

NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SUA IMPLEMENTAÇÃO: O PAPEL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

New Public Procurement Law and Its Implementation: The Role of Intermunicipal Public Consortia

Nueva Ley de Licitaciones y su Implementación: el Papel de los Consorcios Públicos Intermunicipales

GT08 - Governo e administração pública para a gestão climática e ambiental

Fabício Balestrin, Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Ricardo Karpinski, Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Josiel Fernando Griseli, Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Darlan Christiano Kroth, Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Larissa de Lima Trindade, Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

RESUMO

A Nova Lei de Licitações e Contratos redesenhou as compras públicas no Brasil ao reforçar a governança, planejamento, transparência e sustentabilidade. Nesse cenário, consórcios intermunicipais podem reduzir assimetrias administrativas e viabilizar ganhos de escala para municípios com menor capacidade técnico-administrativa, mas também precisam internalizar novas rotinas e instrumentos de formalização. Este artigo analisa a implementação da Lei nº 14.133/2021 em três consórcios da Região Sul do Brasil: CINCATARINA (SC), CIRAU (RS) e CONSUD (PR), por meio de estudo de caso múltiplo qualitativo. Os dados foram obtidos em entrevistas estruturadas com gestores/técnicos e triangulados com evidências documentais de processos de contratação, sendo tratados por Análise de Conteúdo. Os resultados indicam convergência nas estratégias de adequação, com ênfase em capacitação, segregação de funções e fortalecimento do planejamento, mas ritmos distintos condicionados por trajetórias institucionais, suporte tecnológico e coordenação com os municípios. A sustentabilidade permanece periférica ou condicionada ao mercado e fiscalização. As licitações compartilhadas são vistas como vantajosas, porém requerem governança de atas, previsibilidade de demandas e sistemas de gestão para manter eficiência em escala.

Palavras-chave: Consórcios públicos intermunicipais; Lei nº 14.133/2021; Contratações públicas; Governança intermunicipal; Estudo de caso múltiplo.

ABSTRACT

The New Bidding and Contracts Law has redesigned public procurement in Brazil by strengthening governance, planning, transparency, and sustainability. In this context, intermunicipal consortia can reduce administrative asymmetries and enable economies of scale for municipalities with lower technical and administrative capacity, but they also need to incorporate new routines and formalization instruments. This article analyzes the implementation of Law No. 14,133/2021 in three consortia in Southern Brazil: CINCATARINA (SC), CIRAU (RS), and CONSUD (PR), through a qualitative multiple case study. Data were obtained through structured interviews with managers and technical staff, triangulated with documentary evidence from procurement processes, and analyzed using Content Analysis. The results indicate convergence in adaptation strategies, with emphasis on training, segregation of duties, and strengthened planning, but at different paces conditioned by institutional trajectories, technological support, and coordination with municipalities. Sustainability remains peripheral or conditioned by market dynamics and oversight. Joint procurement is seen as advantageous; however, it requires governance of framework agreements, demand predictability, and management systems to maintain efficiency at scale.

Keywords: Intermunicipal public consortia; Law No. 14,133/2021; Public procurement; Intermunicipal governance; Multiple case study.

RESUMEN

La Nueva Ley de Licitaciones y Contratos rediseñó las compras públicas en Brasil al reforzar la gobernanza, la planificación, la transparencia y la sostenibilidad. En este contexto, los consorcios intermunicipales pueden reducir asimetrías administrativas y hacer viables economías de escala para municipios con menor capacidad técnico-administrativa, pero también necesitan incorporar nuevas rutinas e instrumentos de formalización. Este artículo analiza la implementación de la Ley n.º 14.133/2021 en tres consorcios de la Región Sur de Brasil: CINCATARINA (SC), CIRAU (RS) y CONSUD (PR), mediante un estudio de caso múltiple de enfoque cualitativo. Los datos se obtuvieron a partir de entrevistas estructuradas con gestores y técnicos, se triangularon con evidencias documentales de procesos de contratación y fueron analizados mediante análisis de contenido. Los resultados indican convergencia en las estrategias de adecuación, con énfasis en la capacitación, la segregación de funciones y el fortalecimiento de la planificación, pero con ritmos diferentes condicionados por trayectorias institucionales, apoyo tecnológico y coordinación con los municipios. La sostenibilidad permanece periférica o condicionada por el mercado y la supervisión. Las licitaciones compartidas se consideran ventajosas, pero requieren gobernanza de las actas, previsibilidad de la demanda y sistemas de gestión para mantener la eficiencia a escala.

Palabras clave: Consorcios públicos intermunicipales; Ley n.º 14.133/2021; Contrataciones públicas; Gobernanza intermunicipal; Estudio de caso múltiple.

1. Introdução:

A promulgação da Nova Lei de Licitação e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133, em 1º de abril de 2021, que estabelece novas normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas no Brasil, representa um marco significativo na busca por maior modernização, eficiência e transparência na gestão pública (Marcante & Kroth, 2025). A nova legislação substituiu a Lei nº 8.666/93, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e dispositivos da Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/11), consolidando e atualizando o arcabouço jurídico das compras públicas. Entre suas inovações, destacam-se a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a preferência pelo pregão eletrônico e o reforço a instrumentos de planejamento e governança nas contratações.

Embora a NLLC estabeleça o desenvolvimento nacional sustentável e a governança estratégica como pilares das contratações públicas (arts. 5º e 11º), a produção acadêmica recente tem lançado luz sobre as dificuldades de sua aplicação prática. As pesquisas demonstram que a exigência por processos mais rastreáveis e o uso de novos instrumentos de planejamento impõem um ônus administrativo que muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, não possuem capacidade de absorver. Esse cenário revela uma lacuna entre a sofisticação da norma e a realidade institucional, onde a insegurança jurídica e a carência de pessoal qualificado tornam a implementação da nova lei um desafio de escala estrutural (Inglat & Guerrieri, 2025; Signor *et al.*, 2022).

Nesse contexto, as licitações compartilhadas consolidam-se como um instrumento estratégico, expressamente autorizado pelo Art. 181 da referida lei, permitindo que os consórcios realizem processos únicos para atender demandas conjuntas de seus entes. Essa prerrogativa potencializa o papel dos consórcios como alternativa para pequenos e médios municípios que carecem de capacidade técnica ou orçamentária individual, promovendo a profissionalização das compras e gerando significativos ganhos de escala, padronização e maior poder de barganha no mercado. Assim, ao facilitar a gestão de compras e serviços, a nova lei fortalece o federalismo cooperativo, embora a participação de empresas em tais certames deva observar regras específicas de habilitação e responsabilidade solidária.

É nesse cenário que os consórcios públicos intermunicipais ganham relevo como arranjos cooperativos capazes de organizar compras e serviços de forma regionalizada. Regidos pela Lei nº 11.107/2005, esses arranjos podem reduzir assimetrias administrativas, viabilizar ganhos de escala e apoiar a padronização de procedimentos, além de potencializar instrumentos como licitações compartilhadas, previstos na NLLC. Contudo, essa função estratégica vem acompanhada de novas exigências operacionais, como segregação de funções, uso do PNCP, elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETP), estruturação de instrumentos de gestão de riscos e sustentação documental do processo decisório, o que demanda investimentos em tecnologia, capacitação continuada e

alinhamento com os municípios consorciados (Braga, 2025; Duarte, 2025; Tribunal de Contas da União [TCU], 2025).

A literatura recente aponta, de forma consistente, que os consórcios intermunicipais funcionam como mecanismos estratégicos de cooperação federativa, capazes de mitigar desigualdades administrativas e qualificar as contratações públicas. Conforme destaca Grin *et al.* (2021), esses arranjos são fundamentais para o desenvolvimento de capacidades estatais em contextos de menor densidade institucional, permitindo que municípios superem a fragmentação de recursos e ampliem sua capacidade de planejamento e governança diante de marcos regulatórios complexos. Essa visão é corroborada por Duarte (2025) que aponta os consórcios como instrumentos para mitigar as assimetrias técnicas e viabilizar a adaptação às exigências da nova lei. Ainda assim, permanece uma lacuna empírica importante: são escassos estudos comparativos que examinem, na prática, como os consórcios públicos estão incorporando os dispositivos da Lei nº 14.133/2021, considerando a heterogeneidade de trajetórias, estruturas e áreas de atuação. Essa lacuna limita a compreensão de padrões e de condições que favorecem ou restringem a implementação do novo regime em ambientes consorciados.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar o processo de implementação da Lei nº 14.133/2021 em três consórcios públicos intermunicipais da Região Sul do Brasil, selecionados por apresentarem perfis organizacionais e setoriais distintos: o Consórcio Interfederativo Santa Catarina (CINCATARINA), o Consórcio Intermunicipal da Região Centro do Rio Grande do Sul (CIRAU) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudoeste (CONSUD). Busca-se identificar mudanças institucionais decorrentes da nova legislação, desafios enfrentados, estratégias adotadas e evidências de como princípios e instrumentos do novo regime vêm sendo operacionalizados no cotidiano das compras consorciadas.

