exame aprofundado de relações tão complexas, indica que será um erro pretender reduzir o Município a este ou a aquele grupo: ele é uma manifestação da sociedade global (com caracteres políticos), certamente um microcosmo de grupos sociais. O Município exprime, então, a sua realidade social pela pluralidade de grupos que o compõe.⁵⁴

Dito isso, é possível introduzir a importância da cooperação entre os entes que apresentam necessidades comuns, o que será detalhado mais adiante.

Assim, considerando que as demandas municipais não são uniformes, e que os problemas a serem enfrentados, na maioria das vezes, ultrapassam as barreiras geográficas, a regionalização é fundamental. Contudo, embora a proximidade territorial entre os municípios seja um fator que potencializa a regionalização, a concentração geográfica de municípios, por

⁵⁴ DELORENZO NETO, A. (1956). A Realidade Social do Município: Administração Municipal. **Revista Do Serviço Público**, 74(1), págs. 88-92 (91). Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4358/2516>. Acesso em: 28 fev. 2024.

si só, não é fator determinante da prestação eficiente dos serviços públicos.

Segundo dados do IBGE,⁵⁵ as regiões Nordeste, Sul e Sudeste apresentam a maior concentração de municípios do país. Nelas estão localizados 4.649 municípios brasileiros, o que corresponde a mais de 83% dos municípios existentes no país. Por sua vez, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam uma quantidade consideravelmente menor de municípios, com 449 e 466, respectivamente.

Nesse sentido, e retomando a disposição geográfica dos maiores índices de vulnerabilidade social estudados, percebeu-se que estão localizados principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. No entanto, verifica-se que essas regiões apresentam grande disparidade no número de municípios, sendo que a região Norte apresenta apenas 8% dos municípios brasileiros, mesmo dispondo da maior área, enquanto a região Nordeste abriga mais de 32% dos municípios do Brasil.

Assim sendo, uma conclusão imediata é no sentido de que a prestação eficiente dos serviços públicos municipais, diretamente relacionada com os menores índices de vulnerabilidade social, independe da maior ou menor concentração de população ou de municípios em determinada localidade. Em verdade, a distribuição da vulnerabilidade pelo território nacional é influenciada pela própria regionalização dos serviços públicos, o que ainda será demonstrado adiante.

3.4. VANTAGENS ECONÔMICAS E POLÍTICAS DA GESTÃO ASSOCIADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Em vista das peculiaridades percebidas na realidade municipal brasileira, a regionalização mostra-se interessante objetivo a ser perseguido pelos pequenos municípios.

No Brasil, o tamanho dos municípios passa a ser um problema em potencial a partir da determinação, por parte da União, dos serviços públicos que são de competência municipal. Ora, se entendido como serviço de titularidade do município, o saneamento básico, por exemplo, deverá ser inteiramente garantido pela prefeitura do respectivo ente federativo. A depender da atividade, o custo pode ser consideravelmente alto, inclusive superando as finanças públicas do município, o qual dependerá de vultosos repasses financeiros de outros entes da federação.

Desse modo, antes de compreender em detalhes os principais ganhos com a

⁵⁵ KLERING, L.R.; KRUEL, A.J.; STRANZ, E. **Os pequenos municípios do Brasil** - uma análise a partir de índices de gestão. Revista de Administração da PUCRS, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012.

regionalização, é preciso indicar quais são os principais serviços públicos de titularidade dos municípios, isto é, quais as atividades que, justamente por estarem sob titularidade local, forcem a busca pela regionalização para que se tornem viáveis e eficientes.

3.4.1. Serviços Públicos de titularidade municipal

Antes de discorrer sobre a titularidade, cabe apresentar a definição e características do serviço público. Segundo Thiago Marrara,⁵⁶ o serviço público possui algumas marcantes particularidades, que merecem destaque.

De início, trata-se de uma atividade estatal, não necessariamente terciária, de caráter prestativo, que busca satisfazer as necessidades básicas da população para garantir a dignidade humana. Ainda, deriva de uma escolha do legislador, que varia no tempo e no espaço, e está sujeita aos princípios, prerrogativas e sujeições do direito administrativo. É possível sua prestação em regime monopolista, com titularidade exclusivamente do Estado, ou concorrencial.

Assim, o serviço público é uma atividade de titularidade estatal, ainda que sua execução seja, eventualmente, delegada a particulares.

Dito isso, é preciso definir as diferentes competências. No Brasil, buscando-se a promoção da eficiência administrativa, bem como a maior proximidade com a população, a titularidade dos serviços públicos é dividida entre os entes da federação, distinguindo-se os serviços públicos federais, estaduais e municipais.⁵⁷

Dessa forma, a maior autonomia conferida aos municípios pela CRFB/1988 traz consigo uma série de obrigações. Os municípios tornam-se titulares de serviços públicos essenciais, devendo garantir sua prestação eficaz, de modo a atender às demandas de seus habitantes.

Diante disso, surge o questionamento: quais são os critérios para definir a titularidade dos serviços públicos entre os entes públicos? Atualmente, o que se percebe na prática é a atribuição de competências aos entes federativos a partir do interesse público de cada um deles.

De fato, a própria CRFB/1988, em seu art. 30, V, dispõe que compete aos municípios: *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os*

⁵⁶ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo**: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais. 3ª Edição, vol. 2. São Paulo: Editora Foco, 2022, p. 2.

⁵⁷ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo**: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais. 3ª Edição, vol. 2. São Paulo: Editora Foco, 2022, p. 7.

serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Portanto, o serviço de transporte coletivo é, inegavelmente, de titularidade dos municípios. Quanto aos “serviços públicos de interesse local”, a Constituição deixa a definição em aberto, cabendo a determinação em Lei Orgânica, ou por meio da atuação do Congresso em Lei Nacional, como no caso do saneamento básico.

No entanto, diante da falta de especificação, percebem-se alguns conflitos jurídicos entre os entes. Um caso emblemático é o da ADI 1842, na qual o Estado do Rio de Janeiro instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferiu a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.⁵⁸ Aqui, houve a intervenção do Supremo Tribunal Federal para sopesar a constitucionalidade da norma. Sobre o tema, atualmente, a Lei nº 14.026/2020 alterou a Lei nº 11.445/2007 para estabelecer, em seu art. 8º, I, que, tratando-se de interesse local, os municípios e o Distrito Federal exercem a titularidade sobre o serviço de saneamento básico.

Desse modo, é importante estabelecer critérios para possibilitar a construção dos conceitos de interesse local, nacional, estadual e comum. Conforme estudo realizado pelo Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas,⁵⁹ foram listados quatro critérios relevantes.

O primeiro consiste na extensão dos beneficiários do serviço, e o segundo refere-se à localização da infraestrutura. Apesar de relevantes, esses critérios não podem ser adotados de forma isolada, pois não são decisivos.

Em seguida, tem-se a extensão dos efeitos de determinadas externalidades do serviço, o que implica na compreensão de quais as externalidades avaliadas e qual sua dimensão para que atinja as esferas de interesse de cada ente.

Por fim, tem-se o caráter estratégico do serviço, que justifica, por exemplo, o fato de o serviço de energia elétrica ser de competência da União mesmo quando não ultrapassa o território de um município.

Contudo, apesar da possibilidade de estabelecer parâmetros de análise, fato é que ainda se verifica uma lacuna legislativa e doutrinária no que tange à definição do “interesse”

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Emb. Decl. na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842. Brasília, DF, Sessão Virtual de 13 a 20 de novembro de 2020. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁵⁹ LOUREIRO, G.; COSTA, E. **O problema da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico e os interesses federativos intermediários**. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI), Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo. Disponível em:

<<https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-09/titularidade-dos-servicos-de-saneamento.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2024.

de cada ente federativo. Por conseguinte, pode vir a ser necessária a intervenção judiciária. Em seu papel de guardião das leis, o Poder Judiciário passa a ser fundamental para coibir abusos e determinar, enfim, os serviços públicos de interesse de cada ente, a partir da interpretação do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, via de regra, os serviços públicos de titularidade dos municípios não estão definidos com especificidade na CRFB/1988. Portanto, qualquer conflito de competência deve ser dirimido à luz do Poder Judiciário.

Atualmente, alguns dos principais serviços públicos cuja titularidade é dos municípios, independentemente de seu tamanho ou localização, são: transporte público coletivo (art. 30, V, da CRFB/1988); educação infantil e ensino fundamental (art. 211, § 2º, da CRFB/1988); e saneamento básico (art. 8º, I, da Lei nº 11.445/2007).

Por serem os titulares, cabe aos municípios assegurar a prestação eficiente e proveitosa dessas atividades. Assim, buscam-se maneiras de otimizar os recursos públicos e as infraestruturas necessárias para o fornecimento dos serviços, com destaque para a regionalização.

3.4.2. Vantagens econômicas e políticas

No contexto descrito, há uma obrigatoriedade, atribuída aos municípios pela própria CRFB/1988 e decorrente da autonomia municipal, em garantir a prestação de determinados serviços públicos, entendidos como de interesse local.

Contudo, o cenário brasileiro por vezes não é favorável ao fornecimento isolado desses serviços por cada município, eis que a maioria deles é pouco expressiva em níveis populacionais e, eventualmente, também em níveis financeiros, técnicos e de recursos humanos.

Por conseguinte, as gestões municipais precisam desenvolver estratégias para viabilizar a prestação dos serviços públicos de sua titularidade, de forma a obter o melhor custo-benefício, garantindo-se a eficiência da atividade somada ao menor custo *per capita*. Disso se extrai a relevância da regionalização que, por suas características, permite a percepção de diversas vantagens, principalmente econômicas e políticas.

3.4.2.1. Economia de Escala

O conceito de economia de escala é mais facilmente relacionado ao setor

empresarial privado, e remete, resumidamente, à busca pelo aumento dos lucros a partir da redução dos gastos na medida em que se aumenta a quantidade de produção.

A lógica é elevar quantitativamente a produção para diminuir o custo marginal dos produtos e, conseqüentemente, aumentar o lucro percebido pela empresa. A vantagem nesse processo é facilmente observada: se o preço por unidade é reduzido, é possível oferecer preços mais competitivos para o consumidor e ampliar as vendas.⁶⁰

Contudo, de acordo com Marcos Alonso,⁶¹ diferentemente do que ocorre no setor privado, no setor público a gestão de custos não se relaciona com a apuração de lucros ou avaliação de estoques, mas sim com o próprio desempenho dos serviços públicos.

A obtenção de economias de escala no setor público serve para otimizar a prestação das atividades de titularidade de cada ente federativo, tornando-a mais eficiente e diluindo seus custos. A ideia é investir em infraestruturas que atendam a mais usuários, viabilizando a maximização das utilidades geradas pelo investimento. Se, na prática, o investimento em um ônibus de transporte coletivo que andarás vazio ou andarás cheio é o mesmo, então é muito mais vantajoso que ande cheio, já que o investimento *per capita* se reduzirá e o Estado ainda poderá obter mais recursos tarifários para novos investimentos em um serviço melhor.

Assim sendo, conclui-se que tende a ser mais vantajoso para a Administração Pública oferecer os serviços públicos para um maior número de pessoas, diminuindo o custo *per capita* da atividade. Inclusive, no item anterior ficou demonstrado que a própria estrutura administrativa dos municípios é proporcionalmente mais onerosa naqueles que apresentam menores números populacionais.

Considerando que a economia de escala no setor público depende de uma maior quantidade de usuários do serviço, evidentemente que ela é mais fácil de ser alcançada nos municípios com maiores índices populacionais. Ora, um serviço público é mais eficiente quando o custo marginal para cada unidade de novo usuário é baixo, sendo mais barato para a Administração Pública ampliar a estrutura já existente para atingir mais pessoas.

Diante disso, na realidade brasileira, poucos são os municípios que conseguem obter a vantagem da economia de escala. Como visto, apenas 12% dos municípios brasileiros possuem mais de 50 mil habitantes, sendo que 68% deles possuem menos de 20 mil habitantes, o que dificulta, quiçá impossibilita, os ganhos de escala na prestação dos serviços

⁶⁰ SEBRAE. **Saiba como gastar menos e produzir mais com a economia de escala**. 2015. Disponível em: <<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/economia-de-escala-gaste-menos-e-produza-mais,b23732f8d0cbf410VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁶¹ ALONSO, M. **Custos no Serviço Público**. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília, v. 73 (Especial 85 Anos), p. 137, nov. 2022. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8726/6696>>. Acesso em: 18 set. 2024.

públicos. Nesse sentido:

De fato, apenas sete municipalidades na região Nordeste e seis na região Sudeste, entre aquelas com até 30 mil habitantes, atingem a fronteira de custo-eficiência, caracterizada por retornos constantes de escala, postulada por esse método.

