ET

ESTUDO TEMÁTICO 5

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS

OUTUBRO | 2026

CONSÓRCIOS PÚBLICOS



TCEMG
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidente
Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Vice-Presidente
Conselheiro Agostinho Célio Andrade Patrus

Corregedor
Conselheiro Gilberto Pinto Monteiro Diniz

Conselheiros
Alencar Magalhães da Silveira Júnior
Licurgo Joseph Mourão de Oliveira (em exercício)
Hamilton Antônio Coelho (em exercício)
Adonias Fernandes Monteiro (em exercício)

Conselheiros Substitutos
Licurgo Joseph Mourão de Oliveira
Hamilton Antônio Coelho
Adonias Fernandes Monteiro - Ouvidor
Telmo de Moura Passareli

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Procuradora-Geral
Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte

Subprocuradora-Geral
Maria Cecília Mendes Borges

Procuradores e Procuradoras
Glaydson Santo Soprani Massaria
Elke Andrade Soares de Moura
Cristina Andrade Melo
Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Daniel de Carvalho Guimarães

Diretor-Geral
Gustavo Vidigal Costa

Chefe de Gabinete
Márcia Andréa Rodrigues Ferreira

ELABORAÇÃO

DIRETORIA DA SECRETARIA DO PLENO

Flávia Ávila Teixeira | Diretora

COORDENADORIA DE SISTEMATIZAÇÃO DE DELIBERAÇÕES E JURISPRUDÊNCIA

Gabriela de Moura e C. Guerra | Coordenadora

Daniel Oliveira Freire
Isabelle Gordiano Rodrigues Domeniconi
Mafalda Pimenta Romualdo Silva
Mariana Luciano Guimarães
Sarah Novaes da Fonseca

DIRETORIA DE AUDITORIA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Thiago Henrique da Silva | Diretor

COORDENADORIA DE AUDITORIA DE CONSÓRCIOS E TERCEIRO SETOR

Gabriel Lima de Castro | Coordenador

Léo Grandinetti da Silveira
Luanna Camilla Fernandes Alves

EXPEDIENTE

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO

Andréa Mesquita | Diretora

COORDENADORIA DE PUBLICIDADE, CRIAÇÃO E MÍDIAS DIGITAIS

Natália Costa Barros | Coordenadora

André Luiz de Oliveira Júnior
Bruna Gontijo Pellegrino
Leonardo Alves de Lima
Lívia Maria Barbosa Salgado
Misael Avelino da Silva
Samuel Mendonça Pereira
Victor Piroli Pessoa
Vívian José de Paula Ferreira Duarte
Viviane Nunes Pinto

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7
1 INTRODUÇÃO 8
1.1 Serviço Público 8
1.2 Formas de prestação de serviços 11
1.2.1 Prestação centralizada 11
1.2.2 Prestação descentralizada 14
1.2.3 Gestão associada e consórcios públicos 15
1.3 Regulamentação e controle do serviço público 21

2 CONSÓRCIO PÚBLICO 24
2.1 Conceito 24
2.2 Distinções em relação a outros instrumentos jurídicos 26
2.2.1 Consórcios públicos, consórcios administrativos e convênios 27
2.2.2 Consórcios Públicos e institutos de organização territorial e de política urbana 29
2.2.3 Consórcios públicos e contratos de concessão e permissão 31
2.2.4 Consórcios públicos e terceiro setor (parcerias privadas) 34
2.2.5 Consórcios públicos e autarquias em sentido estrito 39
2.3 Constituição dos consórcios públicos 39
2.4 Personalidade jurídica do consórcio público 40
2.5 Instrumentos: protocolo de intenções, lei, contrato, estatuto 45
2.6 Alteração do contrato 48
2.7 Regime de pessoal 50
2.7.1 Concurso público x contratações temporárias x terceirização 54
2.7.2 Criação de empregos 58
2.7.3 Cessão de servidores 59
2.7.4 Nepotismo 60
2.8 Representação dos entes consorciados 62
2.8.1 Assembleia geral, conselho, diretoria 64

3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO 68
3.1 Instrumentos de gestão x instrumentos constitutivos 68
3.2 Contrato de rateio 69
3.2.1 Conceito 69
3.2.2 Natureza Jurídica 70
3.2.3 Partes 71
3.2.4 Objeto 71
3.2.5 Caminho dos recursos do contrato de rateio 72
3.2.5.1 Previsão orçamentária das obrigações a serem assumidas com o consórcio via contrato de rateio 72
3.2.5.2 Imposto de Renda Retido na Fonte 75
3.2.5.2.1 Titularidade do IRRF 75
3.2.5.2.2 Destinação do IRRF ao consórcio por contrato de rateio 77

3.2.5.2.3 Critérios de atribuição do IRRF aos Municípios 78
3.2.5.2.4 Procedimentos contábeis e orçamentários 78
3.2.5.2.5 Comunicação aos Municípios e prestação de contas 79
3.2.5.3 Prestação de contas dos recursos transferidos via contrato de rateio 80
3.2.5.4 Envio aos entes consorciados dos valores do rateio para inclusão nas LOAs 81
3.2.5.5 Responsabilidade do agente público que assina contrato de rateio sem dotação suficiente na LOA ou em lei de créditos adicionais 83
3.2.5.6 Consequências da inadimplência das obrigações assumidas com o consórcio via contrato de rateio 83
3.2.6 Normas e decisões do TCEMG sobre contrato de rateio 84
- Consulta n. 1153805 (9/10/2024) 84
- Consulta n. 1058877 (24/8/2020) 85
- Consulta n. 1127045 (29/2/2024) 86
- Consulta n. 837685 (8/10/2012) 87
- Consultas que complementam indiretamente o tema – Consultas n. 614186, 679066, 731118, 896648, e Resumo da Tese Reiteradamente Adotada em resposta à Consulta n. 898712 88

Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n. 835372 (16/10/2017) 89
Instrução Normativa n. 1/2026 90
3.3 Contrato de programa 91
3.3.1 Conceito 91
3.3.1.1 Considerações acerca do conceito de contrato de programa à luz do Decreto n. 6.017/2007, da doutrina de Wladimir A. Ribeiro e da Consulta n. 896.648 do TCEMG 92
3.3.2 Natureza jurídica 93
3.3.3 Partes 93
3.3.4 Objeto e cláusulas essenciais 95
3.3.5 Contratação direta 96
3.3.6 Vigência e extinção 97
3.3.7 Normas e decisões do TCEMG sobre contrato de programa 97

- Entendimentos fixados em consultas 97

a) Consulta n. 751717 (8/10/2008) 97
b) Consulta n. 1153805 (11/11/2024) 99
c) Consulta n. 896648 (5/8/2014) 99

- Decisões TCEMG 101

a) Auditoria n. 1153890 (17/9/2024) 101
b) Auditoria n. 1135296 (20/8/2025) 102

4 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E EXECUÇÃO FINANCEIRA 103
4.1 Parte contábil 103
4.1.1 Orçamento do consórcio público 105
4.1.1.1. Aprovação pela Assembleia Geral 106

4.1.1.2. Paralelismo das formas para alteração do orçamento 107
4.1.1.3 Tipos de alteração do orçamento 108
Créditos Adicionais 108
Realocações orçamentárias 110
4.1.1.4 Classificadores orçamentários mínimos 112
4.1.1.5 Publicidade do orçamento 113
4.1.2 Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público (DCASP) dos consórcios públicos (MCASP) 114
4.1.2.1 Demonstrativos fiscais que devem ser elaborados pelos consórcios públicos 115
4.1.3 Execução orçamentária nos consórcios públicos (receitas e despesas – Lei n. 4.320/1964) 116
4.1.3.1 Classificadores orçamentários 117
4.1.3.2 Coincidência entre os classificadores orçamentários das transferências via contrato de rateio e a execução dos recursos do rateio no consórcio 119
4.1.4. Requisitos mínimos de qualidade do sistema de contabilidade do consórcio público – relação entre LRF – Portaria 274 – Decreto SIAFIC 120

5 RESPONSABILIDADE E CONTROLE INTERNO NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS 122
5.1 Responsabilidade 122
5.1.1 Responsabilidade subsidiária dos entes consorciados (art. 9º, caput, do Decreto n. 6.017/2007) 123
5.1.2 Responsabilidade pessoal dos dirigentes do consórcio público (art. 10, parágrafo único, da Lei n. 11.107/2005 e art. 9º, parágrafo único, do Decreto n. 6.017/2007) 124
5.1.3 Responsabilidade dos entes consorciados na extinção do consórcio (§2º do art. 12 da Lei n. 11.107/2005) 125
5.1.4 Responsabilidade do Consórcio na prestação do serviço público 126
5.2 Controle Interno 128
5.2.1 Conceituação 128
5.2.2 Obrigatoriedade de instituição de sistema de controle interno (Instrução Normativa n. 8/2003 do TCEMG e Decisão Normativa n. 2/2016 do TCEMG) 130
5.2.3 Órgão de controle interno – equipe e responsável (Decisão Normativa n. 2/2016 do TCEMG) 133
5.2.4. Emissão periódica de relatórios (Instrução Normativa n. 8/2003) 135
5.3 Práticas de boa governança 138
5.3.1 Transparência e Ouvidoria 139
5.3.1.1. Normas gerais de transparência pública 140
a) Constituição da República e Lei de Acesso à Informação – Lei n. 12.527/2011 141
b) Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) 142
c) TCEMG 144
5.3.1.2 Aspectos básicos de ouvidoria na Lei de direito dos usuários dos serviços públicos (Lei n. 13.460/2017) 146
5.3.1.3 Normas específicas de transparência dos consórcios (Lei n. 11.107/2005, Decreto n. 6.017, Portaria STN n. 274 e Instrução Normativa n. 1/2026) 149

5.4 Controle Externo 151
5.4.1 Fiscalização compartilhada 152
5.4.2 Fuga ao controle externo 153

6 PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO 160
6.1 Licitação: conceitos introdutórios 162
6.1.1 Contratação Direta 162
6.1.2 Procedimentos Auxiliares 163
6.2 Dispensa de Licitação 163
6.2.1 Dispensa para contratação do próprio consórcio pelo ente consorciado (contrato administrativo) 163
6.2.2 Dispensa para a celebração de contratos de programa (contrato de programa) 165
6.2.3 Quadro comparativo das dispensas envolvendo consórcios públicos 168
6.3 Licitação Compartilhada 169
6.3.1 Fase preparatória e requisitos legais da licitação compartilhada 172
6.3.1.1 Documento de formalização de demanda dos consorciados 173
6.4 Formalização do processo de dispensa e inexigibilidade 175
6.5 Registro de Preços 175
6.5.1 Adesão à ata e necessidade de IRP 178
6.5.2 Limitação à participação de entes não consorciados em licitações compartilhadas 182
6.5.3 "Barriga de Aluguel" 183
6.5.4 Cobrança de taxa em caso de adesão 192
6.5.5 Uso inadequado do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia 195
6.5.6 Demais problemas relevantes sobre licitação compartilhada 200

- **Ausência de pesquisa de preços** 200
- **Ausência de estimativa fidedigna dos quantitativos licitados** 202
- **Uso indiscriminado de credenciamento para qualquer objeto** 204
- **Utilização de orçamento sigiloso indiscriminadamente ou fundamentado em justificativa genérica, não relacionada ao objeto licitado** 206
- **Da ausência de individualização dos quantitativos demandados por cada um dos entes participantes da ata de registro de preços e das possíveis falhas no planejamento do certame** 207
- **Restrição geográfica 209**

6.6 Controle, fiscalização e gestão dos contratos 212

7 MENSAGEM FINAL 215

8 REFERÊNCIAS 216

APRESENTAÇÃO

Os consórcios públicos, disciplinados principalmente pela Lei n. 11.107/2005 e pelo Decreto n. 6.017/2007, constituem importante instrumento de cooperação federativa para a gestão associada de serviços públicos e o atendimento de interesses comuns. No entanto, embora sua utilização seja cada vez mais frequente, é certo que a pesquisa sobre o tema ainda se mostra desafiadora, pois as fontes relevantes, além de parcas, encontram-se dispersas entre normas, doutrina, deliberações dos tribunais de contas e orientações técnicas de diversos órgãos. Soma-se ao desafio o fato de a compreensão acerca dos consórcios públicos demandar conhecimento em áreas como direito constitucional, administrativo, financeiro, orçamentário, envolvendo temas de pessoal, de governança, de transparência, de controle, de contratações públicas, de contabilidade... Nesse cenário, o estudo busca reunir e organizar, em um único material, informações e fontes confiáveis que contribuam para a compreensão de temas recorrentes relacionados à atuação consorcial.