A pergunta de pesquisa que orienta o estudo é: Como os consórcios públicos intermunicipais estão implementando as exigências da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao planejamento, à governança e à incorporação da sustentabilidade nas contratações públicas? A fim de explorar essa problemática, o estudo recorreu tanto a entrevistas com gestores quanto à pesquisa documental. O intuito foi promover um diálogo entre as experiências práticas e os processos formais, na tentativa de alcançar uma compreensão mais equilibrada e fundamentada das dinâmicas de adaptação à nova lei.

O artigo está estruturado em cinco seções. Após esta introdução, apresenta-se a revisão de literatura sobre a nova lei e sustentabilidade nas contratações e consórcios municipais; em seguida, descreve-se a metodologia; na sequência, discutem-se os resultados à luz das evidências empíricas; e, por fim, apresentam-se as conclusões, implicações e sugestões para pesquisas futuras.

2. Revisão da literatura

A Lei nº 14.133/2021 eleva as exigências de planejamento, digitalização e conformidade, e sua implementação municipal depende de capacidade administrativa e regulamentação interna, o que tende a gerar resultados desiguais. Nesse cenário, consórcios intermunicipais e licitações compartilhadas surgem como arranjos de cooperação que compartilham capacidades, geram escala e padronizam processos, embora sua efetividade dependa de governança, coordenação e *accountability*.

2.1 A nova lei de licitações: mudanças e desafios de implementação no nível municipal

A NLLC representa uma reestruturação do regime jurídico das contratações públicas no Brasil (Almeida & Teixeira, 2025; Silva *et al.*, 2025), ao reforçar a ideia de que contratar é um processo que exige planejamento, transparência e governança ao longo de todo o ciclo, desde a preparação da demanda até a gestão contratual (Guimarães & Argenta, 2023; TCU, 2025). Estudos têm destacado que a norma busca modernizar a atuação administrativa e aprimorar os resultados das compras públicas, com ênfase em eficiência, probidade e maior controle social (Nascimento *et al.*, 2025; Saraiva & Ferreira, 2025). Ao mesmo tempo, ao exigir instrumentos e rotinas mais estruturadas, eleva o patamar de capacidade administrativa demandado dos entes públicos, sobretudo nos municípios (Duarte, 2025; Silva *et al.*, 2025).

Entre as alterações normativas, sobressaem a reorganização das modalidades licitatórias, com extinção de modalidades previstas na legislação anterior, consolidação de outras já conhecidas e introdução do Diálogo Competitivo para contratações complexas em que a Administração não consegue definir previamente a solução mais adequada (Silva *et al.*, 2025; TCU, 2025). Embora amplie possibilidades de desenho da contratação, o diálogo competitivo pressupõe maturidade técnica, delimitação de critérios e coordenação interna, deslocando parte do

desafio para a capacidade de condução do procedimento e para a gestão do processo (Aragão, 2021). Soma-se a isso a preferência por meios eletrônicos, que reforça a digitalização e tende a ampliar a rastreabilidade e a transparência ativa (Silveira & Caracas, 2024; TCU, 2025). No entanto, os benefícios esperados dessa modernização dependem diretamente do nível de organização e da infraestrutura tecnológica disponível em cada ente, fator que se apresenta como um gargalo crítico para municípios de pequeno porte. (Almeida & Teixeira, 2025; Duarte, 2025).

A criação do PNCP, prevista no art. 174, integra essa lógica ao estabelecer um eixo nacional de divulgação e publicidade de atos e informações, com potencial para padronizar registros, aumentar a transparência e facilitar o controle, tanto institucional quanto social (Silva *et al.*, 2025). Ao mesmo tempo, a centralidade do PNCP amplia a necessidade de rotinas estáveis de alimentação de dados, adequação de fluxos e integração com sistemas, uma vez que a divulgação no portal é condição indispensável para a eficácia dos contratos (Zockun & Cabral, 2021). Assim, a transparência passa a depender, em grande medida, de capacidades técnicas e operacionais que variam significativamente entre órgãos e municípios, apresentando-se como um gargalo crítico para municípios de pequeno porte que frequentemente carecem de infraestrutura tecnológica adequada, pessoal treinado e recursos orçamentários para sustentar a digitalização exigida (Almeida & Teixeira, 2025; Braga, 2025; Duarte, 2025).

A lei aprofunda as exigências de planejamento e governança, fortalecendo a fase preparatória por meio de instrumentos que qualificam a demanda e mitigam improvisos (Guimarães & Argenta, 2023). Documentos técnicos robustos e a valorização da integridade, gestão de riscos e controles internos buscam transformar a contratação em uma atividade estratégica alinhada ao desempenho (Nascimento *et al.*, 2025; Silva *et al.*, 2025). Esse avanço está diretamente ligado à gestão por competências, que demanda a profissionalização e a capacitação continuada das equipes envolvidas para garantir que a qualidade técnica do processo condicione positivamente o resultado (Guimarães & Argenta, 2023).

Entretanto, as análises indicam que a eficácia dessas mudanças depende criticamente das condições de implementação, uma vez que o aumento da exigência institucional tende a produzir trajetórias de adoção desiguais entre os entes federados (Almeida & Teixeira, 2025; Braga, 2025; Duarte, 2025). A transição após décadas de vigência da Lei nº 8.666/1993 exige um esforço de adaptação que não é meramente jurídico, mas abrange as dimensões organizacional, tecnológica e humana (Almeida & Teixeira, 2025; Braga, 2025). Nesse cenário, a implementação pode sofrer com insegurança interpretativa e assimetrias na tradução das normas gerais em rotinas internas, modelos e fluxos, especialmente quando a regulamentação local não avança de forma coordenada (Braga, 2025; Duarte, 2025; Zockun & Cabral, 2021).

Esse conjunto de fatores ganha expressão concreta na realidade de municípios de pequeno porte, nos quais limitações de pessoal, rotatividade e acúmulo de funções tendem a restringir a capacidade de planejamento, de instrução processual e de gestão contratual (Saraiva & Ferreira, 2025; Silveira & Caracas, 2024). Estudos voltados para a implementação no âmbito municipal destacam que a lacuna de capacitação e qualificação de servidores é um obstáculo recorrente, porque a lei introduz ou reforça conceitos, instrumentos e procedimentos que demandam domínio técnico-jurídico, além de uma profunda mudança de cultura administrativa (Nascimento *et al.*, 2025; Saraiva & Ferreira, 2025; Silveira & Caracas, 2024). Ainda que a gestão por competências seja apresentada como diretriz, sua adoção efetiva exige condições de pessoal, incentivos e aprendizagem institucional que nem sempre estão presentes, o que aumenta o risco de uma implementação meramente formalista e de reprodução de práticas antigas sob um novo enquadramento normativo (Guimarães & Argenta, 2023; Silveira & Caracas, 2024).

Além da dimensão humana, a adaptação tecnológica constitui um componente decisivo. A centralidade do PNCP e a intensificação do uso de meios eletrônicos impõem a necessidade de infraestrutura, sistemas e rotinas padronizadas, o que implica investimento e suporte técnico que são frequentemente escassos em municípios menores (Duarte, 2025; Silva *et al.*, 2025). Nessa perspectiva, o PNCP opera como ferramenta de transparência, mas também como um vetor de pressão institucional, pois amplia a dependência de capacidades tecnológicas para que as exigências de publicidade e registro sejam cumpridas de forma consistente (TCU, 2025; Zockun & Cabral, 2021). Assim, o que se apresenta como modernização pode, na prática, elevar o custo institucional de conformidade e gerar insegurança jurídica quando a base organizacional não acompanha o ritmo do novo regime (Duarte, 2025; Saraiva & Ferreira, 2025).