Isto ocorre porque, aparentemente, municípios excessivamente pequenos não exploram as economias de escala que caracterizam muitos dos serviços públicos e, portanto, não utilizam de maneira ótima os recursos disponíveis. Este argumento encontra apoio em estudos empíricos recentes. Por exemplo, existe ampla evidência de que, para os serviços educacionais, em virtude de os custos fixos serem consideráveis, os custos operacionais decrescem fortemente com o número de matrículas. Escolas maiores tendem a ser mais eficientes (cost-efficient) porque os custos fixos são diluídos entre um número mais elevado de alunos. Cidades muito pequenas, cujas escolas atendem a um pequeno número de alunos, podem, então, estar trabalhando em uma faixa onde os custos médios são demasiado elevados. Caso a cidade fosse maior, seria possível aumentar o número de matrículas, sem perda significativa de qualidade, e ainda reduzir os custos por aluno.⁶²

Desse modo, os pequenos municípios somente alcançarão a economia de escala se conseguirem aumentar o número de usuários de seus serviços. Novamente, o mecanismo que possibilita esse objetivo é a regionalização. Por meio dela, municípios distintos conseguem somar recursos e unir seus habitantes, a fim de aumentar os beneficiários de determinado serviço público, garantindo a economia de escala e o melhor aproveitamento financeiro.

Para que se atinja esse objetivo, faz-se necessário o compartilhamento de estruturas. Ora, a proposta da regionalização é justamente a de unir recursos para baratear a infraestrutura e diminuir o custo *per capita* do serviço. Portanto, a meta é obter uma única estrutura capaz de atender as demandas de todos os municípios patrocinadores envolvidos.

Em vista disso, é possível concluir, mais uma vez, que a regionalização é facilitada e potencializada entre os municípios com maior proximidade física, haja vista que o compartilhamento de estruturas somente é eficaz se os municípios que buscam a prestação regionalizada de serviços apresentarem certa continuidade territorial. De fato, para que uma mesma estrutura possa servir aos interesses de múltiplos municípios, é importante que sua localização seja estratégica, de forma a garantir a prestação dos serviços com eficiência e padronização.

Assim, na busca pela economia de escala, é preciso aceitar o compartilhamento de estruturas, inerente àquela. Não necessariamente é uma das vantagens diretas da regionalização, mas é possivelmente um de seus requisitos, justamente por ser inviável a

⁶² SOUSA, M; RAMOS, F. **Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do nordeste e do sudeste brasileiros**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 53, n° 4, p. 433-461, out./dez. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/HPy5F76knK9HM3nXp8WM7yL/?lang=pt#>. Acesso em: 18 set. 2024.

existência de estruturas individualizadas.

3.4.2.2. Atratividade de Investimentos

De acordo com o contexto apresentado, é fundamental compreender a importância dos investimentos privados na dinâmica dos serviços públicos. Como visto, a titularidade do serviço público não significa que o ente federativo deverá prestá-lo diretamente.

Por vezes, é mais comum que os entes públicos contratem empresas privadas, ou sociedades de economia mista de outros entes federativos (como as companhias estaduais de saneamento básico) para que providenciem a prestação do serviço público. Aqui, observa-se que as características e exigências deste procedimento não são objeto do presente estudo, o qual limita-se à compreensão mínima da dinâmica.

Ainda assim, é simples perceber que é preciso haver um interesse recíproco: o ente público busca a empresa privada, para que realize o investimento necessário à prestação do serviço, diminuindo o uso dos recursos públicos e, em contrapartida, esta busca lucro, via de regra, mediante a cobrança de tarifas dos usuários do serviço - ou através do pagamento direto pelo ente federativo, a depender da possibilidade de individualização da atividade e do tipo de contrato de delegação utilizado (concessão comum, PPP administrativa ou patrocinada etc.).

Contudo, em algumas atividades, com infraestrutura mais complexa e custosa, é comum que os investimentos iniciais sejam irrecuperáveis. A exemplo:

Os serviços de abastecimento de água tratada e esgotamento sanitário possuem características de monopólio natural, refletindo um setor com elevados custos fixos, baixos custos marginais e custos médios de produção decrescentes; o que diminui o incentivo para a realização de investimentos (RAGAZZO, 2011). Isto significa dizer que para a implantação da infraestrutura inaugural indispensável à prestação destes serviços são necessários investimentos iniciais irrecuperáveis, já que seus custos fixos são muito elevados relativamente à demanda.⁶³

Nesse sentido, para que os custos fixos sejam compensados com a demanda, esta precisa ser ampliada. Essa é a conclusão obtida anteriormente: quanto maior o número de usuários a serem atendidos com a infraestrutura a ser construída, maior será o interesse das empresas terceirizadas em assumir a prestação do serviço, mediante alto investimento inicial,

⁶³ JOBIM, A; KOWARSKI, D; MORELLI, G; PAZ, T; SOUZA, R. **A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 9, nº 1, p. 141, mai. 2023. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43670/36811>>. Acesso em: 18 set. 2024.

sob a promessa de um retorno ainda maior.

Portanto, o maior número de usuários aumenta a atratividade de investimentos. Haverá mais pessoas pagando as taxas de uso do serviço, o que aumentará o faturamento da prestadora do serviço.

Assim, mais uma vez, a regionalização mostra-se vantajosa, na medida em que unifica os usuários de mais de um município, aumentando consideravelmente a demanda pelo serviço e, conseqüentemente, tornando os custos fixos menos impeditivos, de modo a incentivar o setor privado a investir na prestação dos serviços públicos municipais, o que pode trazer enormes vantagens aos municípios, que terão um gasto significativamente menor para garantir a prestação eficiente das atividades de sua titularidade.

3.4.2.3. Coordenação e articulação interfederativa

Um importante requisito da prestação regionalizada é a articulação interfederativa. Verificando-se um cenário favorável à regionalização, com municípios pequenos, próximos, com poucos recursos e com uma série de serviços públicos de sua titularidade, busca-se a coordenação municipal.

A ideia é justamente alcançar a gestão de outros municípios, para unificar a procura por prestadores dos serviços, de modo a aumentar a demanda e, conseqüentemente, a economia de escala e a atratividade de investimentos. Contudo, como requisitos e/ou implicações, ter-se-á o compartilhamento de estruturas e a articulação interfederativa, que nem sempre se mostrarão como vantagens.

Diante disso, revela-se o questionamento: a gestão nos municípios menos expressivos em níveis populacionais é mais eficiente em comparação com os municípios maiores, ainda que mais custosa?

Como demonstrado anteriormente, a partir da análise de dados reais, os órgãos da Administração Pública apresentam maior custo *per capita* nos municípios menores, tendo em vista a existência de uma estrutura mínima que precisa ser mantida em qualquer município brasileiro. Por isso, os municípios menores frequentemente dependem de repasses federais.

No entanto, apesar de a situação apontar para a percepção de que as gestões nos municípios maiores são mais eficientes, há um outro ponto de vista, desconsiderando-se os termos financeiros. Segundo estudo realizado pela Revista de Administração da PUCRS,⁶⁴

⁶⁴ KLERING, L.R.; KRUEL, A.J.; STRANZ, E. **Os pequenos municípios do Brasil** - uma análise a partir de índices de gestão. Revista de Administração da PUCRS, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 43, jan./abr. 2012.

havia uma época em que ter um maior número de habitantes representava grande vantagem aos municípios, considerando os ganhos de escala. No entanto, atualmente, percebe-se que a aglomeração de população tende a dificultar a efetividade das administrações públicas.

De fato, nos municípios menores, é mais viável que a Administração Pública esteja próxima da população, buscando atender precisamente às suas necessidades e interesses. Assim, os investimentos podem ser melhor direcionados, e a administração das finanças pode ser melhor controlada.

Assim, a regionalização se mostra vantajosa sob os dois pontos de vista: de um lado, diminui o custo *per capita* dos serviços públicos cuja titularidade é do município e, de outro, possibilita a união de gestões municipais eficientes e próximas de suas populações.

Nesse sentido, a articulação interfederativa pode ser positiva, haja vista que permite o aproveitamento das melhores características de cada gestão, em prol da prestação regionalizada dos serviços, de modo eficaz e competente. Além disso, considerando que muitos serviços dependem de recursos comuns, como os rios e aquíferos no caso do saneamento básico, a articulação é fundamental.

3.5. COMPARTILHAMENTO DE PODER POLÍTICO COMO PROBLEMA EM POTENCIAL

A regionalização pressupõe a articulação interfederativa e geralmente viabiliza o compartilhamento de infraestruturas. Contudo, apesar das vantagens mais aparentes, há certos problemas potenciais decorrentes, por exemplo, do compartilhamento de poder político.

Vejam os serviços de saneamento. A prestação regionalizada é estimulada por lei e, na medida em que o próprio legislador estabelece que a articulação intermunicipal é importante para que seja possível a difusão do serviço público de saneamento básico, há o reconhecimento de que, isoladamente, os municípios não conseguirão atingir tal objetivo.⁶⁵

Assim, considerando que a coordenação entre municípios é, por vezes, necessária, é preciso encontrar o equilíbrio entre a articulação intermunicipal e a autonomia de cada um dos entes públicos envolvidos.

O compartilhamento de poder político mostra-se um problema em potencial. A autonomia conferida constitucionalmente para cada um dos entes que compõem a federação é

⁶⁵ JOBIM, A; KOWARSKI, D; MORELLI, G; PAZ, T; SOUZA, R. **A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 9, p. 142, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43670/36811>>. Acesso em: 18 set. 2024.

fundamental para garantir a dinâmica territorial proposta pelos constituintes. Contudo, a regionalização pressupõe que haja um acordo entre municípios, com objetivo comum, sendo necessário buscar maneiras de impedir que o autoritarismo de um dos entes ofusque a autonomia dos demais. Ainda, é preciso superar as diferenças partidárias entre os prefeitos, de modo que as decisões tomadas em conjunto sejam assumidas por todos os chefes políticos.

Nesse sentido, tem-se um cenário em que os entes públicos integrantes precisam alinhar as estratégias de controle, direção das entidades e agentes públicos envolvidos na prestação do serviço, ou, pelo menos, a gestão dos contratos de concessão, e a organização do processo antecedente de licitação.

Contudo, apesar das possíveis dificuldades no equilíbrio entre a regionalização e a manutenção da autonomia municipal, é essencial que os governos tenham a sensibilidade e a grandeza de entender a regra elementar da democracia: mesmo diante das divergências políticas, é preciso saber e buscar o trabalho em comunhão de propósitos e ações, visando o interesse geral e o bem comum.⁶⁶

Desse modo, as vantagens trazidas pela autonomia municipal na Constituição de 1988 devem ser aproveitadas, na medida em que melhoram a qualidade da gestão dos municípios, mais próximos das necessidades de seus habitantes.⁶⁷ Simultaneamente, deve-se buscar a centralização estratégica, unindo municípios com interesse comum para favorecer a prestação dos serviços públicos de sua titularidade.

Assim sendo, os ganhos de escala serão acompanhados de zelo e atenção política, com maior presença do poder público.

Portanto, autonomia não significa isolamento, e a questão debatida não é sobre esvaziar a autonomia dos municípios, concentrando-se poder em entidades regionais e nacionais. O desafio é saber construir espaços comuns de cooperação política, econômica e administrativa, de modo que o município, com identidade e orientação política próprias, seja capaz de se relacionar com outros entes federativos, de forma equilibrada e com segurança jurídica, sem implicar na subordinação entre eles.⁶⁸

⁶⁶ **Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização** / José Mario Brasiliense Carneiro, Lívio Giosa, Murilo Lemos de Lemos (organizadores) -- 1. ed. -- São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, p. 64.

⁶⁷ KLERING, L.R.; KRUEL, A.J.; STRANZ, E. **Os pequenos municípios do Brasil** - uma análise a partir de índices de gestão. Revista de Administração da PUCRS, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 42, jan./abr. 2012.

⁶⁸ RIBEIRO, W. **Regionalização e autonomia municipal**. In: OFICINA MUNICIPAL (Org.). Série Cidadania e Política. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2021, pág. 368-369.

3.6. A PROMESSA DA REGIONALIZAÇÃO

Ante o exposto, espera-se que o conceito de prestação regionalizada tenha se tornado mais nítido, em especial no que tange às suas vantagens. Em vista delas, o legislador apostou na regionalização como instrumento para possibilitar a concretização das metas previstas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Percebeu-se que os serviços públicos estão profundamente relacionados com os índices de vulnerabilidade social, de modo que a prestação ampla e eficiente das atividades é fundamental para garantir as menores taxas de vulnerabilidade. Portanto, os governos deverão sempre buscar a melhor maneira, com melhor custo-benefício, de prestação dos serviços de sua titularidade.

No Brasil, a realidade mostra milhares de municípios com população pouco expressiva, os quais, isolados, não conseguem oferecer serviços públicos adequados. Aqui, a regionalização pode representar uma maior atratividade de investimentos para promover a construção e melhoria de infraestruturas, a obtenção de economias de escala e uma coordenação interfederativa, que, apesar de poder trazer conflitos decorrentes do compartilhamento de poder político, é fundamental em um país democrata e sem hierarquia entre os entes.

Com isso em mente, é possível adentrar a última parte do presente estudo, apresentando, em detalhes, o mecanismo mais comum e eficiente para possibilitar a concretização da prestação regionalizada dos serviços municipais: os consórcios públicos, potencializados pelas associações municipais.

4. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO MECANISMO DE REGIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

Apresentadas as vantagens da prestação regionalizada de serviços, bem como as atividades cuja titularidade é dos municípios, faz-se necessário aprofundar o estudo em relação a um dos mecanismos adotados pelos entes públicos para consagrar esse objetivo.

A necessidade de “cooperação” entre os municípios pequenos e com poucos recursos foi concluída de modo genérico, restando uma importante questão: qual o caminho a ser adotado pelos municípios que buscam a regionalização de seus serviços? De que modo se possibilita a gestão intermunicipal e o compartilhamento de infraestruturas?

Neste item, o objetivo será apresentar a figura dos consórcios públicos

intermunicipais, seu conceito, características, vantagens e fatores determinantes. Ao final, pretende-se demonstrar de que forma essa pessoa jurídica potencializa a regionalização nos municípios envolvidos.

4.1. CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CONCEITO, OBJETIVOS E RELAÇÃO COM A AUTONOMIA MUNICIPAL

A CRFB/1988 estabelece, em seu art. 241, que os entes federativos deverão disciplinar, por meio de lei, os consórcios públicos para autorizar a gestão associada de serviços públicos. Por sua vez, a Lei nº 11.107/2005 dispõe sobre as normas gerais de contratação dos consórcios públicos.

Ainda, a definição legislativa de consórcios públicos e de gestão associada de serviços públicos estão indicadas no Decreto nº 6.017/2007, em seu art. 2º, incisos I e IX:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

A gestão associada dos serviços públicos pode ser concretizada de dois modos: através de consórcio público ou convênio. No entanto, em vista das peculiaridades do primeiro, em especial decorrentes da Lei nº 11.107/2005, tratando-se de nova pessoa jurídica, este será o foco do estudo.

Atualmente, a constituição do consórcio depende de procedimento específico, para além da formalização do contrato. Inicialmente, é preciso elaborar um protocolo de intenções, ainda sem o compromisso de firmar um acordo. Este protocolo deverá indicar a denominação, a finalidade, o prazo de duração, a sede, os entes consorciados, a área de atuação, a natureza, a forma de administração e os serviços públicos objetos da gestão associada.⁶⁹

Aqui, o protocolo de intenções deverá ser ratificado por meio de lei, por cada um

⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943. **Direito Administrativo**. 35ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022, págs. 617-625.

dos entes envolvidos, dispensado somente quando já houve lei disciplinando a participação do ente no consórcio, nos termos do art. 5º, *caput* e § 4º, da Lei nº 11.107/05.

Em seguida, os municípios deverão elaborar um estatuto, o qual guiará os atos da instituição, sendo que os dirigentes do consórcio responderão pessoalmente por atos praticados em desconformidade com suas disposições.⁷⁰

A exigência de criação mediante lei traz uma consequência principal de fácil conclusão: a alteração ou extinção do consórcio também deverá ocorrer por meio de lei, ato da mesma natureza e hierarquia daquele que o instituiu.

O objetivo do consórcio público é autorizar a gestão associada de serviços públicos, cuja definição engloba a cooperação entre os entes federados, para concretização de interesses em comum. Nesses termos, e conforme aponta Di Pietro⁷¹, muitas vezes o serviço que um ente público não pode ou tem dificuldades para executar isoladamente torna-se mais eficiente ou, ao menos, mais viável mediante a conjugação de esforços.

Assim, a ideia central é a mobilização de atores diversos e distintos, para fins de institucionalizar mecanismos de resolução de problemas regionais. Desse modo, é possível superar os limites políticos e administrativos impostos pela federação, com apoio legal para enfrentamento das complexas dificuldades locais.⁷²

Alguns municípios, em vista da pouca expressividade populacional e da escassez de recursos, têm dificuldades em executar satisfatoriamente suas competências. Logo, a atuação isolada dos entes federativos mostra-se insuficiente.⁷³ Considerando que os problemas superam as fronteiras geográficas, a cooperação mostra-se uma ótima estratégia, garantindo a união de recursos e esforços técnicos entre os entes, em prol do interesse comum, o que concluíram Alvarez e Henrichs.⁷⁴

⁷⁰ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes**. 3ª Edição, vol. 1. São Paulo: Editora Foco, 2022, p. 164.

⁷¹ DI PIETRO, M., 1943. **Direito Administrativo**. 35ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

⁷² STRELEC, T; FONSECA, F. **Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos - um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo**. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, XII, nº 4, 2011, p. 125-139. Disponível em:

<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fonseca_-_alcances_e_limoes_da_lei_dos_consortorios_publicos_um_balanco_da_experiencia_consortiativa_no_estado_de_sao_paulo_0.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁷³ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes**. 3ª Edição, vol. 1. São Paulo: Editora Foco, 2022.

⁷⁴ ALVAREZ, E; HENRICH, J. **Consórcios Públicos Municipais: Como e para que cooperar?** Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024, Brasília, CNM, 2020, p. 17. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

4.2. ÁREAS DE ATUAÇÃO E EXIGÊNCIAS LEGAIS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

As exigência burocráticas enfrentadas para a criação de um consórcio público não serão aprofundadas nesta análise, haja vista que o objetivo principal do estudo é entender o que motiva a formação dos consórcios e como se dá o seu funcionamento.

Por isso, é importante avaliar quais as principais áreas de atuação dos consórcios públicos, bem como suas principais responsabilidades legais, justamente para aprimorar a compreensão desse instrumento, e do porquê de ter sido uma das apostas do legislador para a concretização das metas do Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

4.2.1. Principais áreas de atuação

Em pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios,⁷⁵ no ano de 2018, listaram-se os consórcios públicos existentes no Brasil de acordo com a área de atuação de cada um deles.

No ranking, as cinco áreas que o lideram são, da primeira para a quinta posição: saúde, meio ambiente, resíduos sólidos, infraestrutura e saneamento (água).

Analisando superficialmente as categorias, são possíveis duas conclusões.

Primeiro, as atividades mencionadas são serviços públicos, com exceção apenas do meio ambiente. Na verdade, a maioria das vinte e cinco áreas consideradas na pesquisa estão direta ou indiretamente associadas a serviços públicos, independentemente da titularidade.

Segundo, todas são atividades intrinsecamente relacionadas com os índices de desenvolvimento humano já estudados, tendo sido percebido que o amplo acesso aos serviços mencionados é fundamental para que a localidade apresente os menores índices de vulnerabilidade.

Dito isso, é plausível uma terceira conclusão. Considerando que os consórcios públicos têm por objetivo a reunião de recursos públicos para concretização de interesse comum, percebe-se que eles estão mais presentes nas áreas de atividades que demandam mais receitas, com gastos fixos mais elevados e, por vezes, em setores de baixa ou nenhuma atratividade ao mercado privado, como o meio ambiente.

Mesmo as áreas identificadas sendo diversas entre si, há uma forte concentração dos

⁷⁵ ALVAREZ, E; HENRICH, J. **Consórcios Públicos Municipais: Como e para que cooperar?** Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024, Brasília, CNM, 2020, p. 21. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

consórcios na área da saúde, provavelmente em vista de sua importância tamanha e de seu custo elevado, sendo permitido esse tipo de arranjo há bastante tempo. Contudo, Baldissera⁷⁶ fez importante consideração, indicando que ainda há espaço para o crescimento do número de consórcios em outras áreas.

Desse modo, a partir da análise das principais áreas de atuação dos consórcios públicos no Brasil, ficou demonstrado que, de fato, os consórcios são fundamentais para a efetiva prestação dos serviços públicos de titularidade municipal em alguns locais do país, havendo interesse dos entes em sua formação, na busca por menores gastos e maior amplitude de resultados.

4.2.2. Principais responsabilidades legais

A possibilidade de unir recursos com outros entes da federação, através da formação de um consórcio público, acompanha algumas importantes responsabilidades legais, para além da burocracia enfrentada na criação da entidade.

As exigências previstas pela Lei nº 11.107/2005 têm por objetivo assegurar a maior transparência no funcionamento dos consórcios públicos, bem como aprimorar a segurança jurídica, evitando que interesses particulares sejam colocados acima do bem comum.

Nesse sentido, cumpre indicar dois deveres principais: a realização de licitações e concursos públicos, bem como a necessidade de prestação de contas.

De acordo com o art. 6º, § 2º, da referida lei, todos os consórcios públicos, tanto com personalidade jurídica de direito público quanto de direito privado, deverão observar as normas de direito público no que tange à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (mediante concursos públicos), e as relações serão regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Em relação à licitação, compartilhada entre os entes que o compõem, é importante destacar que o consórcio público atua como ente gerenciador, definindo os produtos e serviços com potencial para a contratação compartilhada, estabelecendo a periodicidade dessa contratação, gerenciando as fases interna e externa da licitação, consolidando informações sobre a estimativa individual e total de consumo dos órgãos participantes e promovendo a

⁷⁶ BALDISSERA, D. **Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil: Panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005**. 2015. Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/2b32b939-b4e6-428e-818b-7e7be6ac3621/content>>. Acesso em: 18 set. 2024.

adequação do edital.⁷⁷

Há uma série de responsabilidades atribuídas ao consórcio público no que concerne às contratações, que devem se dar sempre por meio de licitações e concursos públicos.

Ainda, o art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005, dispõe que o consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas, o que engloba a análise de legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas. Por se tratar de pessoa jurídica que faz uso de recursos públicos, o controle pelo Tribunal de Contas é perfeitamente justificado, mesmo porque “*A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas*” - art. 9º, *caput*, da Lei nº 11.107/2005.

Para além dos objetivos diretos dos consórcios públicos, a legislação buscou estabelecer regras que evitassem o desvirtuamento da entidade, de modo que seus dirigentes sejam forçados a atuar de forma honesta, buscando primordialmente a garantia do melhor interesse público.

Nesse sentido, a exigência pela licitação ou concurso público sempre que houver qualquer tipo de contratação, bem como a necessidade de prestação de contas por parte dos consórcios públicos, são responsabilidades legais que trazem maior higidez e transparência à pessoa jurídica referente ao consórcio. Como visto, por se tratar de figura jurídica que envolve o compartilhamento de poder político, tais deveres legais se mostram importante maneira de evitar que um ente se aproveite do consórcio público para obter vantagens individualistas.

4.3. VANTAGENS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Considerando os objetivos do consórcio público, bem como seus deveres, poderes e principais áreas de atuação, é possível determinar algumas de suas vantagens que merecem destaque, as quais garantem maior atratividade à entidade, de modo a ser estabelecida como excelente estratégia de regionalização.

Consoante observado, a autonomia municipal estabelecida pela Constituição Federal de 1988 trouxe consigo diversas responsabilidades municipais, dentre elas as atribuições quanto aos serviços públicos de titularidade municipal. Contudo, em vista da realidade desses

⁷⁷ ALVAREZ, E; HENRICH, J. **Consórcios Públicos Municipais: Como e para que cooperar?** Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024, Brasília, CNM, 2020, p. 23. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

municípios, a infraestrutura demandada por algumas atividades pode vir a ser tão custosa que, sem qualquer tipo de associação com outros municípios, não poderá ser realizada.

Nesse mesmo sentido, conforme estudado, os municípios com menos habitantes dependem de mais transferências financeiras provenientes dos demais entes federativos, eis que sua arrecadação tributária própria é consideravelmente menor.

Em estudo realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 2024,⁷⁸ foi analisada uma tabela que demonstra de maneira clara que, quanto maior o município, menos ele depende de transferências, porque suas receitas tributárias são mais elevadas. Exemplificando, foi constatado que, nos municípios com mais de 500 mil habitantes, há uma arrecadação tributária que representa 43% das receitas do município, o qual depende em 57% de transferências. Em contrapartida, dentre os municípios com menos de 5 mil habitantes, as receitas tributárias correspondem a somente 6%, sendo que 94% das receitas consistem em transferências de outros entes federativos.

Desse modo, a principal vantagem dos consórcios públicos é justamente a de viabilizar a prestação de serviços públicos nas localidades em que os municípios não dispõem de estrutura e recursos suficientes para, separadamente, garanti-los aos cidadãos. Portanto, o consórcio público é um instrumento que viabiliza o desenvolvimento regional, atendendo a demandas locais e regionais simultaneamente, atuando sobre um problema comum; são parcerias entre municípios para realização de ações conjuntas, melhorando a qualidade dos serviços públicos prestados à população.⁷⁹

Assim, entende-se que o objetivo dos consórcios é de reduzir a burocracia, padronizar procedimentos e promover a economia de recursos entre os entes envolvidos. Um exemplo simples da redução de custos é a compra compartilhada, na qual a aquisição em grande escala reduz o custo unitário.⁸⁰

Em vista disso, é possível concluir que as vantagens percebidas pela criação de consórcios públicos são semelhantes, senão equivalentes, às vantagens apresentadas pela própria prestação regionalizada de serviços públicos, quais sejam: economia de escala

⁷⁸ ABREU, W; MENDES, C; SOUZA, T. **Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa?** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 75, nº 2, p. 251, jun. 2024. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/494/590>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁷⁹ **Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização** / José Mario Brasiliense Carneiro, Lívio Giosa, Murilo Lemos de Lemos (organizadores) -- 1. ed, São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, p. 94.