Assim, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (CSDJ), em parceria com a Coordenadoria de Auditoria de Consórcios Públicos e Terceiro Setor (CACTS), sistematizou os principais conceitos e princípios extraídos de normas, doutrinas e decisões dos órgãos de controle, de forma didática e acessível. O estudo aborda, entre outros pontos, a constituição e a organização dos consórcios, os contratos de rateio e de programa, a execução orçamentária e financeira, a responsabilidade dos agentes e entes envolvidos, o controle interno e externo e os processos de contratação.

O objetivo do material é tornar o conhecimento relacionado aos consórcios públicos mais simples e acessível, a partir de uma fonte de pesquisa organizada, apta a apoiar o servidor público na compreensão de temas complexos envolvendo a prática administrativa, financeira, orçamentária e contábil[1].

É válido ressaltar, contudo, que este estudo não pretende esgotar a matéria, substituir os meios oficiais de consulta nem dispensar a análise das particularidades de cada caso concreto. Além disso, as unidades envolvidas na elaboração do material não emitiram opinião ou criaram entendimentos acerca de qualquer assunto, restringindo as respectivas atuações à coleta, pesquisa e organização das fontes utilizadas como embasamento teórico e técnico.

Boa leitura!

1 As normas e as deliberações do TCEMG devem ser consultadas nas fontes oficiais de pesquisa, quais sejam: MapJuris Consultas e TCJuris.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Serviço Público

Para se compreender adequadamente a figura dos consórcios públicos, torna-se indispensável previamente delinear a noção de prestação de serviços públicos, uma vez que a ideia de cooperação interfederativa foi concebida essencialmente para viabilizar o desempenho de atividades voltadas à satisfação de necessidades coletivas.

Assim, antes de examinar os mecanismos de gestão associada, a constituição de pessoas jurídicas consorciais ou a repartição de responsabilidades entre os entes federativos, é necessário compreender o próprio objeto sobre o qual tais instrumentos frequentemente incidem: a prestação de serviços públicos. Isso porque a gestão associada prevista no ordenamento jurídico brasileiro não se desenvolve de forma abstrata, mas em torno de atividades concretas cuja titularidade, execução e regime jurídico decorrem, em grande medida, da disciplina aplicável aos serviços públicos. Compreender seus elementos caracterizadores, seus princípios e suas formas de prestação permite identificar as razões que justificam a atuação cooperativa dos entes federativos e a própria relevância dos consórcios como instrumento de aprimoramento da ação administrativa.

Dessa forma, o ponto de partida para a compreensão dos serviços públicos é destacar que não existe um único conceito adequado no ramo do Direito Administrativo, razão pela qual a doutrina diverge em diversas linhas de entendimento. No entanto, em que pese o rico debate acadêmico, é possível extrair algumas percepções relativamente pacíficas que servirão de base para se construir o contexto mínimo necessário apto a posicionar adequadamente os consórcios públicos na seara do Direito Público.

Assim, inicialmente, destaca-se que a Constituição da República de 1988 (CR/88) não traz um conceito explícito de serviço público. Em vez disso, disciplina a matéria em diversos dispositivos constitucionais, estabelecendo competências, princípios, formas de prestação e aspectos essenciais do regime jurídico aplicável. Nesse sentido, o texto constitucional preocupa-se menos em definir conceitualmente o instituto e mais em estabelecer as diretrizes para sua organização, prestação e controle pelo Estado.

Entre os principais regramentos constitucionais sobre o tema, destaca-se o art. 175 da CR/88, segundo o qual incumbe ao Poder Público a prestação dos serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação, na forma da lei. Além disso, a Constituição promove a repartição de competências entre os entes federativos relativamente à execução dessas atividades, especialmente nos arts. 21, 23 e 30, delimitando as atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parte da doutrina administrativista sustenta que a ausência de um conceito constitucional expresso decorre da própria natureza dinâmica dos serviços públicos. As transformações

sociais, econômicas e tecnológicas alteram continuamente as necessidades coletivas e as expectativas da sociedade em relação à atuação estatal, repercutindo diretamente na definição de serviços públicos.

Ocorre que, se por um lado, as demandas sociais exigem novos meios de prestação desses serviços, por outro, os recursos públicos são finitos, o que acarreta a necessidade da constante criação de formas de satisfazer esse interesse público.

Em sentido amplo, sem formalismo, é comum se considerar como serviço público qualquer atividade realizada pelo Poder Público, "*desde uma simples carimbada em um requerimento até o transporte coletivo*", conforme observa Odete Medauar.[2]

No entanto, de forma mais restrita e com maior rigor técnico, Matheus Carvalho[3] propõe o seguinte conceito:

> [...]
>
> Portanto, pode-se definir que será considerado serviço público toda atividade executada pelo Estado de forma a promover à sociedade uma comodidade ou utilidade, usufruída individualmente pelos cidadãos, visando ao interesse público, gozando das prerrogativas decorrentes da supremacia estatal e sujeições justificadas pela indisponibilidade do interesse público. Por fim, a atividade deve ser prestada pelo poder público, de forma direta ou mediante delegação a particulares que atuarão por sua conta e risco.

Independentemente das divergências doutrinárias acerca da conceituação e da classificação dos serviços públicos, é possível afirmar que sua **titularidade pertence ao Estado**, a quem incumbe a satisfação das necessidades coletivas consideradas essenciais ao interesse público. Em razão dessa titularidade, predominou, durante longo período, o modelo de prestação direta dos serviços públicos, isto é, pela própria Administração, concentrando-se no aparato estatal as funções de planejamento, execução e controle dessas atividades.

Contudo, as transformações sociais, econômicas e tecnológicas ocorridas ao longo do tempo ampliaram significativamente a complexidade das demandas dirigidas ao Estado, tornando insuficientes, em diversos setores, os modelos tradicionais de atuação administrativa. Nesse cenário, passou-se a admitir, em determinadas hipóteses, a transferência da execução dos serviços públicos a terceiros, permanecendo com o Poder Público a titularidade da atividade e a responsabilidade por sua adequada prestação. Registra-se que as primeiras experiências de delegação remontam ao século XIX, com as concessões ferroviárias instituídas a partir de 1850. Posteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar instrumentos voltados à ampliação da participação privada na execução de atividades de interesse público, destacando-se o Plano Nacional de Desburocratização,[4] o

2 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. P.337

3 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo – 13. Ed. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. P.854.

4 Decreto n. 83.740/1979, posteriormente revogado pelo Decreto n. 5.378/2004, que também foi revogado pelo Decreto n. 9.094/2017

Programa Nacional de Desestatização[5] e o marco regulatório das concessões e permissões de serviços públicos.[6]

Esse movimento foi intensificado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, que promoveu relevantes alterações na Administração Pública brasileira, fortalecendo mecanismos de descentralização administrativa e ampliando as possibilidades de delegação da execução de atividades estatais. A reforma administrativa buscou conferir maior racionalidade à atuação estatal, estimulando a utilização de modelos de gestão capazes de proporcionar melhores resultados à coletividade, em consonância com o princípio da eficiência, introduzido expressamente no caput do art. 37 da Constituição da República.

A relação entre eficiência administrativa e prestação de serviços públicos revela-se particularmente relevante. Nesse contexto, a delegação de serviços a particulares, por meio de concessões, permissões ou parcerias, surge como instrumento legítimo para a concretização da eficiência administrativa, especialmente quando o Estado não dispõe de estrutura, recursos técnicos ou capacidade operacional suficientes para prestar determinados serviços de forma satisfatória.

Cumpre ressaltar, contudo, que a busca pela eficiência não se esgota no ato da delegação. Pelo contrário, ela exige que o ente estatal permaneça exercendo de forma rigorosa suas funções de regulação, fiscalização e controle, garantindo que o serviço seja prestado de acordo com os padrões de qualidade, segurança e modicidade tarifária fixados em lei e no contrato.

Paralelamente ao desenvolvimento dos mecanismos de delegação, consolidou-se no ordenamento brasileiro outra importante estratégia de aprimoramento da prestação dos serviços públicos: a cooperação entre os próprios entes federativos. A gestão associada de serviços públicos encontra fundamento constitucional no parágrafo único do art. 23 da Constituição da República e foi significativamente fortalecida pela nova redação conferida ao art. 241 pela Emenda Constitucional n. 19/1998. Posteriormente, a Lei n. 11.107/2005 disciplinou especificamente os consórcios públicos, consolidando-os como relevantes instrumentos de cooperação administrativa e de gestão compartilhada de interesses públicos.

Nesse contexto, consolida-se o chamado federalismo cooperativo, uma resposta institucional à necessidade de articular esforços entre diferentes entes federativos para potencializar recursos e ampliar a capacidade de atendimento das demandas sociais. A respeito do tema, Marcelo Harger[7] esclarece:

> A mutação dos anseios da coletividade e do papel reservado ao Estado ao procurar satisfazê-los acarreta modificações no conceito de serviço público e altera o seu substrato material. Novas demandas exigem novos meios de prestação de serviços públicos. [...] as necessidades coletivas são ilimitadas mas os recursos

5 Lei n. 8.031/1990, posteriormente substituído pela Lei n. 9.491/1997

6 Leis n. 8.987/1995 e 9.074/1995

7 HARGER, Marcelo. Consórcios Públicos na Lei n. 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum, 2007.P.16

> públicos possuem limites. As limitações fazem com que os agentes públicos sejam forçados a atuar com engenhosidade, procurando criar novas maneiras de atender aos interesses coletivos. É dessa necessidade que surge o chamado federalismo cooperativo.