Nesse quadro, a sustentabilidade ocupa papel normativo relevante, ainda que sua operacionalização seja sensível à capacidade estatal. Ao consolidar o desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo (Art. 5º e Art. 11º, IV), a lei permite incorporar critérios ambientais, sociais e de governança ao longo do ciclo da contratação, desde que sejam tecnicamente justificáveis e verificáveis (Laismann & Castro, 2025; TCU, 2025). A literatura ressalta que a contratação sustentável depende de capacidade de especificação e fiscalização, sendo

restringida por barreiras como a falta de capacitação e limitações de oferta, sobretudo em municípios com baixa maturidade administrativa (Da Costa & Da Motta, 2019). Assim, a sustentabilidade tende a se materializar de modo desigual quando não há apoio técnico e organizacional suficiente para transformar diretrizes em requisitos aplicáveis (Laismann & Castro, 2025; Marcante & Kroth, 2025).

Em síntese, a Lei nº 14.133/2021 eleva o patamar de exigência ao enfatizar planejamento, governança, digitalização e conformidade, elementos que dependem de capacidades institucionais nem sempre disponíveis de forma uniforme (Silva *et al.*, 2025). Municípios com menor capacidade administrativa enfrentam maiores custos de adaptação e risco de implementação desigual devido às limitações financeiras e carência de servidores qualificados (Braga, 2025; Saraiva & Ferreira, 2025; Silveira & Caracas, 2024). Essa complexidade normativa pode, inclusive, aprofundar as disparidades entre entes grandes e pequenos (Duarte, 2025).

Nesse contexto, os consórcios públicos intermunicipais ganham centralidade como arranjos de coordenação e cooperação capazes de compartilhar estrutura técnica, recursos e expertise (Duarte, 2025; Santos *et al.*, 2022). Esses arranjos permitem operacionalizar licitações de forma conjunta, garantindo ganhos de escala, reduzindo assimetrias e ampliando a efetividade da nova lei em territórios com menor densidade institucional (Leal *et al.*, 2025; Mendes & Araujo, 2025).

2.2 Consórcios públicos intermunicipais e licitações compartilhadas

Os consórcios públicos intermunicipais consolidaram-se, no federalismo brasileiro, como arranjos de cooperação horizontal voltados à gestão associada de serviços públicos e à execução de políticas de interesse comum (Abrucio *et al.*, 2013; Mendes & Araujo, 2025). Esses mecanismos permitem que municípios, especialmente os de menor porte, atuem coletivamente para superar limitações financeiras, técnicas e administrativas, viabilizando projetos que seriam inacessíveis de forma isolada (Angnes *et al.*, 2013; Dallabrida & Zimmermann, 2009; Leal *et al.*, 2025).

Sua institucionalização decorre do marco normativo inaugurado pela Lei nº 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007, que definiu as formas jurídicas e os instrumentos essenciais de funcionamento, como o protocolo de intenções, o estatuto, o contrato de rateio e o contrato de programa (Lisbinski *et al.*, 2020). A legislação possibilita a conformação de associações públicas, com natureza autárquica e integrantes da administração indireta, ou entidades de direito privado sem fins econômicos, conforme o desenho pactuado entre os entes (Gomes *et al.*, 2021; Leal *et al.*, 2025). Esse arranjo jurídico cria uma base de segurança e previsibilidade para decisões intermunicipais, define responsabilidades e facilita a coordenação administrativa, condição decisiva quando a ação pública exige escala regional e integração de capacidades (Mendes & Araujo, 2025; Rodrigues, 2013).

A governança consorcial tende a combinar arenas políticas e estruturas administrativas especializadas. Em termos operacionais, os consórcios funcionam por meio de instâncias deliberativas e executivas que organizam prioridades, orçamento, planejamento e prestação de contas (Leal *et al.*, 2023; Martins *et al.*, 2024). A estrutura típica envolve a Assembleia Geral (Conselho de Prefeitos), a Presidência, a Secretaria Executiva e o Conselho Fiscal, instrumentos que visam mitigar conflitos e limitar ações oportunistas (Gerigk & Pessali, 2014; Martins *et al.*, 2024).

Em políticas de saúde, análises de síntese mostram a recorrência de estruturas como o conselho de secretários municipais e conselhos fiscais para controle da gestão financeira, ainda que a capacidade de transparência e de controle social apresente heterogeneidade entre as experiências (Flexa & Barbastefano, 2020; Lui *et al.*, 2022). No campo do desenvolvimento territorial, os consórcios aparecem como institucionalidades de planejamento tático e operacional que conectam a coordenação regional a estratégias de investimento e provisão compartilhada, com potencial de reduzir a fragmentação municipal e elevar a eficiência na entrega de políticas que exigem escala (Dallabrida & Zimmermann, 2009; Mendes & Araujo, 2025).

Nesse contexto, licitações compartilhadas representam um dos mecanismos mais relevantes de operacionalização da cooperação, porque traduzem coordenação intermunicipal em rotinas concretas de contratação, centralizando demanda, ampliando poder de compra e reduzindo custos administrativos por padronização de procedimentos, modelos e especificações, o que pode favorecer previsibilidade, competição e eficiência (Lui & Schabbach, 2020; Mendes & Araujo, 2025). Em termos práticos, a compra conjunta tende a ser mais vantajosa quando há itens recorrentes, mercados com capacidade de atendimento regional e ganhos potenciais de escala, além de necessidade de reduzir assimetrias de planejamento e instrução técnica, sobretudo onde municípios isolados não sustentam equipes especializadas para elaborar termos, estimativas e controles de forma

consistente (Beltrão, 2022; Duarte, 2025; Grin *et al.*, 2021; Leal *et al.*, 2025; Lui & Schabbach, 2020). Orientações de controle e guias técnicos também reconhecem a participação de consórcios como alternativa institucional para ampliar eficiência e racionalizar contratações, desde que respeitadas condições de regularidade, planejamento, formalização de competências e transparência (Braga, 2025).

Os ganhos mais citados associados aos consórcios decorrem de três vetores que se reforçam mutuamente: capacidade técnica compartilhada, escala e padronização. Ao concentrar quadros especializados e rotinas administrativas em uma unidade consorcial, municípios podem acessar conhecimento jurídico, técnico e operacional que dificilmente manteriam isoladamente, o que tende a elevar qualidade da instrução, reduzir retrabalho e aumentar consistência de planejamento e gestão contratual (Abrucio *et al.*, 2013; Grin *et al.*, 2021; Leal *et al.*, 2025; Mendes & Araujo, 2025). A escala, por sua vez, pode reduzir preços unitários, ampliar competitividade e racionalizar logística de fornecimento, sobretudo em compras frequentes e serviços com demanda regionalizada, como ocorre em muitas experiências de consórcios na saúde e na gestão de resíduos (Fernandes *et al.*, 2020; Flexa & Barbastefano, 2020; Lisbinski *et al.*, 2020; Lui *et al.*, 2022). Já a padronização favorece conformidade e controle, pois consolida modelos de documentos, fluxos decisórios e critérios técnicos comuns, o que pode reduzir imprevisto, aumentar rastreabilidade e facilitar auditoria e prestação de contas, inclusive quando há multiplicidade de municípios com capacidades desiguais (Braga, 2025; Leal *et al.*, 2025; Lui & Schabbach, 2020).

Evidências em áreas específicas ajudam a qualificar esses mecanismos. No caso de resíduos sólidos, a cooperação consorcial viabiliza estruturas de tratamento e destinação ao internalizar coordenação de investimentos, operação e contratação em governança regional, reduzindo custos e enfrentando problemas de escala que tendem a limitar soluções municipais isoladas, embora a continuidade do arranjo dependa de estabilidade financeira e de mecanismos efetivos de coordenação entre entes (Fernandes *et al.*, 2020; Gomes *et al.*, 2021; Lisbinski *et al.*, 2020). Resultados como racionalização de recursos e ampliação de acesso estão associados à capacidade de coordenação do consórcio e ao desenho de governança para administrar municípios com preferências e restrições distintas, de modo que o desempenho não decorre apenas da existência do arranjo, mas da sua capacidade executiva e da sustentação política ao longo do tempo (Flexa & Barbastefano, 2020; Mendes & Araujo, 2025). Estudos sobre capacidades estatais e cooperação em consórcios de saúde reforçam esse ponto ao indicar que o funcionamento efetivo se apoia em capacidades prévias, redes e aprendizagem institucional, que podem ser ampliadas incrementalmente pela própria cooperação quando há estabilidade e arranjos decisórios consistentes (Santos *et al.*, 2022).