⁸⁰ ALVAREZ, E; HENRICH, J. **Consórcios Públicos Municipais: Como e para que cooperar?** Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024, Brasília, CNM, 2020, p. 22. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

(redução do custo *per capita*), compartilhamento de infraestruturas (redução de gastos), atratividade de investimentos (aumento da demanda), coordenação interfederativa (evitando-se as externalidades negativas da atuação isolada).

Por conseguinte, conclui-se que o consórcio público é um excelente instrumento para garantir a regionalização da prestação dos serviços públicos, eis que, se bem executado, apresenta exatamente as vantagens prometidas pela prestação regionalizada, otimizando recursos financeiros, humanos e técnicos.

A partir dessa conclusão, é fundamental mencionar a autonomia municipal como fator determinante para a criação dos consórcios públicos.

A formação da República Federativa a partir da união indissolúvel dos entes federativos, estabelecida na CRFB/1988, é responsável pelo reconhecimento da figura do município como ente público com obrigações próprias. Logo, ao passo em que foi garantida a maior autonomia municipal, também foram estabelecidas diversas responsabilidades aos municípios, independentemente de seu tamanho geográfico ou populacional. Portanto, ao mesmo tempo em que os municípios recebem importantes atribuições, são contemplados com a autonomia necessária para cumpri-las.

Em estudo indicado pela Revista do Serviço Público, há relevante conclusão no que tange à autonomia municipal: a adoção de boas práticas de governança pública contribui para a maior autonomia municipal.⁸¹

O conceito de governança pública está previsto no art. 2º, I, do Decreto nº 9.203/2017: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Dentre as diretrizes da governança pública, apontadas pelo art. 4º do referido Decreto, convém ressaltar duas delas, referentes aos incisos I e VII do dispositivo, respectivamente: “direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades”; e “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios”.

Nota-se que os consórcios são instrumento para concretização das diretrizes da

⁸¹ ABREU, W; MENDES, C; SOUZA, T. **Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa?** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 75, nº 2, p. 259, jun. 2024. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/494/590>>. Acesso em: 18 set. 2024.

governança pública, justamente porque, além de representarem “solução tempestiva e inovadora para lidar com a limitação de recursos”, configuram “proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas”. Além disso, dependem da autonomia dos entes integrantes para serem formados, de modo que estabeleçam os próprios interesses, ponderando as vantagens e as finalidades de sua participação.

Desse modo, tem-se uma conexão cíclica: (i) como concluído por Abreu, Mendes e Souza, as boas práticas de governança pública favorecem a autonomia municipal; (ii) a autonomia municipal potencializa a formação de consórcios públicos; (iii) os consórcios públicos contribuem para a concretização das diretrizes de governança pública.

4.4. A RELAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COM O ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Retomando-se o estudo, foi concluído que a realidade dos municípios no Brasil é favorável à regionalização da prestação de serviços públicos no âmbito municipal, visto que o país apresenta milhares de municípios com poucos habitantes e recursos, sendo importante e, por vezes necessária, a cooperação intermunicipal para concretização de algumas das obrigações legais destes entes federativos.

Além disso, tem-se que a prestação efetiva dos serviços públicos é a principal garantidora dos menores índices de vulnerabilidade, a qual, como visto, pode ser concretizada a partir da regionalização dos serviços, mecanismo por meio do qual é superada a limitação populacional enfrentada pela maior parte dos municípios brasileiros.

Assim, sendo os consórcios públicos instrumento para a consolidação da prestação regionalizada, é relevante estabelecer, a partir de dados concretos, a relação entre esse instrumento e os índices de vulnerabilidade social.

No Atlas da Vulnerabilidade Social ora estudado,⁸² foi elaborado mapa da distribuição geográfica dos índices, considerando-se os três critérios de análise. Nele, percebe-se que os menores índices estão concentrados nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, com destaque para as duas últimas. Por sua vez, os índices mais elevados são percebidos ao norte do território, nas regiões Norte e Nordeste.

Paralelamente, foi elaborado gráfico em estudo técnico realizado pela Confederação

⁸² COSTA, M; MARGUTI, B (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília : IPEA, 2015, p. 25.

Nacional de Municípios (CNM),⁸³ que indica o percentual de municípios que participam de consórcio público quando considerados por região. A partir dele, é possível notar que as regiões que apresentam os menores percentuais de municípios integrantes de consórcio público coincidem com aquelas em que se verificam os maiores índices de vulnerabilidade.

As regiões Sul e Sudeste possuem 98% de seus municípios participantes de consórcio público. Enquanto na região Norte, por exemplo, que concentra os maiores índices de vulnerabilidade, apenas 47% dos municípios integram algum consórcio público. Na região Nordeste, também com altos índices, os dados indicam que 76% dos municípios participam de consórcio público.

Evidentemente, a disposição geográfica dos índices de vulnerabilidade pelo território nacional não possui apenas um agente causador. No entanto, é inegável a relação existente entre um maior número de municípios que integram consórcios públicos, e a consequente diminuição dos índices de vulnerabilidade da região.

Ora, sabe-se que os serviços públicos afetam diretamente os índices de vulnerabilidade, com destaque para setores de saúde, educação, saneamento básico e coleta de lixo, que correspondem às principais áreas de atuação dos consórcios públicos. Portanto, é possível concluir que, tratando-se de mecanismo que viabiliza a prestação de serviços públicos que antes dificilmente poderiam ser prestados com eficiência e melhor custo-benefício, os consórcios públicos são, de fato, agentes potencializadores dos menores índices de vulnerabilidade social.

Apesar disso, é preciso ter em mente que alguns obstáculos à formação dos consórcios públicos são difíceis de se contornar. A exemplo da região Norte, é fácil notar que uma das principais causadoras do baixo percentual de municípios integrantes de consórcio público é a distância geográfica entre os municípios. Em certos setores, a formação dos consórcios públicos municipais é dificultada pela própria disposição territorial da região, que apresenta grande área e poucos municípios, por vezes distantes entre si. Assim, muito além da conclusão pela importância dos consórcios públicos, é necessário o estudo mais detalhado, de modo a verificar as dificuldades que impedem a sua formação e, consequentemente, a percepção de seus benefícios em âmbito local.

⁸³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Estudo Técnico (Consórcios Públicos), Brasília, 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consortorios_brasil_2023.pdf>.

4.5. POTENCIALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

Os consórcios públicos, de fato, potencializam a prestação regionalizada dos serviços públicos, na medida em que possibilitam essa dinâmica de forma otimizada. É por isso que esse mecanismo tem sido muito difundido no país, sendo possivelmente a principal estratégia adotada pelos pequenos municípios para garantir o cumprimento de suas obrigações constitucionais.

A Confederação Nacional de Municípios elaborou levantamento de fatores que favorecem o consorciamento público.⁸⁴ Dentre eles, destacam-se: a existência de identidade regional; a coletividade dos problemas, que atingem vários municípios; e o apoio do governo estadual e/ou federal para incentivar a criação e manutenção de consórcios.

Esses mesmos fatores apontam para a própria necessidade de prestação regionalizada dos serviços públicos. Ora, os problemas comuns, existentes entre os municípios que apresentam continuidade territorial e identidade regional, são justamente fatores que marcam o cenário municipal brasileiro e culminam na regionalização como aposta legislativa para a concretização de certas obrigações municipais.

Assim, o apoio governamental para incentivo da criação e manutenção dos consórcios atua na mesma linha do estímulo à prestação regionalizada de serviços públicos de titularidade municipal.

Conclui-se, novamente, que os consórcios públicos são instrumentos para a potencialização da prestação regionalizada, eis que buscam alcançar os mesmos objetivos desta.

4.5.1. Funcionamento

Para compreender de que forma os consórcios públicos garantem a prestação regionalizada dos serviços públicos, é preciso entender, brevemente, como se dá o seu funcionamento.

Para tanto, é necessário abordar as figuras do contrato de rateio e do contrato de programa, intrinsecamente ligadas à dinâmica dos consórcios públicos, em especial à distribuição de custos e benefícios entre os consorciados.

⁸⁴ ALVAREZ, E; HENRICH, J. **Consórcios Públicos Municipais: Como e para que cooperar?** Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024, Brasília, CNM, 2020, p. 36. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

Por tratar-se de instituto que busca a prestação regionalizada de determinado serviço público, ou a compra de algum insumo, por exemplo, que atenda a todos os entes envolvidos, é evidente que o consórcio público, quando criado, precisará prever um orçamento que garanta seu bom funcionamento, bem como deverá disciplinar as obrigações de cada ente consorciado. Esses recursos devem ser provenientes dos próprios entes públicos consorciados e a maneira como a arrecadação de recursos se dá é muito importante para evitar animosidades entre os entes, de modo que nenhum deles possa ser favorecido ou prejudicado no processo.

Os contratos de rateio, conforme definição de Alexandre Levin,⁸⁵ consistem na forma com que os entes consorciados transferem recursos ao consórcio público. Nele, os entes participantes do consórcio devem prever, em suas leis orçamentárias anuais, os recursos a serem transferidos, via contrato de rateio. Inclusive, a pesquisa apontada indica que quando o ente consorciado não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas no contrato de rateio, poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão.

Por sua vez, os contratos de programa se prestam a disciplinar as obrigações assumidas por um ente consorciado em relação a outro ente ou ao próprio consórcio.⁸⁶ De acordo com o art. 13, § 2º, da Lei nº 11.107/2005, quando a gestão associada estabelecida entre os entes originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços ou pessoal, há algumas cláusulas essenciais que devem constar no contrato de programa, a exemplo: encargos transferidos, penalidades em caso de inadimplência, e indicação de qual ente arcará com os ônus e passivos de pessoal transferido.

Assim, todas as disposições legais sobre os consórcios públicos, com destaque para a Lei nº 11.107/2005, buscam trazer a maior segurança jurídica possível ao instrumento, de modo a superar quaisquer receios dos entes, que possam obstar sua participação em consórcio que seria de seu interesse.

Conforme a Revista de Administração Pública,⁸⁷ ficou constatado que os sistemas de compartilhamento de custos e benefícios estruturam-se de duas formas: na primeira, o contrato de rateio restringe-se às despesas fixas para assegurar o funcionamento do consórcio

⁸⁵ LEVIN, A. **Consórcio Público**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 2, Abril de 2022. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/521/edicao-1/consorcio-publico>>. Acesso em: 18 set. 2024.

⁸⁶ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo**: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais. 3ª Edição, vol. 2. São Paulo: Editora Foco, 2022.

⁸⁷ MACHADO, J; ANDRADE, M. **Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios**. Rev. Adm. Pública 48 (3) • Jun 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/KNSNqcTP5hsk45yXZsgCwMC/#>>. Acesso em: 18 set. 2024.

e, através de contratos complementares, os associados repassam, posteriormente, parcelas de contribuição variáveis, a depender dos benefícios efetivamente consumidos; na segunda, o próprio contrato de rateio adota critério que permite estimar, antecipadamente, a participação dos associados nos benefícios, fixando proporcionalmente sua parcela nos custos. Em ambos os casos, a ideia é, de acordo com as conclusões da própria pesquisa, distribuir os custos e benefícios de modo a evitar choques de interesses entre os entes envolvidos, sob a lógica de que cada um deve arcar com a parte que consome.

Nesse sentido, os problemas distributivos devem ser superados pelos próprios contratos de rateio celebrados, incentivando a formação dos consórcios públicos, haja vista que os entes participantes estarão protegidos pela própria legislação, excluindo qualquer receio de determinado município em ter suas necessidades escanteadas frente ao consórcio público.

4.5.2. O princípio da eficiência é atingido?

Prevista constitucionalmente, especificamente no rol do art. 37, a eficiência é um dos princípios gerais da Administração Pública.

Segundo Thiago Marrara,⁸⁸ a eficiência concretizada em sua máxima potência deve atender a quatro parâmetros de análise. O primeiro consiste na eficiência em sentido estrito, que equivale à objetividade, evitando a perda de esforços e recursos em atos desnecessários e, inclusive, pensando na sua otimização, preferindo-se a correção e adaptação de atos, em detrimento de sua extinção.

O segundo consiste na efetividade, ou melhor, na capacidade da Administração Pública em atender às necessidades da sociedade, para além do desenvolvimento célere do processo. Nesse item, o autor aponta que a mera condução de um processo eficiente não garante, por si só, uma administração efetiva, sendo que esta depende do planejamento dos órgãos públicos, terceiro parâmetro da eficiência.

Por fim, o quarto e último parâmetro de grande relevância é a economicidade, ou seja, o emprego sábio dos recursos públicos financeiros e humanos, buscando o melhor custo-benefício nos serviços públicos.

No que tange à regionalização da prestação dos serviços públicos pelos municípios brasileiros, um de seus principais objetivos é justamente a busca pela eficiência.

⁸⁸ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo**: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes. 3ª Edição, vol. 1. São Paulo: Editora Foco, 2022, p. 83-87.

As dinâmicas da economia de escala e do compartilhamento de estruturas são exemplos do uso de recursos públicos de forma estratégica, de modo a garantir uma gestão que mais se aproxima dos ditames do princípio da eficiência.