Na mesma linha, ao analisar a evolução dos modelos de prestação dos serviços públicos, Hely Lopes Meirelles[8] destaca a progressiva ampliação dos instrumentos de cooperação administrativa até o surgimento dos consórcios públicos:

> [...] evoluímos cronologicamente, dos serviços públicos centralizados para os serviços delegados a particulares, destes passamos aos serviços outorgados a autarquias; defletimos para os serviços trespassados a entidades paraestatais, e finalmente chegamos aos serviços de interesse recíproco de entidades públicas e organizações particulares realizados em mútua cooperação, sob a forma de convênios e consórcios administrativos.
>
> E assim se faz porque, em muitos casos, já não basta a só modificação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de uma Administração. Necessárias se tornam a sua ampliação territorial e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros interessados na sua realização. Desse modo se conseguem serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada. Daí o surgimento dos convênios e consórcios administrativos como solução para tais situações […]

Diante do exposto, verifica-se que os serviços públicos constituem instrumento essencial para a concretização dos direitos fundamentais e para a satisfação das necessidades coletivas, razão pela qual sua prestação ocupa posição central na atuação administrativa do Estado. Entretanto, a partir da crescente complexidade das demandas sociais, os serviços públicos podem ser prestados por diferentes arranjos institucionais, preservando-se, em qualquer hipótese, a titularidade estatal da atividade e o dever de assegurar sua adequada execução.

A compreensão das distintas formas de prestação revela-se fundamental para o estudo dos consórcios públicos, uma vez que tais entidades representam uma das mais relevantes manifestações da gestão associada de serviços públicos. Por essa razão, antes de examinar especificamente o regime jurídico dos consórcios, torna-se necessário analisar as principais formas pelas quais o Estado presta serviços.

1.2 Formas de prestação de serviços

1.2.1 Prestação centralizada

A prestação centralizada corresponde à modalidade em que o próprio Poder Público realiza, por seus meios, a prestação dos serviços públicos. Nessa forma, o Estado acumula simultaneamente a titularidade e a responsabilidade pela oferta desses serviços. As atribuições relacionadas a essa atividade são repartidas entre os diversos órgãos que integram a organização administrativa da entidade encarregada da prestação. Assim, a

8 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 22. Ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. P.373.

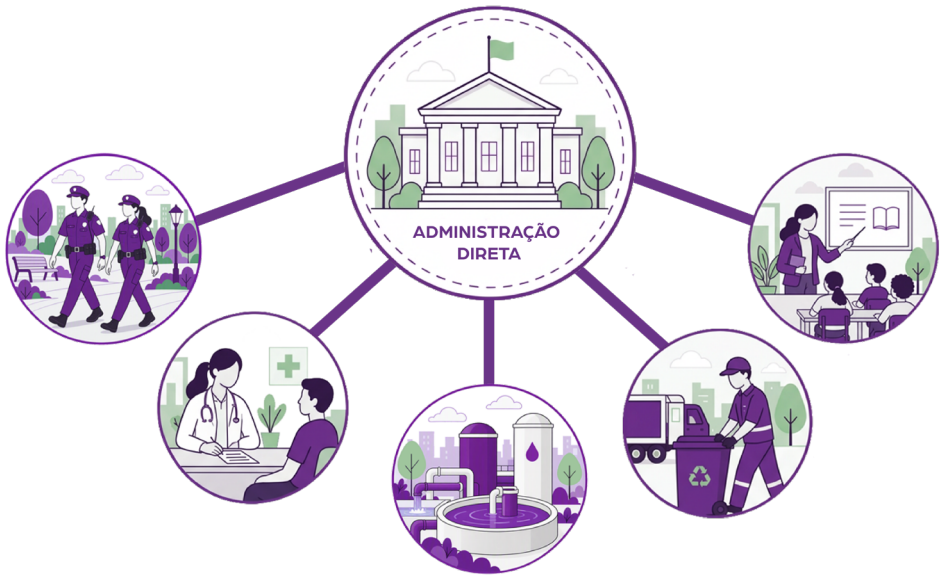
execução direta dos serviços públicos é desempenhada pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, por intermédio dos órgãos que compõem suas respectivas estruturas administrativas.

Como exemplo de prestação direta, podem ser citados os serviços educacionais ofertados por escolas municipais mantidas pelo próprio Município.

Nessa linha, José dos Santos Carvalho Filho esclarece:[9]

> O Estado deve ser entendido aqui no sentido de pessoa federativa. Assim, pode-se dizer que a execução direta dos serviços públicos está a cargo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal através dos órgãos integrantes de suas próprias estruturas. Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais, Coordenadorias, Delegacias, fazem parte do elenco de órgãos públicos aos quais é conferida competência para as atividades estatais.
>
> Esses órgãos formam o que se costuma denominar de *administração centralizada,* porque é o próprio Estado que, nesses casos, centraliza a atividade. O velho Decreto-lei n.200/1967, que implantou a reforma administrativa federal, denominou esse grupamento de órgãos de administração direta (art. 4., I), isso porque o Estado, na função de administrar, assumiria diretamente seus encargos.

Desse modo, verifica-se que a execução direta consubstancia a forma mais tradicional de atuação administrativa, na qual o próprio ente federativo assume integralmente a condução das atividades estatais. Trata-se de modelo que reforça a centralidade do Estado na prestação dos serviços públicos essenciais, garantindo maior unidade, controle e uniformidade na implementação das políticas públicas. Ao concentrar, em sua própria estrutura, os meios e competências necessários à execução dessas funções, o Estado assegura que a atuação administrativa permaneça alinhada aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, a administração direta mantém-se como pilar fundamental do funcionamento do aparato estatal, constituindo a base sobre a qual se estruturam as demais formas de prestação de serviços públicos no ordenamento jurídico brasileiro.



9 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 39. ed. Barueri. Editora Atlas, 2025. P. 260

Acerca do tema, é essencial mencionar a distinção traçada por Hely Lopes Meirelles[10] entre execução direta e execução indireta do serviço, na medida em que a contratação de terceiros pela Administração não altera, por si só, a natureza da prestação centralizada. Isso ocorre porque, mesmo quando há o auxílio de particulares na realização de determinadas atividades materiais, permanece com o ente responsável o controle, a titularidade e a condução do serviço. Nessas hipóteses, os terceiros atuam como meros prepostos ou auxiliares, integrados à estrutura de execução definida pelo poder público, sem que haja transferência da responsabilidade pela prestação ao usuário. Assim, a participação de contratados não descaracteriza a prestação centralizada, desde que não se configure delegação ou transferência da prestação, mas apenas instrumento de viabilização operacional sob a direção do próprio titular do serviço.

Nesse sentido, o autor elucida:[11]

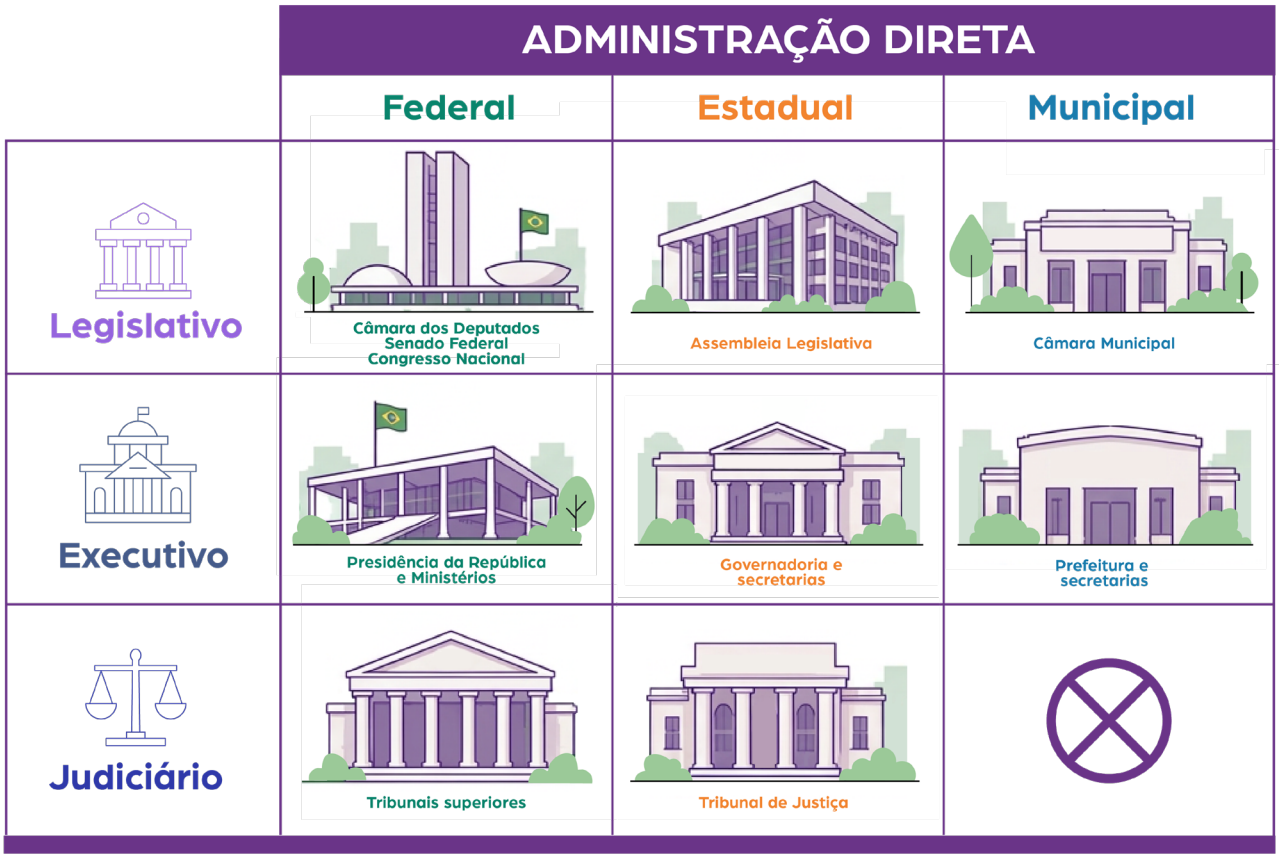
> A possibilidade da execução indireta depende, entretanto, da natureza do serviço, pois alguns serviços existem que não admitem substituição do executor – como, por exemplo, os de polícia - e para outros a própria outorga ou delegação proíbe o traspasse da execução. Mas o que se deseja acentuar é que **a *execução indireta é meio de realização do serviço*, que tanto pode ser empregado pelo Estado como por aqueles a quem ele transferiu o serviço ou sua prestação aos usuários, observando-se, ainda, que *execução indireta*** não se confunde com ***prestação descentralizada*, *desconcentrada* de serviço, que se referem à forma de prestação desse mesmo serviço, e não ao *meio* de sua execução.**

Ressalta-se, assim, que a mera terceirização da execução de atividades não implica, por si só, descentralização administrativa. Ainda que um particular seja responsável pela realização material do serviço, a Administração Pública permanece como titular da prestação, conservando a responsabilidade jurídica pelo serviço perante os administrados. Essa diferenciação é essencial para se evitar equívocos conceituais e para se delimitar corretamente as responsabilidades envolvidas na prestação de serviços públicos.

A prestação direta apresenta vantagens relacionadas ao maior controle estatal sobre a atividade, à preservação do interesse público e à possibilidade de alinhamento mais imediato entre a execução do serviço e as políticas públicas definidas pelos governantes. Por outro lado, a crescente complexidade das demandas sociais, associada às limitações financeiras, técnicas e operacionais enfrentadas pela Administração Pública, levou ao desenvolvimento de mecanismos alternativos de execução dos serviços públicos, dentre os quais se destacam a descentralização administrativa e a gestão associada entre entes federativos.

10 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 22. Ed. São Paulo. Editora Jus Podivm, 2025. P.325.