Esses efeitos são condicionados por fatores políticos, institucionais e de *accountability*. Consórcios operam em arenas intermunicipais nas quais ciclos eleitorais, disputas por protagonismo e divergências distributivas afetam a continuidade, a priorização de agendas e a estabilidade de financiamento, sobretudo quando a cooperação exige compromissos de médio prazo e repartição equilibrada de custos e benefícios (Dallabrida & Zimmermann, 2009; Gerigk & Pessali, 2014; Mendes & Araujo, 2025; Rodrigues, 2013). A adesão e permanência tendem a responder a pressões fiscais, necessidade de acesso a serviços e incentivos institucionais, o que torna a cooperação sensível a mudanças de contexto e a choques políticos locais, além de depender da capacidade de coordenação para reduzir problemas de ação coletiva (Fernandes *et al.*, 2020; Mendes & Araujo, 2025; Santos *et al.*, 2022). A articulação interfederativa também importa, pois, a celebração de convênios e o acesso a apoio externo podem variar conforme a capacidade de negociação e de atendimento a requisitos formais, afetando recursos e a execução de projetos regionalizados (Abrucio *et al.*, 2013; Lui & Schabbach, 2020).

Há também condicionantes jurídico-administrativos e de *accountability*. A formalização trazida pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007 melhora a previsibilidade, porém a implementação cotidiana pode envolver interpretações divergentes, dificuldades de harmonização normativa e desafios de padronização documental, sobretudo quando diferentes municípios possuem maturidades administrativas muito distintas (Duarte, 2025; Gomes *et al.*, 2021; Leal *et al.*, 2025; Mendes & Araujo, 2025). Mecanismos internos de controle, transparência e prestação de contas existem, mas sua efetividade depende de rotinas, sistemas, profissionalização e escolha institucional por tornar informações acessíveis e auditáveis, evitando que a centralização operacional produza opacidade decisória (Flexa & Barbastefano, 2020; Mendes & Araujo, 2025). Assim, consórcios tendem a gerar melhores resultados quando combinam desenho decisório claro, regras de financiamento estáveis, burocracia executiva qualificada e práticas consistentes de transparência e controle.

Em síntese, consórcios intermunicipais e licitações compartilhadas configuram uma resposta institucional robusta para elevar escala, padronizar processos e compartilhar capacidades técnicas, reduzindo assimetrias entre municípios e ampliando a qualidade das contratações e da provisão regional de políticas e serviços (Duarte, 2025;

Leal *et al.*, 2025; Lui & Schabbach, 2020; Mendes & Araujo, 2025; TCU, 2025). Ao mesmo tempo, os efeitos esperados são condicionados por estabilidade política, desenho de governança, coordenação administrativa e *accountability*, fatores que variam entre arranjos e setores (Fernandes *et al.*, 2020; Flexa & Barbastefano, 2020; Martins *et al.*, 2024; Santos *et al.*, 2022). Essa combinação de potencial e heterogeneidade torna necessário examinar, em contexto real, como diferentes consórcios estruturam governança, operacionalizam licitações compartilhadas e lidam com limitações, o que fundamenta a estratégia metodológica adotada na seção seguinte.

3. Metodologia

Esta pesquisa investigou como consórcios públicos intermunicipais vêm se adaptando à Lei nº 14.133/2021, buscando compreender, em contexto real, desafios, estratégias e efeitos percebidos dessa implementação nas rotinas de governança e compras públicas. O delineamento escolhido foi o estudo de caso múltiplo, estratégia indicada quando o objetivo é analisar fenômenos contemporâneos em seu ambiente real e produzir inferências analíticas a partir da comparação entre diferentes unidades (Yin, 2018). A escolha por múltiplos casos permite identificar convergências e variações entre contextos e fortalecer a robustez interpretativa por meio de contraste e replicação analítica (Alvarenga Neto *et al.*, 2006). Cada consórcio foi tratado como uma unidade de análise, com posterior análise comparativa entre os casos.

Foram selecionados, por conveniência, três consórcios públicos intermunicipais da Região Sul do Brasil, um por estado, com perfis distintos quanto ao escopo de atuação e trajetória organizacional, de modo a permitir contraste empírico consistente. A escolha da região Sul justifica-se pela presença de grande número de municípios que se engajam em empreendimentos associativos municipais, além de sua longa tradição nesse tipo de movimento (Grin *et al.*, 2021). Conforme Gomes *et al.* (2021) a tradição associativa entre municípios no Sul do Brasil é um fenômeno consolidado que combina história institucional de associações muito antes da lei dos consórcios públicos; elevados índices de participação municipal em consórcios intermunicipais; práticas consolidadas de cooperação para enfrentar desafios de políticas públicas; e, presença de redes organizadas que influenciam o desenvolvimento regional de forma integrada. Essa cultura se destaca no Brasil em comparação com outras regiões, tanto em termos quantitativos quanto em práticas organizativas e políticas de cooperação intermunicipal.

Sendo assim, os consórcios considerados nesta pesquisa estão representados, na figura 1:

Figura 1
Consórcios analisados

Consórcio	Ano de Criação ou Formalização	Abrangência Territorial	Perfil e Foco de Atuação
CINCATARINA	2010	293 dos 295 municípios do estado de Santa Catarina	Consórcio multifinalitário com central de compras altamente estruturada e uso intensivo de processos eletrônicos
CIRAU	2009	77 municípios associados, localizados principalmente na região do Alto Uruguai Gaúcho	Atuação centralizada em compras consorciadas para ganho de escala e redução de custos operacionais
CONSUD	2023	27 municípios localizados majoritariamente no sudoeste do Paraná	Consórcio setorial (saúde), formalizado como sucessor da estrutura anterior (ARSS)

A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevista estruturada com gestor e/ou técnico vinculado às áreas de licitações e contratos em cada consórcio, totalizando três entrevistas, uma por consórcio. A escolha desses participantes se justifica por sua atuação direta na reorganização de rotinas, na instrução de processos e na condução das contratações consorciadas. As entrevistas foram previamente agendadas, gravadas mediante autorização e posteriormente transcritas, visando preservar a fidelidade das informações e reduzir perdas na reconstituição das falas. As entrevistas foram realizadas no período de 17 a 26 de novembro de 2025. O roteiro foi construído com base nos eixos do estudo e em dispositivos da Lei nº 14.133/2021, contemplando: (i) adaptação institucional e governança; (ii) planejamento; (iii) sustentabilidade; e (iv) licitações compartilhadas.

Como estratégia de robustez analítica e verificação cruzada das evidências, realizou-se triangulação com dados documentais, mediante análise de editais/processos e do portal da transparência de cada consórcio, selecionados por pertinência aos quatro eixos de investigação. Para orientar essa checagem, utilizou-se uma matriz Entrevistas × Evidências Documentais, que operacionaliza, por consórcio, afirmações centrais extraídas das entrevistas e os elementos a serem verificados nos processos (por exemplo: existência e qualidade de ETP/TR/PCA e gestão de riscos; rastreabilidade de segregação de funções e designações; presença e verificabilidade de critérios de sustentabilidade; e características da contratação compartilhada, como consolidação de demandas e gestão de atas). Os documentos analisados incluíram, conforme disponibilidade do processo, edital e anexos técnicos, instrumentos de planejamento e registros/publicações associadas.

A análise dos dados seguiu a técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011), permitindo tratamento sistemático das transcrições e organização das evidências em categorias coerentes com os objetivos da pesquisa. O procedimento compreendeu organização do corpus, codificação e categorização orientadas pelos quatro eixos temáticos e interpretação por comparação cruzada entre casos, buscando padrões, especificidades e implicações para a governança e a operacionalização das compras consorciadas sob o novo regime (Alvarenga Neto *et al.*, 2006).