Nesse sentido, via de regra, os consórcios públicos consistem em excelente mecanismo para tal fim, na medida em que objetivam justamente a otimização da gestão pública municipal e a alocação inteligente dos recursos, com menos gastos despendidos e maiores resultados obtidos.

No entanto, para entender se o princípio da eficiência é atingido, de fato, a partir da implementação dos consórcios públicos, é preciso avaliar isoladamente os sucessos e fracassos de cada um deles, percebendo se estão aptos a concretizar o objetivo principal destacado no presente estudo, qual seja, a prestação regionalizada dos serviços públicos de titularidade municipal.

Desse modo, e em atenção aos parâmetros destacados, percebe-se que a eficiência deve ser buscada pela Administração Pública desde os primeiros rascunhos de cada projeto a ser desenvolvido. Em relação aos consórcios públicos, sua importância fundamenta-se, inicialmente, na efetividade, a qual decorre do papel do Poder Público em atender às necessidades de seus cidadãos, especificamente a partir da prestação dos serviços públicos, considerados fundamentais para o bem-estar social e para a diminuição dos índices de vulnerabilidade.

Em seguida, a eficiência deve ser percebida no momento de planejamento dos órgãos públicos, com o desenvolvimento das melhores estratégias para garantir a prestação dos serviços, de maneira que menos onera os cofres públicos.

Para concretizar, enfim, o referido princípio, tem-se a economicidade, percebida imediatamente na formação dos consórcios, eis que todos os entes envolvidos pretendem obter o melhor custo-benefício na prestação do serviço, celebrando acordo que garanta o aumento da demanda e, conseqüentemente, a diminuição do custo *per capita* para os beneficiários.

Assim, apesar de a análise individualizada ser dificultada, em vista das centenas de consórcios existentes no país, há elementos suficientes para concluir, de modo geral, que os consórcios públicos celebrados entre os municípios garantem, ao menos, uma aproximação ao princípio da eficiência. As adversidades que podem decorrer do consorciamento, como o compartilhamento de poder e de estruturas, tendem a ser superadas ou abafadas pela própria legislação.

Por isso, os consórcios públicos apresentam grandes vantagens aos entes

participantes, em especial para os municípios de menor porte populacional, que detêm poucos recursos. Sendo comprovadamente excelente estratégia para se garantir a prestação regionalizada dos serviços públicos, também são, consequentemente, potencializadores do princípio da eficiência, em qualquer de seus parâmetros analisados.

5. AS ASSOCIAÇÕES DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS COMO INSTRUMENTO POTENCIALIZADOR DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Por ser recente na legislação, embora antiga na prática, a figura jurídica das associações de representação de municípios ainda foi pouco explorada na área acadêmica. No entanto, é interessante debruçar-se sobre alguns aspectos de sua positivação, buscando compreender as intenções legislativas na criação jurídica dessa entidade, existente na realidade fática há décadas, e principalmente, seus objetivos e vantagens prometidas.

Para tanto, o estudo será segmentado em três blocos. No primeiro, pretende-se discorrer sobre a Lei nº 14.341/2022, que se refere à Associação de Representação de Municípios. No segundo, serão apresentadas as características essenciais dessa figura jurídica, e as principais associações municipais formadas no Brasil. Ao final, será indicada a maneira com que essas associações potencializam a prestação regionalizada dos serviços públicos de titularidade municipal.

5.1. OS DEBATES QUE PERMEARAM O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 486

A Lei nº 14.341, de 18 de maio de 2022, decorre do Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, com o objetivo de dispor sobre a associação de representação de municípios, figura que já existia naquele contexto, como a Confederação Brasileira de Municípios, mas carecia de regulamentação, porquanto encontrava-se *“atrapalhada pelas ‘agruras’ de uma indefinição jurídica”*.⁸⁹

Antes do estudo a respeito do conteúdo da norma, convém discorrer sobre algumas

⁸⁹ AGÊNCIA SENADO. **Senado aprova regulamentação de associações de municípios**. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/15/senado-aprova-regulamentacao-de-associacoes-de-municipios#>>. Acesso em 11 out. 2024.

questões interessantes levantadas no período de tramitação do projeto, resultando na elaboração, por parte dos parlamentares, de relatórios e propostas de emendas, ora aceitas, ora rejeitadas.

Debruçando-se sobre a tramitação do projeto de lei referido,⁹⁰ talvez a controvérsia mais interessante, destacada por mais de um senador, seja a necessidade, ou não, de se incluir no texto da norma a determinação de que as associações municipais deveriam observar as normas de direito público sobre licitação e contratação, bem como sobre prestação de contas.

Ocorre que o primeiro congressista a apresentar relatório sobre o projeto foi o então senador Lasier Martins, o qual concluiu favoravelmente, apenas sugerindo algumas alterações. Em seu primeiro relatório,⁹¹ o parlamentar entendeu que, tendo em vista que boa parte dos recursos utilizados por essas entidades são recursos públicos, advindo dos cofres dos municípios associados, as contratações deveriam se submeter às normas gerais de licitações e contratos. Assim, em seu relatório, propôs a seguinte alteração ao art. 3º, inciso X, do projeto de lei: *“X – quando da utilização de recursos públicos advindos da contribuição de seus associados, submissão às normas gerais de licitação e contratos, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e legislação correlata”*.

No entanto, o mesmo parlamentar apresentou relatório reformulado,⁹² no qual não mais constava a sugestão referente à necessidade de subsunção das associações municipais às normas de licitação e contratos, o que indica que houve alguma motivação para que houvesse a desistência do acréscimo do dispositivo.

Em sequência, o senador Izalci Lucas propôs a emenda nº 4,⁹³ com a sugestão de que constasse, no art. 2º, IV, da referida lei o seguinte texto: *“VI – observância, pela associação, das normas de direito público sobre licitação, contratação, prestação de contas e admissão de pessoal”*.

Desse modo, novamente, a discussão a respeito da inclusão ou não de dispositivo

⁹⁰ SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017**. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131855>>. Acesso em: 11 out. 2024.

⁹¹ SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Lasier Martins**. Parecer nº , de 2019. Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Pág. 5. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7949029&ts=1673870366975&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2024.

⁹² SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Lasier Martins**. Parecer nº , de 2019. Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7999457&ts=1673870367056&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2024.

⁹³ SENADO FEDERAL. **Emendas ao PLS nº 486, de 2017**, pág. 6. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8986025&ts=1673870367841&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out 2024.

que exigisse o respeito ao processo de licitação por parte das associações municipais foi colocado em pauta. Em sua justificativa, o congressista que propôs a alteração assim afirmou:

(...) não há como dispensar as associações de municípios das exigências que são feitas às demais entidades da Administração Pública. (...) Seu perfil é semelhante ao de um consórcio público, para o qual a legislação determina a observância das normas de direito público em suas licitações, contratações, prestações de contas e admissões de pessoal. Por isso, também as associações de municípios devem se submeter ao regime jurídico administrativo.

Entretanto, ao apreciar as emendas propostas, o senador Davi Alcolumbre elaborou relatório⁹⁴ no qual discorda unicamente da referida emenda nº 4, sob o argumento de que o simples fato de as associações receberem recursos públicos, e serem constituídas por entes federativos, não acarreta automaticamente em sua sujeição às regras de concurso público e à lei de licitações e contratos, em suas contratações de pessoal e celebração de negócios jurídicos, respectivamente.

Ainda, o senador destaca a decisão do STF no julgamento da ADI nº 1.864. Nele, o Supremo entendeu que:

A Constituição Federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO.⁹⁵

Portanto, em relação à obrigatoriedade de realizar a contratação por meio de licitação e concursos públicos, cumpre determinar se a entidade compõe a Administração Pública Direta ou Indireta, ou se consiste em associação privada. Para o senador, as associações de representação de municípios seriam entidades privadas.

Havia, ainda, um segundo argumento relevante em seu relatório, que se relaciona com a próxima controvérsia a ser apresentada. Ocorre que, no texto original da lei publicada, havia previsão, no art. 2º, I, de que as entidades poderiam ser constituídas como: a) pessoa

⁹⁴ SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Davi Alcolumbre**. Parecer nº , de 2021. De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Pág. 11. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8998530&ts=1673870368386&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2024.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.864. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor>. Acesso em: 26 nov. 2024.

jurídica de direito privado, na forma da lei civil, ou; b) associação pública, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

No entanto, a alínea b foi posteriormente vetada, o que será melhor explorado a seguir. A questão é relevante, aqui, porque o senador afirma em seu relatório, ao defender a rejeição da emenda nº 4, justamente que *“quando a associação de Municípios se constituir como pessoa jurídica de direito público, (...) as regras sobre concurso, licitações e contratos se aplicarão automaticamente a ela”*. Assim, entendeu-se que não havia razão para exigir o atendimento a essas normas em relação a quaisquer associações de representação de municípios, porquanto algumas delas seriam constituídas como pessoa jurídica de direito privado.

Entretanto, em vista do veto ao dispositivo, e considerando que, atualmente, as associações de representação de municípios somente poderão ser constituídas sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, conclui-se que nenhuma delas estará sujeita às normas de licitação, contratos e admissão de funcionários.

O próprio senador Izalci Lucas afirmou, em sua proposta de emenda, que o ajuste revelava-se imprescindível, para afastar discussões quanto à própria constitucionalidade da futura lei. Inclusive, ao comparar a figura das associações de representação de municípios aos consórcios públicos, o senador reforça seu argumento ao indicar a incoerência na sujeição de somente uma das instituições às normas de licitação e contratos. Assim, essa distinção entre as instituições é, no mínimo, curiosa, e traz uma relevante diferença entre as referidas figuras jurídicas, a qual será aprofundada nos itens seguintes.

Paralelamente, e conforme mencionado, a discussão a respeito da obrigatoriedade de constituição das associações de representação de municípios como pessoas jurídicas de direito privado também foi marcante no processo de tramitação do projeto de lei, o qual, inicialmente, previa somente essa possibilidade. A proposta era que todas as associações manifestassem a personalidade jurídica de direito privado.

Contudo, o senador Izalci Lucas também propôs a emenda nº 5,⁹⁶ sugerindo que o dispositivo que abordava o tema tivesse a seguinte redação: *“Art. 2º (...) I – a associação poderá ser constituída como pessoa jurídica de direito público ou, na forma da lei civil, como pessoa jurídica de direito privado”*.

Em sua justificativa, o congressista aponta que não há base constitucional para

⁹⁶ SENADO FEDERAL. **Emendas ao PLS nº 486, de 2017**, pág. 8. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8986025&ts=1673870367841&disposition=inline>. Acesso em: 11 out 2024.

limitar a autonomia dos entes federados. Inclusive, compara as associações de representação de municípios com os consórcios públicos, destacando que esses últimos, de acordo com a Lei nº 11.107/2005, podem ser constituídos tanto como associações públicas quanto como pessoas jurídicas de direito privado, indicando incoerência na restrição dessa forma de organização apenas para as associações de representação de municípios.

Outro argumento utilizado pelo parlamentar refere-se à possibilidade de as associações de representação de municípios atuarem judicialmente na defesa dos interesses de seus integrantes. Ocorre que, segundo o parlamentar, o Poder Judiciário entendia que a atuação de pessoa jurídica de direito privado como substituto processual era indevida, eis que representaria a abdicação de prerrogativas processuais conferidas à Administração Pública. Portanto, conclui que, se a associação de representação de municípios fosse constituída como pessoa jurídica de direito público, esse óbice seria superado.

Assim, a proposta de emenda consistia na alteração do texto da lei para que as associações de representação de municípios pudessem optar pela forma de constituição que julgassem mais conveniente no momento de sua instituição.

Em seu relatório, o senador Davi Alcolumbre expressa sua concordância com a proposta de emenda nº 5, também ressaltando que não há justificativa para restringir a autonomia dos entes, os quais devem poder escolher a forma de constituição que lhes seja mais benéfica.

Ao final, em decorrência do posicionamento dos parlamentares, o texto foi publicado com a previsão de que os municípios poderiam constituir a entidade - no caso, a associação de representação de municípios -, como pessoa jurídica de direito privado ou como associação pública. Entretanto, como já antecipado, a alínea b do dispositivo foi vetada.

Entendeu-se, no veto, que o texto apresentava vício de inconstitucionalidade, haja vista que não se poderia autorizar a criação de associação representativa com personalidade jurídica de direito público distinta daquela prevista no art. 241 da Constituição, e na Lei nº 11.107/2005, cujo objeto se restringe à gestão associada de serviços públicos.

Todavia, o debate aqui destacado não é recente. Em 2004, Damião Azevedo publicou, na Revista de Direito Administrativo, texto com análise semelhante,⁹⁷ em um momento em que as associações de representação de municípios ainda se encontravam distantes de sua regulamentação jurídica.

⁹⁷ AZEVEDO, D. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, out/dez/2004, págs. 375-384. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44088/44761>>. Acesso em: 11 out 2024.

O autor questiona a natureza privada destas associações, e sustenta que a mera ausência da exigência de criação mediante lei não é suficiente para afastar o caráter público dessa figura, vez que são constituídas por pessoas jurídicas de direito público, mantidas por recursos públicos e voltadas para finalidades públicas.