11 MEIRELLES, Hely Lopes . Direito Municipal Brasileiro - 22. Ed. - Sao Paulo. Editora Jus Podivm, 2025. P.325.



1.2.2 Prestação descentralizada

A descentralização administrativa ocorre quando o Poder Público transfere a execução de determinada atividade para outra pessoa jurídica, integrante ou não da Administração Pública. Trata-se de técnica organizacional voltada à distribuição de competências administrativas, permitindo que certas atividades sejam desempenhadas por entidades dotadas de maior especialização, autonomia ou capacidade operacional.

Em linhas gerais, a descentralização se concretiza, fundamentalmente, por dois caminhos: a descentralização decorrente de imposição legal, hipótese em que a própria lei cria uma entidade vocacionada à prestação do serviço; e a descentralização de natureza negocial, realizada por meio de instrumentos jurídicos de direito público, como a concessão e a permissão, direcionados a pessoas jurídicas previamente constituídas, às quais é atribuída a execução da atividade.

Matheus Carvalho[12] estabelece que a descentralização pode ser feita mediante outorga ou delegação de serviços. Na primeira, transferem-se a titularidade e a execução do serviço público à pessoa jurídica diversa, já, na segunda, se transfere apenas a execução, permanecendo com o Estado a titularidade.

12 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo. Editora Jus Podivm, 2024. P.177.

O autor[13] ainda elucida:

> Sendo assim, as atividades públicas poderão ser executadas pelo Estado diretamente, sendo que a interpretação do texto constitucional impõe o entendimento de que a execução de serviços pelos entes da Administração Indireta segue as regras definidas para a execução direta pelos entes federativos. Por outro lado, admite-se a execução de serviços mediante delegação a particulares, efetivada mediante contratos de concessão e de permissão de serviços públicos, nos moldes da legislação.

Em conclusão, a descentralização administrativa revela-se instrumento essencial para a organização e a eficiência da atuação estatal, permitindo a redistribuição de atividades de acordo com critérios de especialização e conveniência. Seja por meio da outorga ou da delegação, essa técnica possibilita a adequação da prestação dos serviços públicos às demandas sociais, sem afastar a responsabilidade do Estado. Assim, embora varie quanto à titularidade e à forma de execução do serviço, a descentralização preserva o dever estatal de garantir a adequada prestação das atividades administrativas, reafirmando o papel do Poder Público como responsável pela tutela do interesse coletivo.



1.2.3 Gestão associada e consórcios públicos

Entende-se por gestão associada a atuação conjunta e coordenada de dois ou mais entes federativos no planejamento, na organização e, quando for o caso, na execução de serviços públicos de interesse comum, com o compartilhamento de responsabilidades, recursos e

13 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. P.872.

decisões. Para viabilizar essa forma de cooperação, o art. 241 da Constituição da República prevê instrumentos específicos, dentre os quais se destacam os consórcios públicos e os convênios de cooperação.

Desse modo, a gestão associada não define, por si só, quem executará materialmente o serviço público. Ela indica que dois ou mais entes federativos decidiram compartilhar determinadas competências e organizar conjuntamente sua atuação. A prestação do serviço é uma etapa distinta dessa organização e pode assumir diferentes configurações.

Em uma primeira hipótese, o consórcio pode exercer somente funções de apoio, planejamento, regulação ou fiscalização. Nesse caso, a prestação continua a cargo do órgão ou da entidade anteriormente responsável ou, quando houver delegação, de concessionário ou permissionário. O contrato de consórcio e os demais instrumentos de cooperação devem indicar precisamente quais atividades foram atribuídas ao consórcio e quais permanecem sob a responsabilidade dos titulares e dos prestadores.

Em uma segunda hipótese, o próprio consórcio pode assumir a prestação do serviço. Isso ocorre quando passa a executar as atividades materiais necessárias ao atendimento dos usuários, respondendo pela continuidade, pela qualidade e pelos resultados da prestação. Sob a classificação tradicional do Direito Administrativo, essa execução é descentralizada, porque o serviço é desempenhado por pessoa jurídica distinta dos entes federativos titulares. No entanto, embora haja descentralização administrativa, a execução continua sendo direta.

Na Consulta n. 1153805 (9/10/2024),[14] o TCEMG buscou preservar, no âmbito da prestação descentralizada de serviços públicos, a distinção entre as atividades de **execução** dos serviços e aquelas relacionadas ao exercício das funções típicas de **planejamento estratégico, regulação e fiscalização**. Nesse contexto, embora determinadas atribuições operacionais possam ser confiadas ao consórcio público, permanece vedada a transferência de competências que impliquem a definição de políticas públicas, diretrizes setoriais e mecanismos de controle sobre os próprios serviços prestados.

Sobre o tema, que será mais aprofundado ao longo deste estudo, entende-se crucial pontuar que a gestão associada que envolve a efetiva prestação de serviços públicos deve ser disciplinada pelo contrato de programa, conforme pontua Wladimir Ribeiro:[15]

> [...] uma vez estabelecida a gestão associada de serviços públicos, no que a gestão associada envolver também a **efetiva prestação dos serviços públicos** (não se limitando, por exemplo, ao planejamento ou à regulação destes serviços), é necessária a disciplina da prestação pelo **contrato de programa**, sob pena de as obrigações deste negócio jurídico serem inválidas.

14 Consulta n. 1153805. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão: 9/10/2024. Publicação no DOC: 11/11/2024.

15 RIBEIRO, Wladimir António. A prestação de serviços públicos de saneamento básico mediante contrato de programa. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). Novo marco legal do saneamento. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 285-301. ISBN 978-65-5518-151-7.



Nesse sentido, é essencial distinguir dois cenários: consórcio como prestador direto e consórcio em função de apoio, planejamento ou regulação. Veja-se:

Aspecto	Consórcio como prestador direto	Consórcio em função de apoio, planejamento ou regulação
Relação com o usuário	O consórcio entrega o serviço e responde pelo atendimento ao usuário.	O usuário recebe o serviço de outro prestador. O consórcio atua nos bastidores ou no controle.
Responsabilidade operacional	Assume a operação, a continuidade, a qualidade e o cumprimento das metas.	Responde pelas atividades que lhe foram atribuídas, mas não pela execução cotidiana do serviço.
Estrutura necessária	Precisa de pessoal, equipamentos, sistemas, instalações, licenças e capacidade financeira e operacional.	Precisa de equipe técnica compatível com as funções de apoio, planejamento, fiscalização ou regulação.

Aspecto	Consórcio como prestador direto	Consórcio em função de apoio, planejamento ou regulação
Receitas e despesas	Os custos e receitas da prestação devem ser registrados no orçamento e na contabilidade do consórcio. Conforme o modelo, poderá haver tarifas, preços públicos ou aportes dos entes.	O custeio normalmente se refere às atividades administrativas e técnicas desempenhadas pelo consórcio, sem que ele necessariamente receba as tarifas cobradas dos usuários.
Patrimônio	Pode administrar bens vinculados à operação, que devem ser identificados, controlados e ter destinação definida.	Pode utilizar bens para suas atividades de apoio, mas os bens operacionais permanecem, em regra, com o prestador ou com o titular.
Fiscalização	O consórcio prestador deve ser fiscalizado por entidade distinta.	Se atuar como regulador ou fiscalizador, o consórcio controla o prestador e não pode acumular a operação do mesmo serviço.

Para compreender as nuances das diferenças trazidas, deve-se considerar a distinção estabelecida por Hely Lopes Meirelles[16] entre a forma de prestação do serviço e o meio utilizado para sua execução. A **prestação** será **centralizada** quando permanecer sob a responsabilidade da própria pessoa política titular e será **descentralizada** quando atribuída a outra pessoa jurídica, integrante ou não da Administração Pública. A **execução,** por sua vez, será **direta** quando realizada pelo próprio prestador, com sua estrutura, pessoal e meios, e **indireta** quando ele contratar terceiros para executar atividades materiais necessárias ao funcionamento do serviço.

Essas classificações podem ser combinadas. Um serviço pode ser **prestado de forma centralizada** pelo Município e ter parte de suas atividades materiais **executada indiretamente** por empresa contratada. A contratação, por si só, não descentraliza a prestação, desde que o particular atue apenas como auxiliar ou preposto da Administração, sem receber a responsabilidade pela prestação perante os usuários.

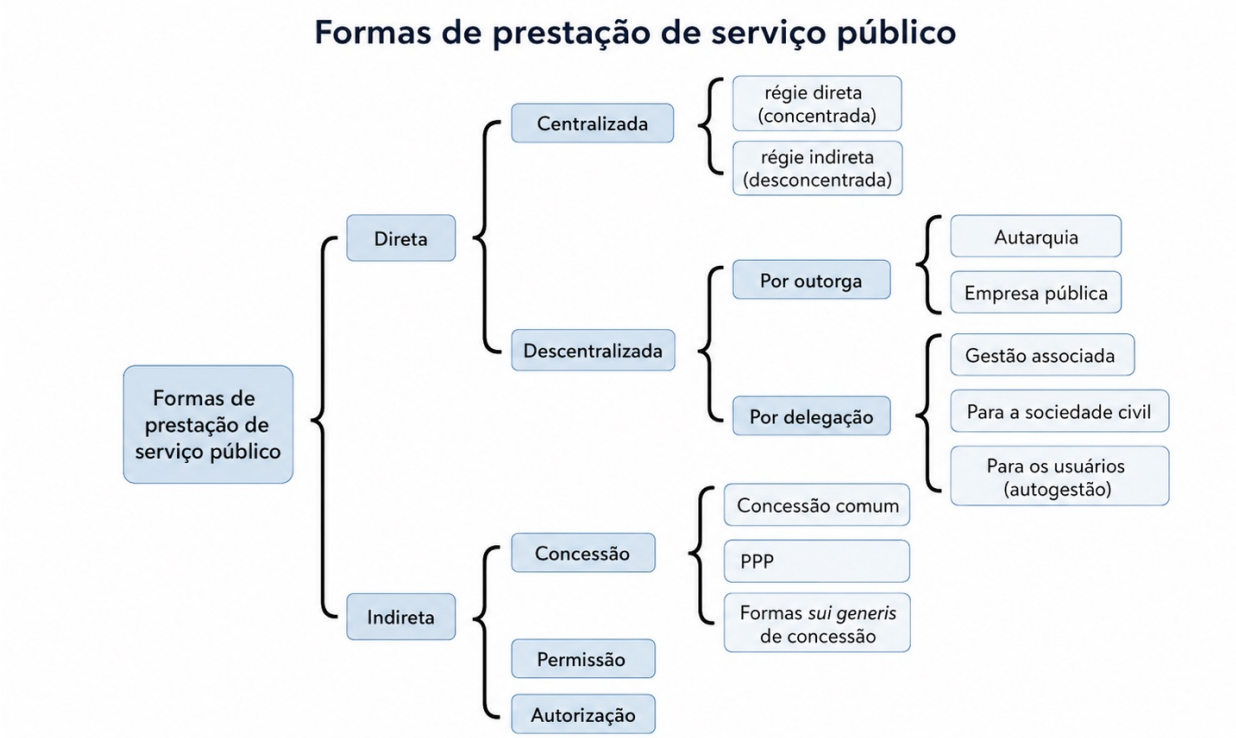
No âmbito da gestão associada, o consórcio público pode assumir diferentes posições. Se atuar somente no planejamento, na regulação, na fiscalização ou no apoio técnico, ele não será o prestador. A execução continuará sob a responsabilidade do órgão, da entidade pública ou do delegatário encarregado do serviço. Nesse caso, o consórcio exercerá apenas as funções que lhe tenham sido atribuídas pelos entes consorciados.