4. Descrição e Discussão dos Resultados

4.1 Adaptação institucional e governança

As entrevistas com CINCATARINA, CIRAU e CONSUD apontam trajetórias convergentes de adequação à Lei nº 14.133/2021, centradas no reforço do planejamento, na segregação de funções e na capacitação continuada, o que evidencia que a implementação do novo regime depende da capacidade organizacional de transformar exigências em rotinas estáveis, sobretudo em contextos subnacionais. Em arranjos consorciados, essa adaptação se associa ao papel de compartilhamento de capacidades e de padronização de processos, característico da cooperação intermunicipal e da formação de capacidades estatais em ambientes de menor densidade institucional (Duarte, 2025; Leal *et al.*, 2025; Mendes & Araujo, 2025; Santos *et al.*, 2022).

No CINCATARINA, a adequação assume caráter estrutural, com reorganização do ciclo de compras em Planejamento, Seleção e Execução Contratual, criação de regulamentos próprios e uso intensivo de plataformas integradas e do PNCP, ampliando a rastreabilidade e a publicidade. Ainda assim, o principal gargalo relatado desloca-se para a coordenação com os municípios, especialmente no dimensionamento da demanda e na estabilidade das equipes locais, o que exige suporte e treinamento contínuos e evidencia a centralidade da coordenação técnica e política em arranjos intergovernamentais (Lui & Schabbach, 2020; Mendes & Araujo, 2025).

Partindo de uma base previamente estruturada, no CIRAU, o foco recaiu no domínio operacional das novas regras e na qualificação dos servidores, com desafios decorrentes da adoção antecipada do consórcio em relação a parte dos municípios, o que gerou desencontros procedimentais. A segregação de funções, corroborada documentalmente, aparece como resposta direta às exigências de conformidade e gestão do risco, ao separar ETP, documentação contratual e condução dos certames. Soma-se a isso o diálogo preventivo com o Tribunal de Contas, interpretado como estratégia de redução de insegurança e de estabilização de entendimentos, aspecto associado à institucionalização do novo regime em escala local (Braga, 2025).

Apesar da formalização recente, no CONSUD, a experiência herdada e o histórico de licitações compartilhadas na saúde desde 2020 operam como ativos institucionais que aceleram a adaptação, refletida na criação de núcleo de planejamento e na formalização de papéis de governança, como a separação entre gestores e fiscais de contratos, corroborada por portarias de designação. O amadurecimento do relacionamento com órgãos de controle sugere que o aumento de carga documental, embora oneroso, também amplia a previsibilidade e a segurança jurídica, ao fortalecer a rastreabilidade e o controle do processo decisório (Braga, 2025).

Em conjunto, os casos reforçam que a consolidação prática da Lei nº 14.133/2021 em consórcios é contingente à combinação entre organização interna, especialização funcional, rotinas de planejamento e documentação, uso consistente de sistemas e capacidade de coordenação com os entes consorciados, além de interação estruturada com órgãos de controle para reduzir incerteza e aprimorar a conformidade (Braga, 2025; Silva *et al.*, 2025; Zockun & Cabral, 2021).

Persistem, contudo, limites recorrentes ligados à sincronização com os municípios, à escassez de quadros técnicos e à intensificação do volume documental, elementos que dialogam com diagnósticos de baixa densidade

institucional e gargalos de profissionalização em entes subnacionais (Guimarães & Argenta, 2023; Saraiva & Ferreira, 2025; Silveira & Caracas, 2024), o que condiciona o ritmo e a amplitude da adaptação, apesar do potencial consorcial de reduzir assimetrias e difundir padrões e suporte técnico (Leal *et al.*, 2025; Mendes & Araujo, 2025; Santos *et al.*, 2022).

4.2 Planejamento

Os achados evidenciam que os consórcios vêm consolidando o planejamento como eixo organizador das contratações, deslocando-o de uma exigência formal para uma prática orientada à previsibilidade e à mitigação de riscos, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Esse movimento é vital em ambientes subnacionais, onde limitações de capacidade técnica e rotatividade de equipes comprometem a consistência processual, reforçando a necessidade de estruturas que compartilham competências (Duarte, 2025; Saraiva & Ferreira, 2025; Silveira & Caracas, 2024). Nesse sentido, os consórcios atuam como plataformas de profissionalização e padronização, reduzindo assimetrias institucionais entre os municípios (Leal *et al.*, 2025; Mendes & Araujo, 2025).

O planejamento é componente estrutural da adaptação no CINCATARINA, com o uso rotineiro do ETP e do mapeamento de riscos, que funcionam como mecanismos de racionalização e controle. Os ganhos operacionais incluem maior clareza na definição da necessidade e redução de incertezas na fase preparatória (Silva *et al.*, 2025). Iniciativas de padronização de entendimentos buscam induzir uniformidade procedimental, reduzindo variações interpretativas e custos de coordenação (Braga, 2025; TCU, 2025). Ademais, a integração obrigatória ao PNCP e a sistemas nacionais reforça a conexão entre planejamento, rastreabilidade e transparência no circuito operacional (Zockun & Cabral, 2021).

No CIRAUI e no CONSUD, o planejamento materializa-se na centralidade do ETP e do Plano de Contratações Anual (PCA), instrumentos que qualificam a seleção de propostas e reduzem decisões baseadas meramente em rotinas anteriores (Braga, 2025). O PCA melhora a previsibilidade interna, mas o volume de demandas municipais dificulta o cumprimento rígido de prazos, evidenciando que o planejamento consorcial depende criticamente da coordenação intermunicipal e da sincronização de informações entre os entes (Lui & Schabbach, 2020; Mendes & Araujo, 2025).

A ênfase no planejamento, no CONSUD, associa-se à redução de contratações emergenciais e ao amadurecimento das rotinas, processo que converge para a ideia de que documentação consistente amplia a governança e reduz improvisos. Adicionalmente, a busca por sistemas integrados para automatizar fluxos reforça que a consolidação do planejamento é inseparável de investimentos tecnológicos e da padronização de rotinas em arranjos que coordenam múltiplos municípios (Braga, 2025; Zockun & Cabral, 2021).

Em síntese, o planejamento consorcial gera previsibilidade e segurança decisória ao combinar especialização técnica, rotinização de instrumentos e suporte tecnológico (Silva *et al.*, 2025; Zockun & Cabral, 2021). Entretanto, o principal limite reside na interface com as prefeituras, onde a baixa capacidade administrativa e gargalos de profissionalização em municípios menores condicionam a robustez do planejamento compartilhado. Esse cenário exige que o consórcio assuma funções de indução de padrões e suporte continuado para estabilizar o ciclo de planejamento regional (Guimarães & Argenta, 2023; Saraiva & Ferreira, 2025; Silveira & Caracas, 2024).

4.3 Sustentabilidade

A Lei nº 14.133/2021 consolidou o desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo das contratações (Laismann & Castro, 2025; Marcante & Kroth, 2025). Nos consórcios analisados, contudo, a incorporação prática dessa diretriz ainda é incipiente e subordinada à vantajosidade econômica, o que converge com barreiras recorrentes como dificuldades de especificação, limitações de oferta e fragilidades de monitoramento (Da Costa & Da Motta, 2019). Embora existam orientações para operacionalizar esses critérios, sua adoção depende criticamente da maturidade institucional e da capacidade de fiscalização na execução contratual (Laismann & Castro, 2025).

Em relação ao CINCATARINA, a sustentabilidade manifesta-se com maior vigor em práticas de gestão interna, com destaque para a digitalização que resultou na redução de 98% dos processos físicos. No campo das aquisições, as experiências são descritas como pontuais e dependentes da adesão dos municípios, como exemplificado pela licitação de veículos elétricos. O relato evidencia que critérios sustentáveis mais restritivos enfrentam resistência quando percebidos como limitadores de preço ou escolha pelos entes consorciados, o que muitas vezes força o consórcio a retroceder em especificações de maior eficiência energética para atender à pressão política ou

orçamentária local. A pesquisa documental no portal de transparência confirmou esse cenário, revelando um foco preponderante na qualidade dos bens em detrimento de descritivos socioambientais proativos.

No CIRAUI, a sustentabilidade permanece periférica, com predominância do foco em preço e ausência de cláusulas ambientais robustas nos editais. Os gestores atribuem esse cenário à dificuldade de fiscalizar tais exigências, sob risco de produzir uma conformidade meramente formal. Essa percepção corrobora que a fiscalização é o ponto crítico para evitar que a sustentabilidade seja apenas declaratória, exigindo indicadores, evidências e rotinas de controle efetivas (Laismann & Castro, 2025).