Inclusive, mesmo a desnecessidade de criação das associações de representação municipais mediante lei é questionada pelo autor. Em sua análise, Damião entende que o prefeito de determinado município, não obstante chefe do Poder Executivo Municipal, não pode, sozinho, assumir um compromisso que deverá ser assumido pelo próprio município, de modo que as obrigações por ele reconhecidas somente poderão gerar efeitos se forem autorizadas por lei municipal. Mesmo porque a obrigação financeira do município para com a associação somente pode existir se as despesas forem instituídas por lei e estiverem previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei do Orçamento.

De fato, a criação das associações de representação de municípios está vinculada à elaboração de diversas leis internas em cada um dos municípios participantes. Nesse sentido, entende o autor que:

Sendo constituídas somente por pessoas públicas, a partir de patrimônio de origem pública (através das contribuições pagas pelos municípios com recursos públicos), voltada para finalidades públicas, e dependente de lei (sem a qual não é possível contribuir para a associação e confirmar a condição de associado), é forçoso concluir que as associações de municípios são, na realidade, associações de direito público interno.⁹⁸

Nota-se que a constituição das associações de representação de municípios como pessoas jurídicas de direito privado é tema controverso há tempos. Apesar disso, até agora o que se viu foi um posicionamento legislativo favorável à manutenção dessa realidade. Como visto, o texto da lei foi alterado de modo a excluir a previsão de constituição das entidades como associações públicas, demonstrando explicitamente qual o caminho adotado pelos legisladores. No entanto, boa parte da doutrina entende que, apesar da natureza privada dessas associações, fazem parte da administração indireta.

Na prática, talvez a questão mais polêmica que repercute da obrigação de tais associações serem constituídas como pessoa jurídica de direito privado seja justamente a dispensabilidade de as referidas entidades sujeitarem-se aos procedimentos licitatórios.

Dito isso, e retomando-se os detalhes da tramitação da lei no que concerne à

⁹⁸ AZEVEDO, D. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, out/dez/2004, págs. 375-384. P. 381. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44088/44761>>. Acesso em: 11 out 2024.

subsunção das associações de representação municipais às normas de licitações e contratos, hoje orientadas pela Lei 14.133/2021, nota-se que um dos argumentos para afastar essa previsão na Lei nº 14.341/2022 foi justamente a possibilidade de constituição das associações de representação de municípios como pessoas jurídicas de direito público. Após o veto do dispositivo, questiona-se se o debate anterior pode vir a ser recolocado em pauta, ou seja, se a realidade atual está de fato pacificada na referida legislação, ou se ainda pode vir a sofrer novas alterações. Nesse sentido, Thiago Marrara também destaca a mesma reflexão: *“Partindo-se dessa premissa, resta saber se os Tribunais aceitarão seu regime tão flexível, afastando-as das normas constitucionais que estipulam inúmeras sujeições aos entes da Administração Indireta”*.⁹⁹

Além disso, uma outra questão discutida no processo de tramitação do projeto de lei diz respeito às possíveis abrangências das associações de representação municipais. Em seu texto original, estava disposto no art. 2º que: *“Os municípios de um mesmo Estado poderão organizar-se para fins não econômicos em associação civil (...)”*.

No entanto, já no relatório do ex-senador Lasier Martins,¹⁰⁰ foi proposta alteração do texto, de modo a determinar que: *“As associações de municípios poderão ter abrangência nacional, estadual ou microrregional, conforme definido em seus estatutos sociais”*. No entanto, o senador não dispensou maiores justificativas para a sugestão.

Por sua vez, o senador Jean Paul Prates elaborou a proposta de emenda nº 10,¹⁰¹ na qual sugeria a supressão do termo “de um mesmo Estado” do texto da lei. Em sua explicação, o legislador expõe que a limitação proposta originalmente era injustificada. Segundo ele, é sabido que as localidades fronteiriças por vezes compartilham suas características sociais e econômicas, de modo que o âmbito de atuação das associações não poderia circunscrever-se à organização administrativa do Estado.

Outrossim, em seu relatório, o senador Davi Alcolumbre manifesta-se favorável à recepção da emenda nº 10.

Nesse sentido, os parlamentares concluíram, de modo sagaz, o que já foi exposto

⁹⁹ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo**: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes. 4ª Edição, vol. 1. São Paulo: Editora Foco, 2024, p. 321.

¹⁰⁰ SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Lasier Martins**. Parecer nº , de 2019. Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Pág. 7. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7999457&ts=1673870367056&disposition=inline>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁰¹ SENADO FEDERAL. **Emendas ao PLS nº 486, de 2017**, pág. 15. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8986025&ts=1673870367841&disposition=inline>. Acesso em: 11 out 2024.

anteriormente na pesquisa: a realidade dos municípios brasileiros e as dificuldades enfrentadas não respeitam as fronteiras políticas impostas geograficamente. Nada mais justo, portanto, que fosse retirada da lei que discorre sobre as associações de representação de municípios qualquer restrição territorial que impeça a cooperação entre entes federativos com características e problemas similares, em decorrência única de sua existência em estados distintos.

Feitas essas considerações, percebe-se que, como na maioria dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 14.341/2022 passou por algumas alterações antes de sua publicação. Conforme apontado, dentre os temas em que foram verificadas opiniões divergentes entre os senadores, destacam-se: (i) a subsunção das associações de representação de municípios às normas de licitação e contratação pública; (ii) a viabilidade de constituição das associações como pessoas jurídicas de direito público, e (iii) a possibilidade de municípios de mais de um Estado integrarem uma mesma associação de representação municipal.

Em que pese a relevância do estudo a respeito das peculiaridades da tramitação do projeto de lei, fato é que, analisando de modo amplo, o projeto referido foi de fundamental importância para o ordenamento jurídico. De acordo com os apontamento do próprio Lasier Martins, enquanto senador, em seu relatório,¹⁰² a lei soluciona diversas questões que geram insegurança jurídica no direito brasileiro, mesmo porque há prática difundida de os municípios se unirem em associação civil sem fins lucrativos para o compartilhamento de experiências e defesa de assuntos de interesse comum.

Assim, a Lei nº 14.341, de 18 de maio de 2022, já era esperada no mundo jurídico, em vista da carência de regulamentação das associações de representação de municípios, existentes na realidade fática há décadas. Isso posto, cumpre estudar as principais características da norma, de modo a sopesar seu conteúdo e consequências práticas.

5.2. AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS DAS ASSOCIAÇÕES DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Conforme indicado anteriormente, as associações de representação de municípios

¹⁰² SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Lasier Martins**. Parecer nº , de 2019. Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Pág. 4. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7999457&ts=1673870367056&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2024.

existem no Brasil há décadas. Logo, a Lei nº 14.341/2022 prestou-se a estabelecer juridicamente as características dessas entidades, seus limites de atuação e responsabilidades legais, de modo a concretizar sua existência judicial.

Em relação aos motivos que justificaram a própria existência das associações de representação de municípios, Nuno Ribeiro¹⁰³ reitera o que já fora exposto no presente estudo, que tais figuras decorrem da necessidade de superação das limitações de escala verificadas nos municípios brasileiros quando considerados individualmente. De acordo com o autor, parte relevante dos problemas possui grandeza supra municipal, e os projetos elaborados para buscar a superação desses obstáculos somente são exequíveis a partir de determinada escala. Portanto, a ampliação da área de ação das políticas a serem aplicadas torna-se uma meta para os municípios, os quais são levados à formação de associações de representação entre eles.

Além disso, conforme acrescenta Damião,¹⁰⁴ houve forte tradição centralizadora de poder político no Brasil, marcada pela recentidade da autonomia municipal ampla, diante da qual os municípios buscaram reunir esforços, dividindo experiências e criando formas de cooperação, dentre elas, as associações de representação de municípios.

Nota-se, aqui, que as características da gestão municipal no Brasil que motivaram a criação dessa forma de organização são praticamente as mesmas que justificam a existência do conceito de regionalização. Contudo, essa verificação será melhor explorada em momento oportuno, em que será indicada com mais detalhes a relação existente entre as associações de representação municipais e a prestação regionalizada dos serviços públicos de titularidade municipal.

Assim, é relevante discorrer sobre a norma criadora da figura da Associação de Representação de Municípios, de modo a destacar seus elementos marcantes e característicos.

De acordo com a referida lei, a qual optou por utilizar como nomenclatura o termo “Associação de Representação de Municípios”, a entidade deve ser criada exclusivamente por municípios, sem qualquer especificação de restrição geográfica. Nessa matéria, Thiago Marrara enfatiza em seu manual¹⁰⁵ que a União e os Estados não podem criar nem participar das associações criadas, mas estão autorizados a apoiá-las com recursos públicos ou técnicos.

¹⁰³ SILVA, N. M. **A cooperação das Câmaras Municipais nas Associações de Municípios**: O caso do distrito de Braga. Dissertação de mestrado em Administração Pública. 2006, p. 80. Disponível em: <<https://repositorium.uminho.pt/bitstream/1822/6190/1/Trabalho%20final.pdf>>. Acesso em: 11 out 2024.

¹⁰⁴ AZEVEDO, D. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, out/dez/2004, págs. 376-377. P. 381. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44088/44761>>. Acesso em: 11 out 2024.

¹⁰⁵ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo**: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes. 4ª Edição, vol. 1. São Paulo: Editora Foco, 2024, p. 318-319.

Em seu artigo 1º, o texto da lei indica expressamente que o objetivo dessas associações de representação de municípios será a realização de interesses comuns, de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social. O rol de atividades mencionado evidencia antecipadamente o que dispõe o caput do artigo 2º: os municípios somente poderão organizar-se para fins não econômicos.

Ainda, em seu inciso I, o referido dispositivo traz a determinação já exposta no item anterior: tais entidades somente poderão ser constituídas como pessoa jurídica de direito privado, na forma da lei civil.

No artigo terceiro, tem-se o rol de atividades permitidas para que a associação de representação de municípios possa atingir suas finalidades. Dentre elas, destacam-se: “II - *promover o intercâmbio de informações sobre temas de interesse local*; V - *postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos Municípios filiados (...)*”. Ocorre que, justamente a possibilidade de postular em juízo, representando os municípios integrantes da associação, poderia conflitar com a personalidade jurídica de direito privado dessas instituições, como indicado pelo senador Jean Paul Prates, eis que poderia representar a abdicação de prerrogativas processuais conferidas à Administração Pública.

No entanto, considerando as finalidades dessa figura jurídica, especificamente seu caráter político-representativo, essa possibilidade de atuação mostra-se coerente, e até necessária. Inclusive, o art. 12 da mesma lei especifica que as referidas associações não gozarão das prerrogativas de direito material e processual que são asseguradas aos municípios. Nesse sentido, destaca-se que, até o presente momento, mantém-se no texto da lei sem maiores repercussões, muito embora já tenha sido alvo de críticas, sob o argumento de que o dispositivo pode criar incentivos para que os municípios não implementem procuradorias.¹⁰⁶

Na sequência, o artigo 4º trata das vedações às Associações de Representação de Municípios. Aqui, é fundamental enfatizar o inciso I, que proíbe: “I - *a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados*”. Essa restrição será retomada no próximo item, todavia, é possível concluir, de antemão, que as associações de representação municipais não estão aptas a concretizar diretamente a prestação regionalizada dos serviços públicos de titularidade municipal, em vista de expressa vedação legal.

¹⁰⁶ CARDOZO, J. LOPES, E. ARM: o ente municipal pode renunciar às procuradorias? JOTA, 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/arm-o-ente-municipal-pode-renunciar-as-procuradorias>>. Acesso em: 11 out 2024.

Há previsão na lei, em seu artigo 7º, de que as associações de representação de municípios serão mantidas por contribuição financeira dos próprios associados, e por outros recursos previstos em estatuto. São mantidas, evidentemente, por recursos públicos provenientes de seus membros integrantes.

Conclui-se, em análise ao texto da lei, que as associações de representação de municípios são abrangentes, e não decorrem da busca por solução para um obstáculo específico, mas do interesse pela cooperação ampla, e em múltiplas áreas. Inclusive, a maior Associação de Representação de Municípios, criada em 1980,¹⁰⁷ muito antes da existência de lei para regulamentação de tais entidades, é a Confederação Nacional de Municípios (CNM). Sua abrangência nacional comprova que, de fato, não há restrições geográficas no tocante à criação das associações de representação de municípios.

A exemplo das diversas atividades desempenhadas por essas entidades, indicadas no art. 3º da lei, pode-se mencionar:

II- promover o intercâmbio de informações sobre temas de interesse local;

III - desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal, como os relacionados à educação, ao esporte e à cultura;

V- postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos Municípios filiados, na qualidade de parte, terceiro interessado ou 'amicus curiae'.

Considerando que as principais finalidades dessas entidades são a proteção, a promoção e a representação dos interesses dos municípios integrantes, é evidente que a atuação das associações de representação de municípios afeta diretamente a vida dos habitantes dos municípios envolvidos, buscando-se o desenvolvimento político, econômico e social dos municípios, fatores que impactam nos índices de vulnerabilidade social.