Diversamente, **se a prestação for atribuída ao consórcio**, haverá **descentralização administrativa**, pois o serviço passará a ser executado por pessoa jurídica distinta dos entes federativos titulares. Quando o consórcio realizar as atividades com estrutura, pessoal e meios próprios, haverá **prestação descentralizada com execução direta** (ou prestação direta descentralizada). Se o consórcio contratar terceiros apenas para realizar atividades

16 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro - 22. Ed. São Paulo. Editora Jus Podivm, 2025. P.325.

materiais auxiliares, a prestação continuará descentralizada e sob sua responsabilidade, mas a execução dessas atividades será indireta.

Para ilustrar, Wladimir Ribeiro propõe o seguinte recurso visual:[17]



RIBEIRO, Wladimir António. A prestação de serviços públicos de saneamento básico mediante contrato de programa. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). **Novo Marco Legal Do Saneamento.** Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 281-297. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4186/E4375/30152. Acesso em: 27 jul. 2026.

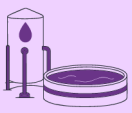
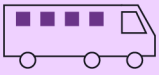
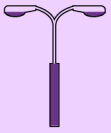
A contratação de terceiros pelo consórcio, portanto, não transfere automaticamente a posição de prestador. Para que o particular passe a responder pela prestação perante os usuários, deve haver verdadeira delegação do serviço, formalizada pelo instrumento exigido na legislação, como a concessão ou a permissão. Sem essa delegação, o contratado permanece como auxiliar do consórcio, que conserva a responsabilidade pela continuidade, pela qualidade e pelos resultados do serviço.

A gestão associada, assim, **não é propriamente uma forma de prestação de serviços** substitutiva à prestação centralizada ou descentralizada, mas pressupõe esforços combinados de mais de uma pessoa jurídica associados à prestação de serviços públicos.

A distinção pode ser visualizada de forma exemplificativa da seguinte forma:

17 RIBEIRO, Wladimir António. A prestação de serviços públicos de saneamento básico mediante contrato de programa. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). Novo marco legal do saneamento. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 285-301. ISBN 978-65-5518-151-7.

Situação	Forma de prestação	Quem é o prestador?	Meio de execução	Quem é o executor?
Secretaria municipal presta o serviço com servidores e equipamentos próprios	Centralizada	Secretaria	Direta	Secretaria
Secretaria municipal mantém a responsabilidade, mas contrata empresa para atividade operacional auxiliar	Centralizada	Secretaria	Indireta quanto à atividade contratada	Quanto à atividade contratada: o particular.
Consórcio público recebe a atribuição de prestar o serviço e utiliza pessoal e estrutura próprios	Descentralizada	Consórcio	Direta	Consórcio
Consórcio permanece como prestador, mas contrata empresa para atividades materiais auxiliares	Descentralizada	Consórcio	Indireta quanto à atividade contratada	Particular contratado, quanto à atividade contratada
Particular recebe a prestação por meio de concessão ou permissão	Descentralizada por delegação	Órgão ou entidade titular do serviço e responsável pelo ato de delegação	Direta pelo delegatário, sem prejuízo de contratações auxiliares	Particular concessionário

COMBINAÇÕES POSSÍVEIS	QUEM PRESTA	COMO EXECUTA	EXEMPLO
1 CENTRALIZADA + DIRETA	MUNICÍPIO (Prestador)	EXECUÇÃO DIRETA Com estrutura, pessoal e meios próprios.	 Serviço de abastecimento de água operado diretamente pela autarquia municipal.
2 CENTRALIZADA + INDIRETA	Município (prestador)	EXECUÇÃO INDIRETA Contrata terceiros para atividades materiais (auxiliares).	 Coleta de resíduos realizada pela empresa contratada pelo município.
3 DESCENTRALIZADA + DIRETA	CONSÓRCIO PÚBLICO (prestador)	EXECUÇÃO DIRETA Com estrutura, pessoal e meios próprios.	 Transporte público operado diretamente pelo consórcio, com frota e equipe próprias.
4 DESCENTRALIZADA + INDIRETA	CONSÓRCIO PÚBLICO (Prestador)	EXECUÇÃO INDIRETA Contrata terceiros para atividades materiais (auxiliares).	 Iluminação pública gerida pelo consórcio, que contrata empresa para manutenção.

Assim, a gestão associada constitui importante instrumento de cooperação federativa, ao permitir que entes políticos atuem de forma integrada na prestação de serviços públicos de interesse comum, enfrentando conjuntamente desafios que, muitas vezes, não poderiam ser adequadamente solucionados de forma isolada. Ao viabilizar o compartilhamento de responsabilidades, recursos e estruturas administrativas, esse modelo fortalece a eficiência da atuação estatal e cria as bases jurídicas que sustentam a formação dos consórcios públicos.

1.3 Regulamentação e controle do serviço público

A prestação de serviços públicos exige a existência de um regramento normativo prévio que discipline sua execução, estabelecendo os critérios e parâmetros pelos quais tais atividades serão desenvolvidas. Essa regulamentação, que pode ser veiculada por meio de leis, decretos ou outros atos normativos, confere segurança jurídica tanto ao Poder Público quanto ao prestador do serviço e aos próprios usuários.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho,[18] a competência para editar normas reguladoras decorre da própria titularidade do serviço público e pertence ao ente responsável por sua instituição e prestação:

> A regulamentação do serviço público cabe à entidade que tem competência para prestá-lo. O poder regulamentar encerra um conjunto de faculdades legais para a pessoa titular do serviço. Pode ela, de início, estabelecer as regras básicas dentro das quais será executado o serviço. Depois poderá optar por executá-lo direta ou indiretamente, e, nesse caso, celebrar contratos de concessão ou firmar termos de permissão com particulares, instituindo e alterando os meios de execução e, quando de fizer necessário, retomá-lo para si.
>
> Como o objetivo é atender à coletividade, podem os órgãos públicos, como bem salienta FLEINER, remover quaisquer obstáculos que possam dificultar ou impedir a execução do serviço.

A competência para regulamentar os serviços públicos encontra-se intimamente relacionada ao dever de controlar sua execução. Com efeito, a definição das condições de prestação do serviço somente produz resultados efetivos quando acompanhada de mecanismos aptos a verificar o cumprimento das normas estabelecidas e a assegurar a adequada satisfação do interesse público.

Nesse sentido, o mesmo autor destaca:

> Além do poder de regulamentação, a competência constitucional para a instituição do serviço confere ainda o poder de controlar sua execução.
>
> O controle, diga-se de passagem, é inerente à titularidade do serviço. Se a determinada pessoa federativa foi dada competência para instituir o serviço, é não só faculdade, mas dever, o de aferir as condições em que é prestado, sobretudo porque essa aferição traz repercussão na esfera dos indivíduos beneficiários do serviço.

18 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo.39ª ed. Barueri: Atlas, 2025. P. 248.

A doutrina é pacífica em reconhecer que a delegação da execução do serviço não afasta as prerrogativas de regulamentação, fiscalização e intervenção atribuídas ao Poder Público. A esse respeito, Hely Lopes Meirelles sintetiza: [19]

> A regulamentação e o controle do serviço público e de utilidade pública caberão sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários. O fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos à Administração Pública, não lhe retira o poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los, exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para seu fornecimento ao público. Qualquer deficiência do serviço, que revela inaptidão de quem o presta ou descumprimento de obrigações impostas pela Administração, ensejará a intervenção imediata do Poder Público delegante, para regularizar seu funcionamento ou lhe retirar a prestação.
>
> Em todos os atos ou contratos administrativos, como são os que cometem a exploração de serviços públicos a particulares, está sempre presente a possibilidade da modificação unilateral das cláusulas regulamentares de sua prestação, pelo Poder Público, ou da revogação/rescisão/encampação/caducidade da delegação, desde que o interesse coletivo assim o exija. Esse poder regulamentador da Administração é, hoje, ponto pacífico na doutrina e na jurisprudência. O Município deve ter sempre em vista que os *serviços públicos ou de utilidade públic*a são serviços *para o público*, e que os concessionários ou quaisquer outros prestadores de tais serviços são – na feliz expressão de Brandeis – *public servants*, isto é, criados, servidores do público. O fim precípuo do serviço público, ou de utilidade pública, como o próprio nome está a indicar, é servir ao público e, paralelamente, produzir renda a quem o explora. Daí decorre o dever indeclinável de o concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado. [...]

No âmbito específico dos consórcios públicos, a atividade de controle apresenta peculiaridades decorrentes da própria natureza interfederativa dessas entidades. Como os consórcios integram a Administração Indireta dos entes consorciados, surgem questionamentos relacionados à coexistência de mecanismos de supervisão administrativa e de controle externo exercidos por diferentes órgãos fiscalizadores. Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa:[20]

> Outra dificuldade que decorre da natureza jurídica atribuída aos consórcios públicos é o fato deles fazerem parte da Administração Indireta de todos os entes políticos que deles participarem como sócios. Além do controle pelo Tribunal de Contas, as entidades da Administração Indireta sujeitam-se ao controle administrativo ou tutela, disciplinado, na esfera federal, pelo Decreto-lei nº200, de 25-2-1967, sob o título de supervisão ministerial (arts. 19 a 29). Poderá acontecer que o mesmo consórcio seja controlado por vários entes federativos que deles façam parte; como pode acontecer de a mesma pessoa jurídica fazer parte de diferentes consórcios e de ter de controlar todos eles. Além disso, a inserção da entidade na Administração Indireta far-se-á limitadamente, porque cada consorciado participará do consórcio nos termos e limites definidos na lei que o ratificar. Nem poderá exercer qualquer tipo de controle que signifique interferência na autonomia dos outros consorciados.
>
> Quanto ao controle pelo Tribunal de Contas, o art. 9º, parágrafo único, da Lei nº11.107/2005 tentou resolver o assunto, evitando a repetição de controle por

19 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 22ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. P.315.

20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. P.323.

> Tribunais diferentes; o dispositivo determinou que “o consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncias de receitas, sem prejuízo do controle externo exercido em razão de cada um dos contratos de rateio”.
>
> Isso, contudo, não tem e não pode ter o condão de afastar o controle efetuado pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas dos demais entes federativos partícipes do consórcio, sob pena de infringência às normas constitucionais sobre fiscalização pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

A relevância do controle exercido pelos Tribunais de Contas também foi reconhecida no âmbito da Consulta n. 679066 (3/12/2003),[21] ocasião em que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais examinou a obrigatoriedade de prestação de contas por entidades dotadas de personalidade jurídica própria que administram recursos públicos.

Em síntese, a Corte concluiu que as associações microrregionais de municípios e os consórcios intermunicipais submetem-se ao dever constitucional de prestar contas, uma vez que recebem, arrecadam, gerenciam e aplicam recursos públicos, enquadrando-se nas hipóteses previstas pelos arts. 70 e 71 da Constituição da República. O entendimento firmado reforçou, ainda, a competência dos Tribunais de Contas para exercer o controle externo sobre a gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional dessas entidades.