A sustentabilidade demonstra maior aderência ao discurso normativo no CONSUD, com menções em ETPs sobre eficiência energética e materiais recicláveis. Contudo, a efetividade dessas previsões é limitada pela oferta do mercado regional e pelo receio de restringir a competitividade, resultando na flexibilização de exigências para evitar licitações desertas. Esse cenário confirma que intenções institucionais dependem de especificações tecnicamente justificáveis e de um mercado fornecedor apto (Da Costa & Da Motta, 2019).

Em síntese, a sustentabilidade ainda ocupa papel secundário frente ao menor preço e desempenho técnico, concentrando-se predominantemente na dimensão ambiental (Da Costa & Da Motta, 2019). O padrão observado reforça que a previsão legal isolada não assegura eficácia, pois a contratação sustentável exige maturidade da demanda, suporte tecnológico e, criticamente, capacidade de fiscalização e verificação durante a execução do contrato (Laismann & Castro, 2025).

4.4 Licitações compartilhadas

As licitações compartilhadas, autorizadas pelo art. 181 da Lei nº 14.133/2021, unificam processos para atender demandas agregadas, gerando ganho de escala e racionalização de custos, o que é vital para municípios de menor porte (Duarte, 2025; Mendes & Araujo, 2025; TCU, 2025). Esse mecanismo reduz custos de transação ao centralizar atividades técnicas, mas exige coordenação intermunicipal contínua para alinhar regras e calendários (Fernandes *et al.*, 2020; Lui & Schabbach, 2020). A eficácia prática do arranjo depende de maturidade institucional e infraestrutura tecnológica compatível com a escala da cooperação (Duarte, 2025; Leal *et al.*, 2025; Silva *et al.*, 2025).

No CINCATARINA, a implementação sob o novo regime exigiu reconfiguração interna e maior especialização funcional, com a segregação de funções entre planejamento, seleção e execução para fortalecer o controle. Essa organização atende à gestão por competências exigida pela nova lei, reduzindo riscos de inconsistência documental (Guimarães & Argenta, 2023). O uso do pregão eletrônico e a inversão de fases ampliaram a agilidade e a concorrência, atraindo fornecedores nacionais (Braga, 2025; Silva *et al.*, 2025). O uso estratégico do PNCP e de diários oficiais eletrônicos consolidou a publicidade e a rastreabilidade dos atos, reforçando a confiança dos consorciados (Abrucio *et al.*, 2013; Zockun & Cabral, 2021). Assim, a licitação compartilhada atua como mecanismo de coordenação administrativa que induz a padronização interpretativa e o suporte institucional aos municípios (Guimarães & Argenta, 2023; Leal *et al.*, 2025).

No CIRAUI, a agregação de quantitativos amplia a competitividade e favorece preços, permitindo que municípios com menor capacidade individual utilizem atas de registro de preços. Esse modelo reduz assimetrias ao concentrar capacidade técnica e explorar economias de escala, fundamentais em áreas de alto volume (Leal *et al.*, 2025; Mendes & Araujo, 2025; Rodrigues, 2013). Contudo, a gestão do alto volume de processos exige governança e instrumentos gerenciais para evitar conflitos distributivos e custos de transação elevados (Mendes & Araujo, 2025; Rodrigues, 2013). A implementação de sistemas informatizados para gerir atas visa reduzir assimetrias de informação e estabilizar a cooperação (Lui & Schabbach, 2020; Mendes & Araujo, 2025). No CONSUD, a experiência acumulada em licitações na saúde opera como um ativo institucional que acelera a adaptação à Lei nº 14.133/2021, gerando padronização regional e segurança. O consórcio reconhece, todavia, que a plena eficácia do novo regime depende da modernização administrativa, com sistemas integrados que automatizem o PCA e o ETP, garantindo rastreabilidade e controle (Duarte, 2025; Silva *et al.*, 2025; Zockun & Cabral, 2021).

Em conjunto, os casos demonstram que os resultados da nova lei dependem da combinação entre planejamento articulado, governança de consumo e equipes capacitadas (Guimarães & Argenta, 2023; Mendes & Araujo, 2025; Nascimento *et al.*, 2025). Municípios menores, com carência de pessoal e infraestrutura, encontram nos consórcios uma via essencial para a profissionalização da gestão (Duarte, 2025; Silveira & Caracas, 2024). Ao consolidar essas capacidades, os consórcios assumem uma função estratégica na qualificação das compras públicas, mitigando

disparidades institucionais e estabilizando padrões procedimentais no território (Leal *et al.*, 2025; Lui & Schabbach, 2020; Mendes & Araujo, 2025).

4.5 Análise comparativa e síntese das evidências

A comparação entre CINCATARINA (SC), CIRAU (RS) e CONSUD (PR) indica que a implementação da Lei nº 14.133/2021, em ambientes consorciados, é menos um processo linear de adequação normativa e mais um processo de institucionalização condicionado por trajetórias organizacionais, capacidades acumuladas, desenho de governança e qualidade da coordenação com os municípios. Em comum, as entrevistas mostram convergência em torno de quatro respostas organizacionais, capacitação, segregação de funções, fortalecimento do planejamento e intensificação da formalização documental, o que é consistente com a ideia de que o novo regime desloca o desempenho das compras para rotinas de governança, rastreabilidade e controle, pressionando capacidades administrativas, sobretudo em contextos subnacionais (Lei nº 14.133, 2021; Guimarães & Argenta, 2023; Braga, 2025; Duarte, 2025). Ao mesmo tempo, a comparação evidencia variações relevantes quanto ao ritmo e à profundidade da mudança, associadas à robustez institucional do consórcio e à maturidade administrativa dos municípios consorciados, ponto coerente com achados sobre capacidades estatais, cooperação e heterogeneidade de arranjos consorciais no Brasil (Grin *et al.*, 2021; Mendes & Araujo, 2025; Leal *et al.*, 2025).

A Figura 2 organiza, por eixo, as principais regularidades e diferenças. Em governança, o CINCATARINA se destaca pela reestruturação do ciclo de compras, pela produção de regulamentos e pela integração de sistemas com forte ênfase em publicidade e rastreabilidade, incluindo uso intensivo do PNCP, combinação que tende a reduzir incerteza decisória e ampliar padronização interna. No CIRAU, a governança aparece ancorada na capacitação e na segregação de funções, articuladas ao suporte preventivo do Tribunal de Contas, sugerindo que a interação com órgãos de controle opera como mecanismo de estabilização interpretativa e mitigação de risco em contextos de transição normativa. No CONSUD, a reorganização recente é sustentada por continuidade de capacidades herdadas e pela formalização de papéis, especialmente na gestão e fiscalização contratual, o que reforça a importância da trajetória e do acúmulo de rotinas para a consolidação da governança consorcial.

Figura 2
 Síntese comparativa

Eixo	CINCATARINA	CIRAU	CONSUD
Governança	Segregação por etapas, regulamentos, sistemas e PNCP; gargalo na demanda municipal.	Capacitação e segregação; diálogo preventivo com TCE.	Reorganização recente com capacidades herdadas; papéis formalizados e controles.
Planejamento	Setor dedicado, ETP e riscos rotinizados; limite: dados/rotatividade municipal.	ETP e PCA estruturam; limite: volume, prazos e demandas supervenientes.	PCA amarrado aos editais; reduz emergenciais; busca automação/integração.
Sustentabilidade	Predomina na gestão interna; compras pontuais e dependentes dos municípios.	Periférica; principal entrave é fiscalização na execução.	Prevista no planejamento; limitada por oferta regional e verificabilidade.
Licitações compartilhadas	Digitalização e publicidade ampliada; induz padrões e suporte aos municípios.	Núcleo do consórcio; ganhos de escala; desafio: gestão de atas/consumo (informatização).	Prática consolidada na saúde; quer evoluir em sistemas e rastreabilidade.
Implicação para a Lei 14.133	Capacidade interna alta, mas depende de coordenação com municípios.	Efetividade depende de governança operacional e gestão do volume.	Efetividade cresce com continuidade e tecnologia, sobretudo na execução.