Após essas considerações, é forçoso concluir que as associações de representação de municípios possuem papel fundamental no desenvolvimento municipal, porquanto atuam em áreas diversas, as quais relacionam-se diretamente com a garantia dos direitos da população. A seguir, cumpre destacar as principais distinções entre essa figura e a dos consórcios

¹⁰⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. CNM comemora 42 anos de luta e conquistas pelo movimento municipalista. **Agência CNM de notícias**, 2022. Disponível em: <<https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-comemora-42-anos-de-luta-e-conquistas-pelo-movimento-municipalista>>. Acesso em: 11 out. 2024.

públicos, de modo a indicar a importância na coexistência de ambos, bem como o papel de cada um deles na concretização da prestação regionalizada dos serviços públicos de titularidade municipal.

5.3. A COEXISTÊNCIA ENTRE AS ASSOCIAÇÕES DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

As diferenças existentes entre as associações de representação de municípios e os consórcios públicos são evidenciadas há tempos, mesmo antes do processo de tramitação do projeto de lei que positivou as referidas associações, durante o qual também foram retomadas e analisadas.

Em princípio, os incentivos à formação de associações de representação de municípios ou consórcios públicos são muito semelhantes. De acordo com Lizandro Lui e Carlos Henrique Ferreira,¹⁰⁸ esse tipo de organização municipal, sob quaisquer das figuras, é fruto de imperativos situacionais, haja vista que os municípios passaram a cumprir um papel fundamental na implementação de políticas públicas, no entanto, sem possuir capacidade técnica, financeira ou administrativa para sua concretização.

Desse modo, ambas as formas de associação objetivam amparar os municípios, oferecendo-lhes algum tipo de assistência, seja na otimização da prestação de serviços públicos, seja no auxílio à consolidação de projetos nas mais variadas áreas em que deve haver interferência gerencial, como exemplo, na educação e na saúde.

Além disso, há outras duas vantagens, descritas pelos autores mencionados, que merecem destaque.¹⁰⁹ A primeira delas foi bastante explorada anteriormente neste estudo, e consiste no ganho de escala obtido a partir da cooperação entre municípios. Em decorrência da ampliação da escala populacional, tem-se um ganho financeiro e técnico, na medida em que ocorre a diminuição do custo *per capita* da atividade, bem como a divisão proporcional, entre os entes envolvidos, dos ônus por ela gerados.

¹⁰⁸ LUI, L. FERREIRA JR., C. **Consórcios Públicos e Associações de Municípios**: o potencial do associativismo municipal para a implementação da agenda urbana no país. Capítulo 8. In: Diálogos para uma política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA, 2023, p. 231-232. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12711/12/Politica_Nacional_II_Capitulo_8.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹⁰⁹ LUI, L. FERREIRA JR., C. **Consórcios Públicos e Associações de Municípios**: o potencial do associativismo municipal para a implementação da agenda urbana no país. Capítulo 8. In: Diálogos para uma política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA, 2023, p. 237. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12711/12/Politica_Nacional_II_Capitulo_8.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

A segunda vantagem importante prometida pela organização entre municípios é a possibilidade de aumento do poder de barganha na solicitação de recursos em nível federal. De fato, praticamente todos os municípios brasileiros dependem de repasses da União para que possam funcionar de forma eficiente, portanto, há nítida necessidade de articulação política para garantia de mais recursos federais. Por isso, com a articulação de municípios, é possível trazer maior visibilidade para seus projetos, os quais tomam maiores proporções, de forma a se alcançar mais subsídios.

Assim sendo, conclui-se que tanto as associações de representação de municípios como os consórcios públicos são estratégias buscadas pelas gestões municipais em decorrência dos mesmos gatilhos, o que levanta o questionamento: quais as diferenças entre ambas, e que justificam sua coexistência?

Em relação às leis nº 11.107/2005 e nº 14.341/2022, que regulamentam as entidades, Thiago Marrara¹¹⁰ entende que há significativas distinções entre elas. Em seu manual de Direito Administrativo, o autor sintetiza que as associações de representação de municípios sempre são constituídas com personalidade de direito privado, sem necessidade de lei para sua criação, filiação ou desfiliação. Ademais, apresentam regime próprio de contratação e não gozam das prerrogativas de direito material e processual asseguradas aos municípios. Além disso, tais associações somente podem ser integradas por municípios, vedada qualquer participação estadual ou federal.

Já os consórcios públicos podem ser constituídos como associação pública (autarquia interfederativa) ou associação estatal de direito privado, devendo ser criados por meio de lei, também necessária para sua extinção. Ainda, podem ser contratados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para além das diferenças positivadas nas referidas leis, Lizandro Lui e Carlos Henrique Ferreira¹¹¹ destacam que os consórcios públicos também diferenciam-se pelo objeto, qual seja: a concretização de uma política ou serviço público, por meio da gestão associada.

Os autores notaram que os consórcios públicos municipais são formados a partir de uma demanda específica dos entes que o compõem, delimitando antecipadamente os instrumentos e recursos que serão utilizados para se atingir fins pré-definidos. Enquanto isso,

¹¹⁰ MARRARA, T. **Manual de Direito Administrativo**: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes. 4ª Edição, vol. 1. São Paulo: Editora Foco, 2024, p. 318-319.

¹¹¹ LUI, L. FERREIRA JR., C. **Consórcios Públicos e Associações de Municípios**: o potencial do associativismo municipal para a implementação da agenda urbana no país. Capítulo 8. In: Diálogos para uma política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA, 2023, p. 237-238. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12711/12/Politica_Nacional_II_Capitulo_8.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

as associações possuem maior flexibilidade, sem que seja determinada uma finalidade exclusiva, podendo existir com o simples objetivo de promover discussões, construção conjunta de estratégias e difusão de informações.

No que tange à maior abrangência dessas associações, Maria Luce¹¹² traz um importante apontamento, em obra muito anterior à regularização legislativa das associações de representação de municípios. Na verdade, a autora analisa em seu texto apenas o papel das Associações de Municípios no Rio Grande do Sul nos Sistemas Municipais de Ensino, isto no ano de 1994. Contudo, mesmo debruçando-se sobre um nicho específico de associações, a autora notou que a composição mais plural dos integrantes, que podem apresentar realidades sociais, culturais e econômicas bastante distintas, somente enriquece a dinâmica dessas entidades, potencializando-se a troca de experiências. Assim, é possível concluir que não há prejuízos na maior abrangência das associações de representação de municípios, ao contrário, há vantagens a serem extraídas dessa composição.

Nesse sentido, e justamente em decorrência desse maior alcance, as associações de representação municipais não poderiam atuar com a mesma dinâmica dos consórcios públicos, porquanto seria inviável a contratação conjunta de serviços públicos de forma tão abrangente, por exemplo, em nível nacional.

É preciso retomar a disposição do art. 4º, I, da Lei nº 14.341/2022, que representa vedação às associações de representação de municípios no que tange à gestão associada de serviços públicos de interesse comum. De acordo com o ex-senador Lasier Martins,¹¹³ essa previsão é importante para que fossem afastadas quaisquer dúvidas em relação ao âmbito de atuação das associações de representação de municípios em comparação com os consórcios públicos.

De fato, a diferença mais notável entre ambas as entidades é justamente em relação à possibilidade de prestação regionalizada de serviços públicos. Tanto é verdade que, como visto anteriormente, na mensagem do dispositivo da referida lei que possibilitava a constituição das associações de representação de municípios como associações públicas, o legislador enfatiza que esse tipo de cooperação somente seria possível para o fim específico de gestão associada de serviços públicos, conforme dispõe o art. 241 da CRFB/1988, ou seja,

¹¹² LUCE, M. **Construindo os Sistemas Municipais de Ensino** - o Papel das Associações de Municípios no Rio Grande do Sul. Capítulo VII. In: *Gestão Escolar: Desafios e Tendências*. Brasília, 1994, p. 162. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/256238/000093893.pdf?sequence=1>>. Acesso em 11 out. 2024.

¹¹³ SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Lasier Martins**. Parecer nº , de 2019. Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7999457&ts=1673870367056&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2024.

sob a forma de consórcios públicos.

Em suma, ao final da análise sobre o tema, Lizandro Lui e Carlos Henrique Ferreira¹¹⁴ concluem que as associações e os consórcios assumem um caráter complementar em vista de suas diferenças estruturais intrínsecas. Portanto, nota-se que sua coexistência, além de possível, é benéfica para a gestão dos municípios brasileiros, ampliando as possibilidades de cooperação, a depender dos interesses e objetivos.

Diante desse cenário plural, discorre Diogo Mello que:

No total, há mais de 600 associações municipalistas no país, voltadas principalmente para a defesa dos interesses dos municípios junto às esferas superiores de governo e, em alguns casos, especialmente no das microrregionais, também para a prestação de assistência técnica aos respectivos municípios, em especial nos campos contábil, jurídico e de engenharia. Há também um grande número de consórcios municipais para a prestação de certos serviços que exigem uma escala financeira e econômica que muitos municípios não possuem, como a compra e a utilização de máquinas para a construção de estradas vicinais e a manutenção de outros serviços, como de saúde, educação, proteção de meio ambiente e destino final de lixo.¹¹⁵

Feitas essas considerações, resta o questionamento: considerando que as associações de representação de municípios são proibidas de realizar a gestão associada dos serviços públicos, qual sua relação com o conceito de regionalização, foco do presente estudo?

Como indicado, a característica mais marcante das associações de representação municipais, que as diferem dos consórcios públicos, é a existência de múltiplas finalidades para sua criação, desde o simples compartilhamento de experiências e dados até a possibilidade de representação judicial dos municípios integrantes. Nesse cenário, é perfeitamente cabível às associações de representação de municípios a divulgação de informativos que estimulem as iniciativas de cooperação entre seus integrantes.

Inclusive, grande exemplo desse potencial de incentivo é a publicação, pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), do informativo: “*Consórcios Públicos Intermunicipais: como e para que cooperar?*”¹¹⁶, o qual apresenta de modo didático o que

¹¹⁴ LUI, L. FERREIRA JR., C. **Consórcios Públicos e Associações de Municípios**: o potencial do associativismo municipal para a implementação da agenda urbana no país. Capítulo 8. In: Diálogos para uma política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA, 2023, p. 237. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12711/12/Politica_Nacional_II_Capitulo_8.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹¹⁵ MELLO, D. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, 2001, p. 87. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6372/4957>>. Acesso em: 11 out. 2024.

¹¹⁶ ALVAREZ, E; HENRICH, J. **Consórcios Públicos Municipais: Como e para que cooperar?** Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024, Brasília, CNM, 2020. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

são os consórcios públicos, quais suas vantagens e requisitos para constituição.

Ora, sendo a maior Associação de Representação de Municípios do Brasil, a CNM tem papel fundamental na divulgação de dados, informações e estudos, de forma que os municípios que a integram percebam mais facilmente as diversas estratégias que podem ser adotadas para otimizar as gestões municipais.

É evidente que as associações de representação de municípios representam um mecanismo de potencialização da prestação regionalizada dos serviços públicos, na medida em que são fonte de informação e incentivo aos seus integrantes. Além disso, a cooperação decorrente da formação de associação de representação de municípios favorece a aproximação entre as gestões dos entes, estimulando a percepção de dificuldades semelhantes, as quais, por vezes, podem ser superadas a partir da gestão associada dos serviços públicos, por exemplo.

Nesse sentido, Lizandro Lui e Carlos Henrique Ferreira notaram que ambas as formas de cooperação municipal, os consórcios públicos e as associações de representação de municípios, guardam em comum o interesse local, em especial o fortalecimento da capacidade de realização de políticas públicas.¹¹⁷

Assim, é forçoso concluir que as duas figuras estudadas possuem razão própria de existir. Além de apresentarem diferenças formais, atuam de forma distinta, configurando-se as associações de representação de municípios como potencializadoras indiretas da prestação regionalizada, eis que somente incentivam a formação dos consórcios públicos e outras formas de cooperação entre municípios, não podendo, por si só, assumir a prestação regionalizada de serviços públicos locais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade municipal no Brasil apresenta certas características marcantes: a grande maioria dos municípios tem pouca expressividade populacional, depende majoritariamente de repasses financeiros federais e/ou estaduais para cobrir os gastos com a própria estrutura administrativa e possui obrigações constitucionais decorrentes da maior autonomia municipal que lhes foi conferida pela CRFB/1988, principalmente no que tange à prestação de serviços

¹¹⁷ LUI, L. FERREIRA JR., C. **Consórcios Públicos e Associações de Municípios**: o potencial do associativismo municipal para a implementação da agenda urbana no país. Capítulo 8. In: Diálogos para uma política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA, 2023, p. 237. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12711/12/Politica_Nacional_II_Capitulo_8.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

públicos específicos.

Ainda, em análise aos índices de vulnerabilidade social, foi possível concluir que a prestação eficiente dos serviços de titularidade do Poder Público assegura indubitável melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e, conseqüentemente, a diminuição de tais índices de vulnerabilidade.

Assim, as maiores dificuldades enfrentadas pelos municípios em sua gestão interna decorrem justamente da necessidade de oferecimento de serviços que exigem complexa infraestrutura e manutenção de alto custo a um grupo reduzido de cidadãos. Reconhecida essa realidade, a busca pelas melhores estratégias para se contornar esses obstáculos resulta na figura da prestação regionalizada das atividades.