Diante do exposto, conclui-se que, ainda que a execução dos serviços públicos ou de utilidade pública seja delegada a particulares, permanece com o Poder Público o dever indeclinável de regulamentar, fiscalizar e, quando necessário, intervir na prestação desses serviços. Tal prerrogativa decorre da própria natureza pública da atividade e tem por finalidade assegurar que o serviço seja prestado de forma adequada, eficiente e em conformidade com o interesse coletivo. Assim, a atuação estatal não se esgota na delegação, mas se projeta continuamente por meio do controle, da regulação e da proteção dos direitos dos usuários, reafirmando a supremacia do interesse público que orienta o regime jurídico dos serviços públicos.

Para maior aprofundamento, sugere-se a leitura do capítulo 5.

21 Consulta n. 679066. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão: 3/12/2003,.

2 CONSÓRCIO PÚBLICO

A complexidade da gestão pública no Brasil, marcada pela descentralização e pela autonomia dos entes federativos, impõe desafios constantes à efetividade das políticas públicas e à otimização dos recursos.

Nesse cenário, a cooperação interfederativa surge como um mecanismo essencial para superar as limitações individuais dos entes, possibilitando a prestação de serviços públicos de forma mais eficiente e abrangente.

Dentre as diversas formas de cooperação, os consórcios públicos destacam-se como instrumentos jurídicos robustos, concebidos para viabilizar a gestão associada de serviços e a execução de obras e atividades de interesse comum.

Os consórcios, assim, foram incluídos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) a partir do art. 241, que teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional 19/1998 e passou a contar com o seguinte texto:

> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a **gestão associada de serviços públicos**, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A partir desse dispositivo, foi editada a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e, posteriormente, regulamentada pelo Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Na Consulta n. 838654 (6/2/2013),[22] o TCEMG apresenta os principais elementos do regime jurídico dos consórcios públicos instituído pela Lei n. 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto Federal n. 6.017/2007, destacando sua natureza como instrumento de cooperação federativa destinado à consecução de objetivos de interesse comum.

2.1 Conceito

O art. 2º, inciso I, do Decreto n. 6.017/2007, conceitua consórcio público como:

> [...] **pessoa jurídica** formada **exclusivamente** por **entes da Federação**, na forma da Lei n. 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;

A definição regulamentar evidencia que os consórcios públicos possuem finalidade mais ampla do que a simples gestão associada de serviços públicos. Embora esta constitua uma

22 Consulta n. 838654. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Adriene Andrada. Sessão: 6/2/2013. Publicação no DOC: 11/3/2013.

de suas principais aplicações, a legislação admite a instituição de um consórcio público para o estabelecimento de quaisquer relações de cooperação federativa destinadas à realização de objetivos de interesse comum entre os entes consorciados.

A doutrina, entretanto, diverge quanto à própria natureza do consórcio público. Para Cleber Demétrio Oliveira da Silva, o consórcio não se confunde com a pessoa jurídica criada para executar os objetivos pactuados, consistindo, em essência, no acordo celebrado entre os entes federativos. Nesse sentido, o autor o define como "contrato celebrado entre entes federativos, cujo objeto é a realização de objetivo de interesse comum, sendo executado por associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos constituída pelos entes federativos consorciados."[23] Assim, a pessoa jurídica representaria apenas o instrumento criado para viabilizar a execução das obrigações assumidas pelos partícipes.

Em sentido diverso, José dos Santos Carvalho Filho[24] adota posição mais flexível ao admitir que a expressão consórcio público pode designar tanto o negócio jurídico celebrado entre os entes federativos quanto a pessoa jurídica dele resultante:

> [...] tanto pode considerar-se consórcio o contrato firmado entre os entes federativos, quanto é lícito qualificá-lo como a pessoa jurídica oriunda do ajuste. A personalidade jurídica é o efeito de tal contratação, ou seja, é a forma pela qual se exterioriza aquele negócio jurídico. O consórcio, sob a visão negocial, retrata o elo que vincula os integrantes, ao passo que a pessoa jurídica é o mecanismo através do qual as vontades expressas no contrato se extrovertem nas relações jurídicas. **Por isso, poderá empregar-se o termo 'consórcio' com o significado de ajuste firmado pelos interessados e também com o sentido de pessoa jurídica que dele se origina.**

A amplitude das finalidades admitidas pela legislação pode ser ilustrada pela antiga Autoridade Pública Olímpica (APO), constituída pela União, pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Município do Rio de Janeiro para coordenar a preparação e a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. O exemplo demonstra que os consórcios públicos não se destinam exclusivamente à prestação compartilhada de serviços públicos, podendo igualmente ser empregados para a consecução de outros objetivos comuns de interesse federativo.

Percebe-se, assim, que a criação dos consórcios públicos visa superar a fragmentação administrativa e a insuficiência de recursos que muitas vezes impedem os entes federativos, especialmente os municípios de pequeno porte, de proverem adequadamente serviços essenciais à população. Exemplos clássicos incluem a gestão de resíduos sólidos, saneamento básico, saúde regionalizada, iluminação pública e infraestrutura de transporte. A gestão associada permite a escala necessária para a contratação de tecnologias, a aquisição de equipamentos e a formação de equipes técnicas especializadas, que seriam inviáveis para um único ente.

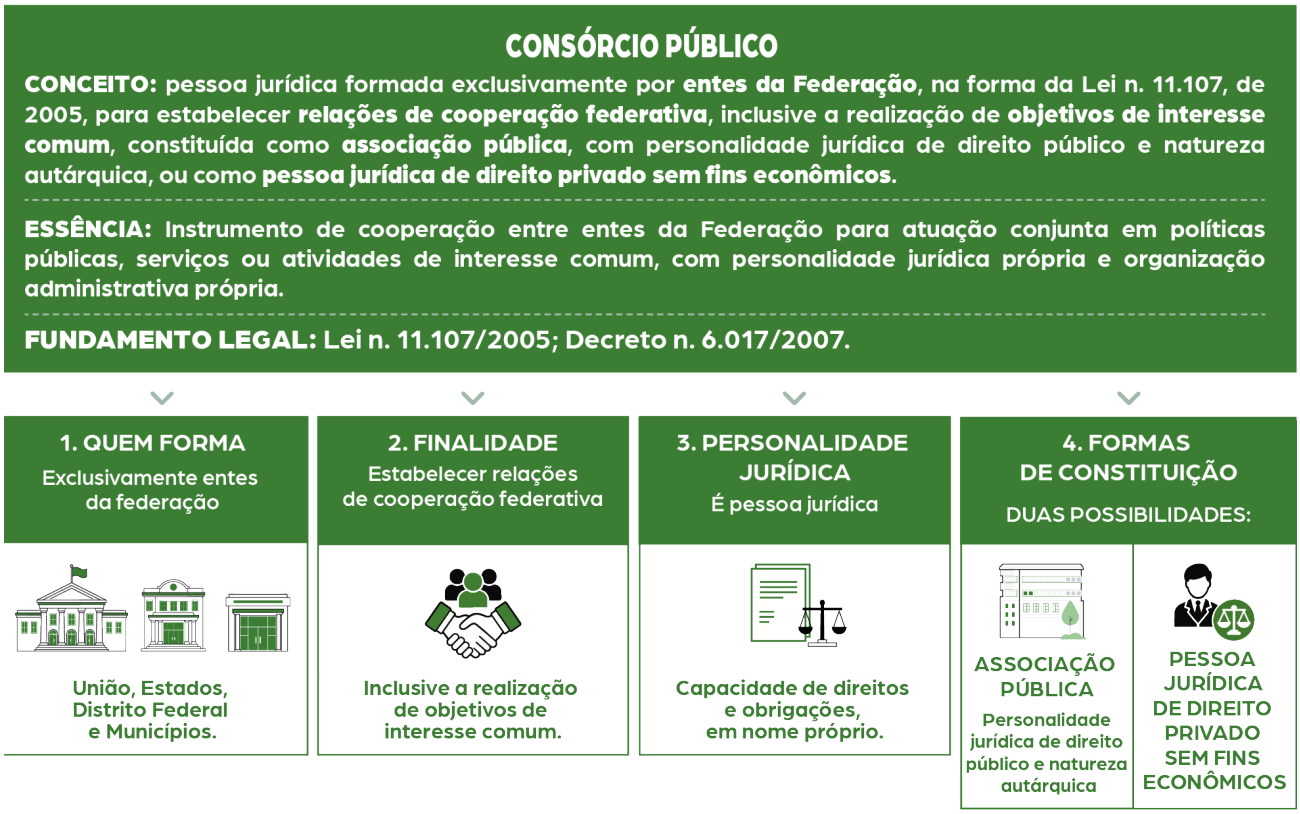
---

23 SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos Consórcios Públicos. Curitiba: Juruá, 2018.P.71

24 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos.2ª.ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 29

Confira abaixo alguns conceitos relacionados para aprofundar a compreensão sobre o tema:

Gestão associada	É o 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.[25]
Cooperação interfederativa	Integração entre os entes federativos signatários, para a formulação, financiamento e execução de serviços públicos em comum.[26]



2.2 Distinções em relação a outros instrumentos jurídicos

A adequada compreensão dos consórcios públicos pressupõe sua diferenciação em relação a outros institutos jurídicos que, embora compartilhem determinadas características, possuem fundamentos, finalidades e regimes jurídicos distintos. A proximidade terminológica ou funcional existente entre essas figuras frequentemente conduz à falsa percepção de que se tratam de mecanismos equivalentes de cooperação administrativa ou de prestação de serviços públicos. Entretanto, cada instituto apresenta pressupostos próprios, produz efeitos jurídicos distintos e se destina à consecução de objetivos específicos.

25 Art. 2°, inciso IX, do Decreto n. 6.017/2007.

26 LIZIERO, Leonam. Consórcios públicos como autarquias interfederativas: mecanismo de estímulo para a cooperação no federalismo brasileiro. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, 2024. P. 691. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/3102/1510

Nesse contexto, os consórcios públicos não se confundem com contratos administrativos, autarquias em sentido estrito, convênios, consórcios privados disciplinados pelo art. 278 da Lei n. 6.404/1976, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, regiões administrativas ou de desenvolvimento, consórcios imobiliários, operações urbanas consorciadas, contratos de concessão e de permissão de serviços públicos ou, ainda, com as parcerias firmadas com entidades privadas sem fins lucrativos. A distinção entre esses institutos permite delimitar com maior precisão a natureza jurídica dos consórcios públicos e compreender o espaço que ocupam no modelo brasileiro de cooperação federativa.

2.2.1 Consórcios públicos, consórcios administrativos e convênios

Antes da edição da Lei n. 11.107/2005, os denominados consórcios administrativos constituíam simples acordos de cooperação celebrados entre entes federativos para a execução de interesses comuns. Embora recebessem a denominação de "consórcios", tais ajustes **não possuíam personalidade jurídica própria** e submetiam-se, em regra, ao regime jurídico dos convênios administrativos. A atuação conjunta era desenvolvida diretamente pelos próprios entes participantes, inexistindo entidade autônoma responsável pela execução das atividades pactuadas.

Os convênios, por sua vez, constituem instrumentos de cooperação celebrados entre entidades que compartilham objetivos de interesse comum, por meio dos quais os partícipes unem esforços para a consecução de determinada finalidade pública. Diferentemente dos contratos administrativos, em que as partes ocupam posições jurídicas distintas e perseguem interesses contrapostos, nos convênios há **convergência de interesses**, inexistindo a lógica sinalagmática característica das relações contratuais. Embora o art. 184 da Lei n. 14.133/2021 disponha que suas normas se aplicam, no que couber e na ausência de disciplina específica, aos convênios e instrumentos congêneres, a doutrina e a jurisprudência consolidaram o entendimento de que sua celebração independe de prévia licitação, justamente porque a convergência de interesses afasta a existência de competição entre os partícipes.