No eixo do planejamento, os três casos indicam que ETP, PCA e gestão de riscos passaram a funcionar como mecanismos de previsibilidade e qualificação das decisões, reduzindo improvisos e aumentando a consistência documental. Contudo, o principal limitador não está, predominantemente, na elaboração interna desses

instrumentos, mas na interface intermunicipal, especialmente na qualidade e tempestividade das informações de demanda fornecidas pelas prefeituras. Esse achado reforça que, em arranjos intergovernamentais, o desempenho depende de capacidade de coordenação técnica e política para sincronizar rotinas, prazos e expectativas entre múltiplos atores, reduzindo assimetrias e custos de transação (Lui & Schabbach, 2020). Também dialoga com diagnósticos sobre baixa densidade institucional e gargalos de profissionalização em municípios pequenos, nos quais rotatividade e escassez de quadros especializados fragilizam o planejamento e ampliam risco de formalismo, mesmo quando o consórcio apresenta maior capacidade organizacional (Guimarães & Argenta, 2023; Saraiva & Ferreira, 2025; Silveira & Caracas, 2024). Nesse sentido, o consórcio opera como plataforma de estabilização de práticas, mas não elimina a dependência de inputs municipais confiáveis, aspecto que condiciona o desempenho de toda a cadeia decisória.

Quanto à sustentabilidade, a síntese comparativa aponta um padrão de secundarização frente a custo e desempenho técnico, com adoção heterogênea e, em geral, mais concentrada na dimensão ambiental. O CINCATARINA evidencia avanços mais visíveis em rotinas internas de digitalização e racionalização, com experiências pontuais nas compras dependentes da adesão municipal; o CIRAUI praticamente não internaliza critérios como requisitos de habilitação ou julgamento, associando o problema à incapacidade de fiscalizar; o CONSUD inclui menções e critérios em instrumentos de planejamento, mas relata limitações impostas pelo mercado regional e pela preocupação com competitividade. Esse conjunto confirma achados recorrentes sobre compras sustentáveis no setor público, nos quais barreiras de especificação, oferta e verificabilidade tornam frequente a permanência da sustentabilidade no plano declaratório, sobretudo quando faltam rotinas de monitoramento e capacidades de fiscalização na execução contratual (Da Costa & Da Motta, 2019; Laismann & Castro, 2025). Assim, a diferença entre intenção normativa e efetividade administrativa tende a ser explicada menos por “vontade” e mais por capacidades técnicas, desenho de critérios verificáveis e condições de mercado.

No eixo das licitações compartilhadas, os três casos confirmam ganhos associados a escala, padronização e profissionalização, mas também revelam custos gerenciais e tecnológicos proporcionais ao volume e à complexidade do arranjo. No CINCATARINA, a compra compartilhada se associa à especialização do processo, ao predomínio de meios eletrônicos e à publicidade ampliada via PNCP, elementos que ampliam concorrência e reforçam confiança dos consorciados, aspecto coerente com o papel dos registros e plataformas na efetividade do novo regime (*Lei nº 14.133*, 2021; Zockun & Cabral, 2021). No CIRAUI, a compra consorciada é o núcleo operacional, com evidência de ganhos de escala, mas a tensão recai sobre gestão do volume e governança de atas, levando à necessidade de sistemas para monitorar consumo e execução, o que reforça que compras conjuntas exigem instrumentos de gestão proporcionais à escala e mecanismos de coordenação para evitar conflitos e assimetria de informação entre municípios (Lui & Schabbach, 2020; Mendes & Araujo, 2025; Rodrigues, 2013). No CONSUD, a experiência setorial em saúde desde 2020 funciona como ativo institucional, indicando que aprendizagem e rotinas anteriores reduzem custos de transição e aumentam capacidade de execução, padrão consistente com estudos sobre capacidades e cooperação em consórcios, especialmente em políticas complexas (Flexa & Barbastefano, 2020; Grin *et al.*, 2021;). Em termos mais amplos, os resultados se alinham a evidências de que consórcios podem viabilizar ação coletiva em políticas e serviços cuja escala e complexidade superam capacidades municipais isoladas, mas dependem de coordenação e governança para sustentar cooperação ao longo do tempo (Fernandes *et al.*, 2020; Leal *et al.*, 2025).

Em síntese, a análise comparativa permite propor um encadeamento explicativo para a efetividade da implementação do novo regime em consórcios. A qualidade da adaptação se eleva quando há (i) trajetória organizacional e capacidades acumuladas, (ii) desenho de governança com segregação, rotinas e responsabilização, (iii) infraestrutura tecnológica para rastreabilidade e gestão de atas/processos, e (iv) capacidade de coordenação intermunicipal para estabilizar a qualidade da demanda e sincronizar prazos e procedimentos. Onde esses componentes são mais robustos, consórcios tendem a transcender o papel de executores de certames e passam a operar como estruturas de redução de assimetrias e difusão de padrões, qualificando contratações em bases regionais. Onde esses componentes são frágeis, a lei tende a produzir formalização aumentada sem ganhos proporcionais de desempenho, sobretudo em temas como sustentabilidade, que exigem mercado fornecedor, critérios verificáveis e fiscalização. Esse resultado reforça a tese de que consórcios podem ampliar capacidades estatais e padronizar processos, mas sua efetividade permanece condicionada pela heterogeneidade municipal e por requisitos de coordenação e *accountability* inerentes à cooperação federativa (Grin *et al.*, 2021; Leal *et al.*, 2025; Mendes & Araujo, 2025).

5. Conclusão

A análise da implementação da NLLC nos consórcios CINCATARINA, CIRAU e CONSUD indica que o novo regime exige mais do que adequação normativa, pois demanda reorganização institucional baseada em governança, planejamento e capacidades técnicas para sustentar rotinas de conformidade e rastreabilidade. Observou-se convergência nas estratégias de adaptação, com ênfase em capacitação, segregação de funções e estruturação de unidades de planejamento, embora com ritmos distintos, condicionados por trajetória organizacional e infraestrutura tecnológica. Nesse quadro, o CINCATARINA se apoia em estrutura digital e padronização procedimental mais avançadas, o CIRAU combina capacitação e alinhamento preventivo com o controle externo, e o CONSUD se beneficia de capacidades prévias associadas a licitações compartilhadas na saúde.

Nos eixos analisados, o planejamento consolidou-se como pilar de segurança decisória e eficiência, mas sua efetividade permanece fortemente condicionada pela qualidade e tempestividade das demandas informadas pelos municípios, além da rotatividade de equipes locais, o que reforça a centralidade da coordenação intermunicipal na execução do novo regime. As licitações compartilhadas reafirmaram-se como instrumento para ganhos de escala, padronização regional e profissionalização das compras, mas com custos gerenciais proporcionais ao volume e à complexidade, ampliando a necessidade de sistemas integrados para gestão de processos, atas e consumo. Em contraste, a sustentabilidade configurou o principal gargalo de implementação, pois, apesar do avanço normativo, sua incorporação permaneceu incipiente e heterogênea, limitada por restrições do mercado fornecedor regional e, sobretudo, por dificuldades de verificação e fiscalização na execução contratual.

Como limitações, o estudo se restringe a três casos da Região Sul e a um recorte transversal, o que favorece inferências analíticas, mas não permite generalização estatística para outros contextos federativos com menor tradição associativa. Além disso, a coleta concentrou-se em gestores dos consórcios e em documentos institucionais, sem incluir entrevistas com servidores municipais e fornecedores, atores que podem evidenciar tensões operacionais relevantes na ponta do processo.

Conclui-se que consórcios públicos intermunicipais atuam como vetores para reduzir assimetrias administrativas na aplicação da Lei nº 14.133/2021, ao compartilhar capacidades técnicas, padronizar procedimentos e ampliar a rastreabilidade. Contudo, a materialização desse potencial depende do fortalecimento da gestão de demanda com os municípios, de investimentos em digitalização e interoperabilidade e, especialmente, de rotinas factíveis de monitoramento e fiscalização da execução contratual, condição decisiva para sustentar critérios de sustentabilidade. Pesquisas futuras podem avançar por meio de desenhos longitudinais e comparações inter-regionais, além de abordagens quantitativas que mensuram efeitos das compras consorciadas sobre indicadores de eficiência, competitividade e desempenho socioambiental.