Consistente na contratação conjunta de empresa prestadora do serviço, ou na construção coletiva de estrutura que atenda a todos os entes envolvidos, a prestação regionalizada traz uma série de vantagens que interessam ao legislador, motivos pelos quais traduz estratégia legal para a consolidação das metas estabelecidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Como principais benefícios, foram destacados o compartilhamento de infraestrutura e as economias de escala, diminuindo-se o custo *per capita* dos serviços, de forma a poupar recursos dos municípios, atendendo aos ditames do princípio da eficiência administrativa.

Dentre os mecanismos que podem ser adotados pelos municípios para garantir a prestação regionalizada dos serviços públicos de sua titularidade, têm-se os consórcios públicos. Estes representam contrato celebrado entre entes federativos com o objetivo de consolidar um único sistema para desenvolvimento de atividades ou compras conjuntas, que atenda a todos os integrantes. Ainda, os consórcios públicos municipais estão fortemente relacionados à própria autonomia municipal, a qual permite que os municípios busquem as estratégias de gestão que julguem mais adequadas.

Evidentemente, a prestação regionalizada é de expressivo interesse por parte dos municípios que possuem poucos habitantes, e entes vizinhos que se encontram na mesma situação. Ainda, conforme notado, a proximidade geográfica de municípios com características semelhantes é um dos fatores determinantes para a formação dos consórcios públicos.

Inclusive, destaca-se a percepção obtida a partir da análise da distribuição geográfica do índice de vulnerabilidade social no território nacional, em conjunto com o percentual de municípios participantes de consórcio público quando considerado por região: as regiões do Brasil que apresentam os menores índices de vulnerabilidade são aquelas que apresentam os

maiores percentuais de municípios que integram um consórcio público. Desse modo, é evidenciada a importância da prestação regionalizada dos serviços públicos, através dos consórcios municipais, porquanto eles contribuem diretamente para a melhoria na qualidade de vida da população, viabilizando a prestação eficiente de serviços básicos.

Paralelamente, existe a figura das associações de representação de municípios, inserida no ordenamento jurídico recentemente. Houve grande divergência legislativa em relação à possibilidade de constituição dessas entidades como pessoas jurídicas de direito público, no entanto, em vista do veto ao art. 2º, I, alínea b, da Lei nº 14.341/2022, atualmente somente é possível a personalidade de direito privado.

Em relação aos consórcios públicos, que são formados para fins específicos e pré-definidos, quais sejam, a contratação de serviços ou a compra conjunta de bens, as associações de representação de municípios são mais abrangentes, e podem ser constituídas apenas para fins de compartilhamento de experiências e informações. Em vista disso, podem ser formadas inclusive em âmbito nacional, como é o caso da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Nesse sentido, apesar de serem vedadas de realizarem diretamente a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, as associações de representação de municípios são um excelente mecanismo de incentivo à prestação regionalizada, favorecendo a percepção, entre seus integrantes, de problemas comuns que poderiam ser solucionados a partir desta estratégia, disseminando informações sobre os consórcios públicos e incentivando sua formação, quando conveniente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex. **Serviços Públicos Urbanos**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP do Departamento de Engenharia de Construção Civil, São Paulo, TT/PCC/10, 2011. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4530015/mod_resource/content/1/TT10Servi%C3%A7osP%C3%BAblicosUrbanos.pdf>.

ABREU, Welles; MENDES, Constantino Cronemberger; SOUZA, Thiago Silva e. **Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa?** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 75, nº 2, p. 245-265, jun. 2024. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/494/590>>.

AGÊNCIA SENADO. **Senado aprova regulamentação de associações de municípios**. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/15/senado-aprova-regulamentacao-de-e-associacoes-de-municipios#:~:text=>>>.

ALONSO, Marcos. **Custos no Serviço Público**. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília, v. 73 (Especial 85 Anos), p. 127-152, nov. 2022. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8726/6696>>.

ALVAREZ, Elisa Kandravicius; HENRICHS, Joanni Aparecida. **Consórcios Públicos Municipais: Como e para que cooperar?** Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024, Brasília, CNM, 2020. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf>.

AZEVEDO, Damião Alves de. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, out/dez/2004, págs. 375-384. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44088/44761>>.

BALDISSERA, Darlan Sampietro. **Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil: Panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005**. 2015. Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/2b32b939-b4e6-428e-818b-7e7be6ac3621/content>>.

BONOW, Nathália; PINHEIRO, Robinson. **Criação de novos municípios: uma revisão sobre a literatura presente no portal de periódicos da coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES)**. Geosul, Florianópolis, v. 35, n. 76, págs. 598-613, set./dez. 2020.

BRANDT, C. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**. Nº 187, págs. 59-75, jul/set, 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=>>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.

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, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15**, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. **Lei Nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005.

BRASIL. **Lei Nº 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. **Lei Nº 14.341**, de 18 de maio de 2022. Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.864. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.240-7. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi2240.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Emb. Decl. na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842. Brasília, DF, Sessão Virtual de 13 a 20 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>>.

CARDOZO, José Eduardo. LOPES, Eduardo Lasmar Prado. ARM: o ente municipal pode renunciar às procuradorias? **JOTA**, 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/arm-o-ente-municipal-pode-renunciar-as-procuradorias>>.

CARNEIRO, José Mário; GIOSA, Lívio; LEMOS, Murilo (Org.). **Gestão Municipal no Brasil**: modernização, cooperação e humanização. 1ª Edição. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CEZNE, Andrea Nárriman. **O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 42, nº 167, p. 315-337, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p315.pdf>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. CNM comemora 42 anos de luta e conquistas pelo movimento municipalista. **Agência CNM de notícias**, 2022. Disponível em: <<https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-comemora-42-anos-de-luta-e-conquistas-pelo-movimento-municipalista>>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Consórcios Públicos Intermunicipais**. Disponível em: <<https://consorcios.cnm.org.br/>>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Estudo Técnico (Consórcios Públicos), Brasília, 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consorcios_brasil_2023.pdf>.

COSTA, Marco; MARGUTI, Bárbara (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília : IPEA, 2015.

DELORENZO NETO, A. (1956). A Realidade Social do Município: Administração Municipal. **Revista Do Serviço Público**, 74(1), págs. 88-92 (91). Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4358/2516>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943. **Direito Administrativo**. 35ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022, págs. 617-625.

Estatuto da Metrópole: Lei 13.089/2015 comentada. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021. Disponível em: <<https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/01/Estatuto-da-metropole-comentado.pdf>>.

FERREIRA, Igor. PIB dos municípios mostra que economia do país continuou a desconcentrar em 2021. **NOTÍCIAS IBGE**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38683-pib-dos-municipios-mostra-que-economia-do-pais-continuou-a-se-desconcentrar-em-2021>>.

Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização / José Mario Brasiense Carneiro, Lívio Giosa, Murilo Lemos de Lemos (organizadores) -- 1. ed. -- São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021.

IBGE. IBGE divulga relação da população dos municípios, 2023. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias>>

IBGE lança mapa de Densidade Demográfica de 2010. IBGE, 2013. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14498-asi-ibge-lanca-mapa-de-densidade-demografica-de-2010>>.

INSTITUTO DE ÁGUA E SANEAMENTO. **Regionalização do Saneamento: apenas oito estados avançam na definição de estruturas de governança regionais**. 2022. Disponível em:

<<https://www.aguaesaneamento.org.br/regionalizacao-do-saneamento- apenas-oito-estados-avancam/>>.

JOBIM, Andrea Ferreira Caputo; KOWARSKI, Daniel Derenusson; MORELLI, Giovani; PAZ, Tatianna Fernandes da; SOUZA, Ribeiro de. **A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 9, n.º 1, p. 138-166, mai. 2023. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43670/36811>>.

KLERING, L.R.; KRUEL, A.J.; STRANZ, E. **Os pequenos municípios do Brasil - uma análise a partir de índices de gestão**. Revista de Administração da PUCRS, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012.

LEVIN, Alexandre. **Consórcio Público**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 2, Abril de 2022. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/521/edicao-1/consorcio-publico>>.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; COSTA, Eduardo Cunha da. **O problema da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico e os interesses federativos intermediários**. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI), Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo. Disponível em: <<https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-09/titularidade-dos-serivcos-de-saneamento.pdf>>.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. **Construindo os Sistemas Municipais de Ensino - o Papel das Associações de Municípios no Rio Grande do Sul**. Capítulo VII. In: Gestão Escolar: Desafios e Tendências. Brasília, 1994, p. 141-165. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/256238/000093893.pdf?sequence=1>>.

LUI, Lizandro. FERREIRA JR., Carlos Henrique C. **Consórcios Públicos e Associações de Municípios: o potencial do associativismo municipal para a implementação da agenda urbana no país**. Capítulo 8. In: Diálogos para uma política nacional de desenvolvimento urbano. IPEA, 2023, p. 225-244. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12711/12/Politica_Nacional_II_Capitulo_8.pdf>.

MACHADO, J; ANDRADE, M. **Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios**. Rev. Adm. Pública 48 (3) • Jun 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/KNSNqcTP5hsk45yXZsgCwMC/#>>.

MARRARA, Thiago. **Do modelo municipal alemão aos problemas municipais brasileiros**. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, v. 9, n. 27, p. 33-52, jan./mar. 2008. Disponível em: <https://www.academia.edu/45478847/Do_modelo_municipal_alem%C3%A3o_aos_problemas_municipais_brasileiros>.

MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais**. 3ª Edição, vol. 2. São Paulo: Editora Foco, 2022.

MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: fundamentos, fontes, princípios**,

organização e agentes. 4ª Edição, vol. 1. São Paulo: Editora Foco, 2024.

MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes**. 3ª Edição, vol. 1. São Paulo: Editora Foco, 2022.

MARRARA, Thiago. **Regionalização do saneamento básico no Brasil**. Revista de Direito Ambiental. vol. 108, ano 27, p. 275-290. São Paulo: Ed. RT, out./dez. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, D. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, 2001, p. 79-96. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6372/4957>>.

MENDONÇA, J. V. S. de, & PENNA, R. G. (2024). Parâmetros para a verificação do cumprimento da diretriz de regionalização à luz do novo marco normativo do saneamento básico. **Revista De Direito Administrativo**, 283(2), 253–289. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.90399>>.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Perfil dos municípios brasileiros. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>.

PREDIGER, Reneo; ALLEBRANDT, Sérgio; KRUGER, Roseli; CARLI, Patrícia. **Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local**. Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Regional, vol. 27, 2022.

POLLINI, Paula; CLAUZET, Mariana; BARBOSA, Eduardo. **Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do marco regulatório** (Lei nº 14.026/2020). IPEA: boletim regional, urbano e ambiental, jan-jun. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12185/1/BRUA_29_Artigo_11_um_balanco_das_regionalizacoes.pdf>.

REQUI, Érica. **A prestação regionalizada e a gestão associada de serviços públicos de saneamento**. Coluna Saneamento: Novo Marco Legal. Fórum, 2021. Disponível em: <<https://editoraforum.com.br/noticias/prestacao-regionalizada-e-gestao-associada-de-servicos-publicos-de-saneamento-coluna-saneamento-novo-marco-legal/>>.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. **Regionalização e autonomia municipal**. In: OFICINA MUNICIPAL (Org.). Série Cidadania e Política. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2021.

SEBRAE. **Saiba como gastar menos e produzir mais com a economia de escala**. 2015. Disponível em: <<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/economia-de-escala-gaste-menos-e-produza-mais,b23732f8d0cbf410VgnVCM1000004c00210aRCRD>>.

SENADO FEDERAL. **Emendas ao PLS nº 486, de 2017**, p. 6. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8986025&ts=1673870367841&disposition=inline>>.

SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Davi Alcolumbre**. Parecer nº , de 2021. De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8998530&ts=1673870368386&disposition=inline>>.

SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Lasier Martins**. Parecer nº , de 2019. Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7949029&ts=1673870366975&disposition=inline>>.

SENADO FEDERAL. **Gabinete do Senador Lasier Martins**. Parecer nº , de 2019. Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que dispõe sobre a associação de Municípios. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7999457&ts=1673870367056&disposition=inline>>.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2017**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131855>>.

SILVA, Nuno Miguel da Costa Ribeiro e. **A cooperação das Câmaras Municipais nas Associações de Municípios: O caso do distrito de Braga**. Dissertação de mestrado em Administração Pública. 2006. Disponível em: <<https://repositorium.uminho.pt/bitstream/1822/6190/1/Trabalho%20final.pdf>>.

SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de; RAMOS, Francisco S. **Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do nordeste e do sudeste brasileiros**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 53, nº 4, p. 433-461, out./dez. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbe/a/HPy5F76knK9HM3nXp8WM7yL/?lang=pt#>>.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. **Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos - um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo**. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, XII, nº 4, 2011, p. 125-139. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fonseca_-_alcances_e_limites_da_lei_dos_consorcios_publicos_um_balanco_da_experiencia_consorciativa_no_estado_de_sao_paulo_0.pdf>.

TAVARES, Iris. O MUNICÍPIO BRASILEIRO: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 209, págs. 169-187, jul/set, 1997