Nesse contexto, os antigos consórcios administrativos aproximavam-se muito mais dos convênios do que dos atuais consórcios públicos. Em ambos os casos, havia mera cooperação entre os entes participantes, sem a constituição de pessoa jurídica autônoma, permanecendo cada partícipe responsável pela execução das obrigações assumidas.[27]

A Lei n. 11.107/2005 rompeu com esse modelo ao exigir que o acordo firmado entre os entes federativos culminasse na constituição de uma pessoa jurídica própria, seja sob a forma de associação pública, seja como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Com isso, o consórcio público deixou de representar mera técnica de cooperação administrativa para constituir verdadeiro ente dotado de personalidade jurídica, patrimônio, capacidade administrativa e autonomia para o desempenho das competências que lhe forem transferidas pelos entes consorciados.

27 DURÃO, Pedro. Convênios & Consórcios Públicos. 2ed. Curitiba. Editora Juruá, 2008. P. 114.

Assim, embora consórcios públicos e convênios compartilhem a finalidade de viabilizar a atuação cooperativa da Administração Pública, distinguem-se por aspectos estruturais fundamentais. Enquanto o convênio constitui instrumento de cooperação que preserva a atuação direta dos próprios partícipes, o consórcio público pressupõe a criação de uma nova pessoa jurídica, que passa a exercer, em nome próprio, as atribuições que lhe forem transferidas pelos entes consorciados, submetendo-se a regime jurídico específico.

Sobre o tema, na Consulta n. 751717 (8/10/2008),[28] o TCEMG apresentou entendimento que contextualiza as relevantes mudanças no regime jurídico da cooperação interfederativa, evidenciando a consolidação dos consórcios públicos como pessoas jurídicas próprias, aptas a exercer diversas atribuições de interesse comum, distinguindo-se dos convênios de cooperação.

Por fim, insta registrar que o Decreto n. 6.017/2007 admite a adaptação dos antigos consórcios administrativos constituídos antes da vigência da Lei n. 11.107/2005 ao regime jurídico dos consórcios públicos, desde que observados os requisitos legais para sua personificação. Trata-se da transição dos antigos instrumentos de cooperação para o modelo institucional inaugurado pela Lei dos Consórcios Públicos.

Veja a seguir quadro comparando os instrumentos citados:

	Convênio Administrativo	**Consórcio Administrativo** (pré-Lei n. 11.107/2005)	**Consórcio Público** (Lei n. 11.107/2005)
Finalidade	Cooperação para objetivos de interesse comum.	Cooperação entre entes federativos.	Cooperação entre entes federativos, inclusive para a gestão associada de serviços públicos e a realização de objetivos de interesse comum.
Participantes	Órgãos e entidades públicas e, conforme o caso, entidades privadas.[29]	Exclusivamente entes federativos de mesmo nível.[30]	Exclusivamente entes federativos.
Cria pessoa jurídica?	Não.	Não.	Sim.
Patrimônio, orçamento e pessoal próprios?	Não.	Não.	Sim.
Para criar precisa de aprovação do Legislativo?	Não.	Não.	Sim.

~~Confira a seg~~uir alguns conceitos citados no tópico para melhor compreensão do tema:

28 Consulta n. 751717. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão: 8/10/2008. Publicação no DOC: 11/3/2013.

29 DURÃO, Pedro. Convênios & Consórcios Públicos. 2ed. Curitiba. Editora Juruá, 2008. P. 105.

30 DURÃO, Pedro. Convênios & Consórcios Públicos. 2ed. Curitiba. Editora Juruá, 2008. P. 113.

Convênio administrativo	Acordo entre entes públicos convenentes (União, Estados, Municípios), ou entre estes e entes privados, para realização de objetivos de interesse comum, pressupondo-se que os convenentes tem competências comuns para a consecução dos objetivos a partir de prestação em mútua colaboração.[31]
Consórcio administrativo	Acordo entre entes de direito público com escopo de execução de objetivos comuns dos consorciados, chamados partícipes, que devem ser entes da mesma espécie e nível, diferentemente dos convênios administrativos.[32]

2.2.2 Consórcios Públicos e institutos de organização territorial e de política urbana

Os consórcios públicos também não devem ser confundidos com determinados instrumentos de organização territorial previstos na Constituição da República,[33] como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas, as microrregiões e as regiões de desenvolvimento. Embora todos esses mecanismos tenham por finalidade promover a atuação coordenada do Poder Público em assuntos de interesse comum, sua natureza jurídica, forma de instituição e regime jurídico diferem substancialmente do consórcio público.

De igual modo, instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como as operações urbanas consorciadas e os consórcios imobiliários, representam importantes ferramentas para viabilizar intervenções urbanas, promover a função social da propriedade e fomentar o desenvolvimento urbano sustentável. Em conjunto, esses mecanismos evidenciam a preocupação do ordenamento jurídico brasileiro com a governança regional, a redução das desigualdades territoriais e a construção de cidades mais organizadas, inclusivas e ambientalmente equilibradas.

Diferentemente dos consórcios públicos, esses institutos **não constituem pessoas jurídicas autônomas**, mas formas de organização territorial destinadas à coordenação regional de políticas públicas e de funções públicas de interesse comum.

31 DURÃO, Pedro. Convênios & Consórcios Públicos. 2ed. Curitiba. Editora Juruá, 2008. P. 113.

32 DURÃO, Pedro. Convênios & Consórcios Públicos. 2ed. Curitiba. Editora Juruá, 2008. P. 112.

33 A Constituição da República prevê, em seu art. 25, § 3º, que: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir **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”.

Veja a seguir alguns conceitos que ajudam a destacar as diferenças citadas:

Aglomeração urbana	"unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas"[34].
Região metropolitana	"unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".[35]
Microrregião	"1. Subdivisão do Município para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. 2. Parte de mesorregião que apresenta especificidades quanto à organização do espaço, relativas à estrutura da produção agropecuária, industrial, de extrativismo mineral ou pesca, podendo, também, resultar da presença de elementos do quadro natural ou de relações sociais e econômicas particulares".[36]
Região de desenvolvimento	Nos termos do art. 43 da CR/88, a região de desenvolvimento pode ser conceituada como um complexo geoeconômico e social integrado pela União para fins administrativos, com o objetivo de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais.
Operações urbanas consorciadas	"Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental".[37]
Consórcios imobiliários	" Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público."[38]

Em uma perspectiva geográfica, a doutrina[39] traça uma hierarquia, que permite a distinção das espécies mencionadas:

> [...] A região metropolitana lidera um sistema urbano-regional, polarizando amplos espaços territoriais. A aglomeração urbana encontra-se em um segundo nível de hierarquia, que, por sua vez, influencia um terceiro nível de cidades, e assim, sucessivamente.

34 art. 2º, I, da Lei 13.089/2015.

35 Art. 2º, VII, da Lei 13.089/2015.

36 DINIZ, Maria Helena Diniz. Dicionário Jurídico. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 295.

37 Nos termos do § 1º, do art. 32, da Lei n. 10.257/2001.

38 Art. 46, §1º, da Lei 10.257/2001.

39 PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). Consórcios Públicos: instrumento de federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P.415.

> Portanto, de acordo com o critério indicado, a aglomeração urbana pode ser compreendida como um conjunto de municípios limítrofes intensamente urbanizados, ou mesmo conurbados, com posição intermediária na hierarquia da rede urbana, cuja interação reclama um aparato de gestão das funções públicas que suplante a ação isolada do Município polarizador ou dos Municípios envolvidos.
>
> Já a noção de microrregião não se prende à ideia de intensa urbanização. Surge a partir da identificação de funções públicas de interesse comum entre Municípios limítrofes, como decorrência de alguma peculiaridade regional que os une ou de virtual facilidade de escala para provimento de algum serviço público ou desenvolvimento de outras atividades administrativas, de planejamento ou de fomento."

Para simplificar a compreensão, segue quadro comparativo consolidando as informações abordadas:

Instituto	O que é?	Criação	Principal finalidade	Abrangência territorial
Região Metropolitana	Conjunto de municípios fortemente integrados, geralmente em torno de uma metrópole.	Lei complementar estadual	Gestão integrada de funções públicas de interesse comum (transporte, saneamento, habitação etc.)	Municípios de **um mesmo Estado**
Aglomeração Urbana	Conjunto de municípios com integração urbana significativa, mas sem a complexidade de uma região metropolitana.	Lei complementar estadual	Coordenação de funções públicas de interesse comum	Municípios de **um mesmo Estado**
Microrregião	Agrupamento de municípios vizinhos para planejamento e execução de atividades de interesse regional.	Lei complementar estadual	Organização e planejamento regional	Municípios de **um mesmo Estado**
Região de desenvolvimento	Agrupamento de municípios para atuação integrada voltada ao desenvolvimento regional.	Lei complementar federal	Promoção do desenvolvimento econômico e social	Municípios de **dois ou mais Estados** (ou DF e Estados)

2.2.3 Consórcios públicos e contratos de concessão e permissão

Como já visto no primeiro capítulo, de acordo com o art. 175 da CR/88, o Estado pode prestar serviço público diretamente ou indiretamente, por meio de concessões ou permissões.[40]

As concessões e as permissões constituem instrumentos de delegação da execução de serviços públicos a particulares, enquanto os consórcios públicos representam mecanismo de cooperação entre entes federativos para o exercício conjunto de competências ou para

40 Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

a gestão associada de serviços públicos. É importante destacar que os consórcios também podem atuar na prestação de serviços públicos de forma descentralizada, por meio de execução direta, ou indiretamente delegar a terceiros, inclusive mediante contrato de concessão, sendo este o ponto que justifica traçar a distinção entre os institutos para que a aparente sobreposição seja aclarada.

Quanto ao contrato de **concessão** de serviços públicos, a Lei n. 8.987/1995 disciplina as concessões comuns e define, em seu art. 2º, inciso II, que a concessão consiste na delegação da prestação de serviço público pelo poder concedente a pessoas jurídicas ou a consórcios de empresas que comprovem aptidão técnica e econômica para executá-lo por sua própria conta e risco, mediante licitação.

Importa destacar que, como já abordado, a concessão não implica a transferência da titularidade do serviço, uma vez que as atividades públicas permanecem sob domínio do ente estatal, sendo vedada sua outorga definitiva a particulares. Trata-se, portanto, de mera delegação da execução do serviço, caracterizando hipótese de descentralização por colaboração, na qual o concessionário detém apenas a prerrogativa de prestar o serviço, sem lhe ser atribuída a titularidade.

A Lei n. 8.987/1995 também disciplina a **permissão** de serviço público, caracterizada como delegação pela qual o Poder Público autoriza particulares a executar determinado serviço público por sua própria conta e risco, sendo remunerados diretamente por meio das tarifas cobradas dos usuários. A norma prevê que a permissão pode ser outorgada tanto a pessoas físicas quanto a pessoas jurídicas que comprovem aptidão para o exercício da atividade, desde que precedida de regular procedimento licitatório. Embora formalizada por meio de contrato de adesão, a permissão distingue-se por apresentar caráter precário, podendo ser revogada unilateralmente pela Administração.