Referências

- Abrucio, F. L., Filippim, E. S., & Dieguez, R. C. (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: A experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, 47, 1543–1568. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>
- Almeida, B. R. de, & Teixeira, E. A. (2025). Análise da nova lei de licitações 14.133-2021 principais aspectos e inovações. *Revista acadêmica da lusofonia*, 2(10), 1–12. <https://doi.org/10.69807/2966-0785.2025.188>
- Alvarenga Neto, R. C. D. de, Barbosa, R. R., & Cendon, B. V. (2006). A construção de metodologia de pesquisa qualitativa com vistas à apreensão da realidade organizacional brasileira: Estudos de casos múltiplos para proposição de modelagem conceitual integrativa. *Informação & Sociedade: Estudos*, 16(2). <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ies/article/view/459>
- Angnes, J. S., Mattos, S. M. M., Kozovski, M. L., & Sturm, M. I. (2013). Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): Descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Revista de Administração Pública*, 47, 1165–1188. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500005>
- Aragão, A. S. de. (2021). O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, 280(3), 41–66. <https://doi.org/10.12660/rda.v280.2021.85147>
- Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. Edições 70.
- Beltrão, R. de S. (2022). Da baixa capacidade estatal à cooperação: Uma análise do impacto dos consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais. <https://hdl.handle.net/10438/32268>

- Braga, M. E. A. de M. (2025). A institucionalização da Lei no 14133/2021 na Grande Aracaju: Desafios e perspectivas para a gestão pública municipal. <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/21199>
- Da Costa, B. B. F., & Da Motta, A. L. T. S. (2019). Key factors hindering sustainable procurement in the Brazilian public sector: A Delphi study. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 14(02), 152–171. <https://doi.org/10.2495/SDP-V14-N2-152-171>
- Dallabrida, V. R., & Zimmermann, V. J. (2009). Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: O papel dos consórcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 5(3). <https://www.rbhdr.net/revista/index.php/rbhdr/article/view/247>
- Duarte, B. L. (2025). A Lei de Licitações e Contratos (Lei no 14.133/2021): Desafios e perspectivas para a adaptação dos municípios de pequeno porte no Brasil. *STUDIES IN SOCIAL SCIENCES REVIEW*, 6(1), e17543–e17543. <https://doi.org/10.54018/ssrv6n1-024>
- Fernandes, A. S. A., Pinheiro, L. S., Nascimento, A. B. F. M. do, & Grin, E. J. (2020). An analysis of intermunicipal consortia to provide waste services based on institutional collective action. *Revista de Administração Pública*, 54, 501–523. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190237x>
- Flexa, R. G. C., & Barbastefano, R. G. (2020). Consórcios públicos de saúde: Uma revisão da literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 325–338. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019>
- Gerigk, W., & Pessali, H. F. (2014). A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. *Revista de Administração Pública*, 48, 1525–1543. <https://doi.org/10.1590/0034-76121779>
- Gomes, A. P., Pandolfo, A., & Frozza, C. N. (2021). Panorama dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos na região sul do Brasil. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 10(1), 127–153. <https://doi.org/10.3895/rbpd.v10n1.10626>
- Grin, E. J. (2021). Capacidades políticas locais e a realidade dos consórcios intermunicipais na federação brasileira. Em E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Org.), *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro* (p. 317–365). Editora da UFRGS. https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf
- Guimarães, U. A., & Argenta, J. M. (2023). GESTÃO POR COMPETÊNCIAS: UM NOVO MARCO TRAZIDO PELA LEI 14.133/2021. *RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar* - ISSN 2675-6218, 4(4), e443020. <https://doi.org/10.47820/recima21.v4i4.3020>
- Inglat, L. P. da S., & Guerrieri, D. C. (2025). Compras sustentáveis na administração pública federal brasileira: Uma revisão de escopo. *Revista Gestão & Sustentabilidade*, 7(1), e15287–e15287. <https://doi.org/10.36661/2596-142X.2025v7n1.15287>
- Laismann, M. Z., & Castro, A. A. de A. (2025). A Licitação Sustentável: Critérios socioambientais e de governança nas contratações públicas. *Revista Eletrônica do CEJUR*, 3(1). <https://doi.org/10.5380/cejur.v3i1.97720>
- Leal, G. A., Machado, C., & Bresciani, L. P. (2023). ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA. *Anais do XI SINGEP-CIK. XI SINGEP-CIK*. <https://submissao.singep.org.br/11singep/arquivos/60.pdf>
- Leal, G. A., Mantovani, D. M. N., Bresciani, L. P., & Júnior, C. M. (2025). CONSÓRCIOS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA. *Veredas do Direito*, 22(3), e223430–e223430. <https://doi.org/10.18623/rvd.v22.n3.3430>
- Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (2021, 1º de abril). Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm
- Lisbinski, F. C., Flores, C. E. B., Silva, D. M. da, Bisognin, R. P., & Bohrer, R. E. G. (2020). A IMPORTÂNCIA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: UMA ANÁLISE DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CIGRES. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, 9(2), 3–36. <https://doi.org/10.19177/rgsa.v9e220203-36>
- Lui, L., Lima, L. L., & Aguiar, R. B. D. (2022). AVANÇOS E DESAFIOS NA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA: Uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Rio Grande do Sul. *Novos estudos CEBRAP*, 41, 145–162. <https://doi.org/10.25091/S01013300202200010007>

- Lui, L., & Schabbach, L. M. (2020). Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: Uma análise da celebração de convênios. *Ciências Sociais em Revista*, 56(1), 13–25.
<https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.1.02>
- Marcante, L., & Kroth, D. C. (2025). As Compras Públicas Sustentáveis e a Nova Lei de Licitações: Uma Análise nas Instituições Federais de Ensino Superior da Região Sul do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*. <https://doi.org/10.21118/apgs.v17i4.18828>
- Martins, J. N. da S., Tavares, B., & Junior, A. C. B. (2024). Consórcio Intermunicipal de Saúde e os Desafios da Cooperação: Análise da experiência na Zona da Mata de Minas Gerais. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 18(4). <https://doi.org/10.17524/repec.v18i4.3537>
- Mendes, C. C., & Araujo, E. (2025). Os Consórcios públicos na agenda federativa de desenvolvimento territorial. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRUA)*: n. 34, (34), 17–25.
<https://doi.org/10.38116/brua34art1>
- Nascimento, M. M. D., Melo, C. R. N. D., & Neto, J. M. de G. (2025). MODERNIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ANÁLISE DA TRANSIÇÃO DA LEI No 8.666/93 E OS DESAFIOS DA LEI No 14.133/21 NA GESTÃO E A ATUALIZAÇÃO ESTABELECIDADA PELO DECRETO No 12.343/2024 PARA O EXERCÍCIO DE 2025. *REMUNOM*, 13(1), 1–18.
<https://doi.org/10.61164/rnm.v13i1.4247>
- Rodrigues, F. A. (2013). Os Jogos dos Consórcios Públicos Municipais. *Direito Público*, 10(51).
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2268>
- Santos, J. G. dos, Silva, A. L. N. da, Melo, C. M. O. de, & Melo, Y. M. de. (2022). Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: As capacidades estatais importam? *Revista de Administração Pública*, 56, 745–771. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220110>
- Saraiva, P. M., & Ferreira, H. S. de M. F. (2025). A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI No 14.133/2021) E OS ENTRAVES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 11(9), 108–117.
<https://doi.org/10.51891/rease.v11i9.20829>
- Signor, R., Marchiori, F. F., Raupp, A. B., Magro, R. R., & Lopes, A. de O. (2022). A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. *Revista de Administração Pública*, 56, 176–190.
<https://doi.org/10.1590/0034-761220210133>
- Silva, E. M. de S., Cabrinha, N. M. G., Thompson, N. P. da S., & Costa, L. C. P. (2025). A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI No 14.133/2021): IMPACTOS NO PLANEJAMENTO, EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NOS MUNICÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, 14(3), e1946–e1946. <https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n3-41-2025>
- Silveira, E. D., & Caracas, S. K. C. (2024). A LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/21 E OS DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE. *Revista do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros*, 1(1). <https://doi.org/10.46551/rcdunimontes.v1i1.7976>
- TCU. (2025). Licitações & contratos: Orientações e jurisprudência do TCU.
https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2026/02/Manual-versao-SECOM-publicada-no-site-VERSAO-FINAL-ATUALIZADA-1_compressed-1.pdf
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zockun, C. Z., & Cabral, F. G. (2021). Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021): Análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 12(1), 100–122. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i1.28227>