Já os contratos de **parceria público-privada (PPP)** foram instituídos pela Lei n. 11.079/2004 como concessões especiais, diferenciando-se das concessões comuns por demandarem contraprestação pecuniária do ente estatal. As parcerias podem ser constituídas de duas formas: como concessão patrocinada ou como concessão administrativa.

Assim, a diferença fundamental reside no fato de que as concessões, permissões e PPPs disciplinam a delegação da prestação de serviços públicos a particulares, ao passo que os consórcios públicos constituem instrumentos de cooperação interfederativa.

Nada impede, contudo, que um consórcio público, no exercício das competências que lhe tenham sido transferidas pelos entes consorciados, celebre posteriormente contrato de concessão ou de permissão para a execução de determinado serviço público. Nessa linha, no Resumo de Tese Reiteradamente Adotada, em resposta à Consulta n. 898712 (13/2/2014),[41] o TCEMG reconheceu a possibilidade de consórcio público exercer

41 Consulta n. 898712. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão: 13/2/2014. Publicação no DOC: 13/2/2014.

determinadas competências administrativas, dentre elas, a de promover a delegação de serviços públicos, desde que observados os limites legais e as condições expressamente previstas contratualmente. Sobre o tema, merece destaque excerto do prejulgamento de tese:

> 5) Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor, consoante norma inserta no § 3º do art. 2º da Lei Federal n. 11.107/2005. Consultas n. 751.717 (08/10/2008) e 732.243 (01/08/2007).

Veja alguns conceitos relacionados ao tema:

Permissão	"delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco."[42]
Concessão	"delegação [...] feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado".[43]
PPP	"Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa."[44]
Concessão patrocinada	Cuida-se de contrato de concessão de serviço público, que pode ou não envolver a execução prévia de obra pública, no qual, além das tarifas pagas diretamente pelos usuários, o parceiro privado recebe contraprestação financeira do Poder Público. Nessa espécie contratual, a execução do serviço é atribuída a empresas ou consórcios privados, que assumem sua realização por sua conta e risco, auferindo receitas tanto pela cobrança das tarifas quanto por pagamento complementar efetuado pelo ente concedente, com o objetivo de assegurar a modicidade tarifária. Ressalte-se que a participação do Poder Público no custeio do contrato encontra limite legal, não podendo exceder 70% do valor da remuneração, salvo previsão diversa em lei específica.[45]
Concessão administrativa	Trata-se de modalidade de concessão de serviço público em que o próprio Poder Público assume a posição de usuário, sendo responsável pelo pagamento da remuneração devida ao particular pela prestação do serviço. Nessa hipótese, ainda que o contrato envolva a realização de obras públicas ou o fornecimento de bens, a Administração é quem arca com as tarifas correspondentes. A doutrina costuma exemplificar essa espécie com a construção e gestão de presídio federal, situação em que a empresa privada se encarrega tanto da edificação da unidade quanto da execução do serviço penitenciário.[46]

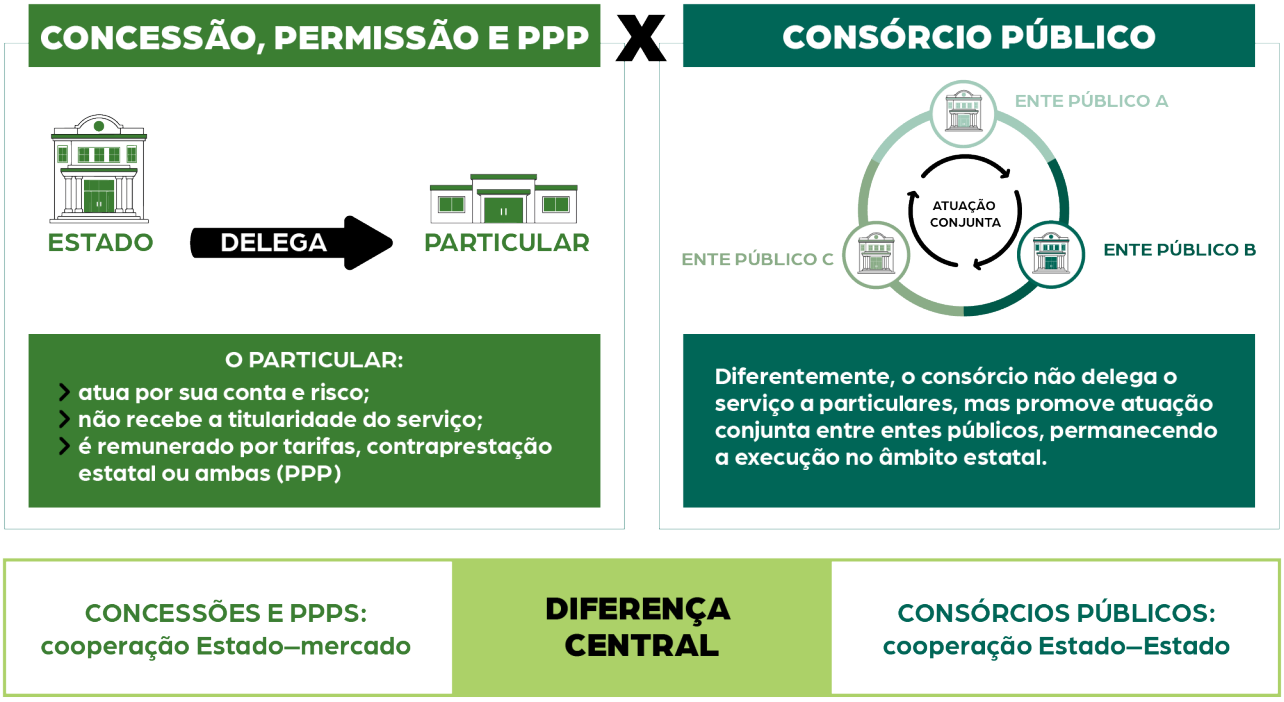
42 inciso IV, do art. 2º, da Lei n. 8.987/95.

43 inciso IV, art 2º, Lei n. 8987/03.

44 Art. 2º, da Lei n. 11.079/2004.

45 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 13. Ed.São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. P.891.

46 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo.13. Ed. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. P.891.



2.2.4 Consórcios públicos e terceiro setor (parcerias privadas)

Os consórcios públicos também não se confundem com as entidades do terceiro setor, embora ambos possam atuar na execução de atividades de interesse coletivo e estejam sujeitos a mecanismos de controle pelo Poder Público.

As entidades do terceiro setor são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Estado na execução de atividades de relevante interesse coletivo. Por não integrarem a Administração Direta nem a Administração Indireta, a doutrina costuma classificá-las como entidades paraestatais. Nesse sentido, leciona Matheus Carvalho:[47]

> Inicialmente, cumpre salientar que as entidades que fazem parte do terceiro setor, também designadas como entes paraestatais **não integram a estrutura administrativa** como entes da Administração Direta ou Indireta, caso contrário estariam localizadas no primeiro setor da economia [...]
>
> Em verdade, estes entes são particulares em colaboração, sem fins lucrativos, que **atuam ao lado do Estado na prestação de serviços públicos** não exclusivos, mas de cunho social. Por atuarem na prestação de serviços, estas entidades recebem incentivos do Poder Público, mediante a dotação orçamentária, cessão de bens públicos entre outros benefícios e, consequentemente, se submetem às restrições de controle impostas ao ente estatal. Sendo assim, não obstante conservem a qualidade de particulares, se sujeitam à regulação financeira efetivada pelo Tribunal de Contas, além de se submeterem aos princípios básicos que norteiam a atuação administrativa.
>
> São quatro as espécies de entes do terceiro setor tratados no direito brasileiro, a saber: entidades do serviço social autônomo, organizações sociais (OS), organizações da sociedade de interesse público (OSCIP) e entidades de apoio. [...]

47 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. P.946.

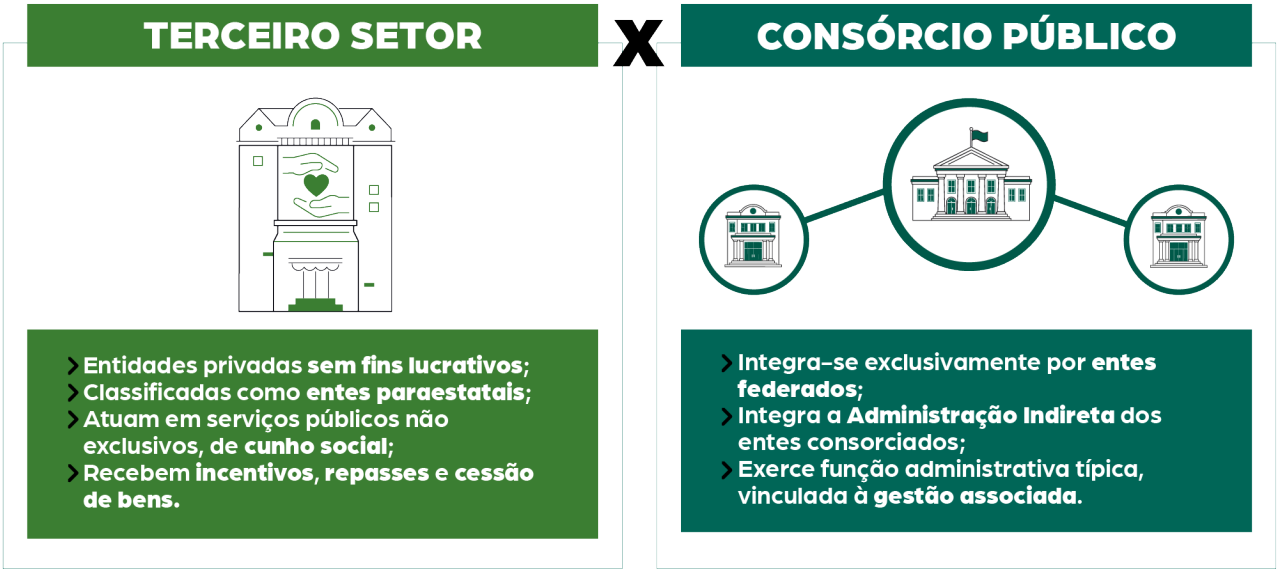
Para facilitar a compreensão do terceiro setor, Matheus Carvalho elucida os demais setores:[48]

Primeiro setor	O primeiro setor é constituído pelos órgãos e entidades que integram a Administração Pública, tanto na esfera direta quanto na indireta, cuja atuação é voltada exclusivamente à promoção do interesse coletivo, inexistindo finalidade lucrativa. Suas atividades são orientadas à satisfação das necessidades da sociedade, seja por meio da prestação de serviços públicos, da execução de obras de interesse comum ou da imposição de limitações à atuação dos particulares, no exercício do poder de polícia administrativa. Em qualquer de suas manifestações, a atuação estatal nesse setor busca assegurar a organização social e a melhoria das condições de vida da população, sempre em conformidade com o interesse público.
Segundo setor	O segundo setor corresponde ao âmbito de atuação dos particulares que exercem atividades econômicas com finalidade lucrativa, fundamentadas no princípio da livre iniciativa, de modo que o agente econômico busca obter retorno financeiro a partir de sua atuação no mercado. Em regra, trata-se do espaço próprio da iniciativa privada, sendo a intervenção direta do Estado limitada às hipóteses expressamente previstas na Constituição Federal. Nesse sentido, o art. 173 da Carta Magna dispõe que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado somente será admitida em situações excepcionais, quando indispensável aos imperativos da segurança nacional ou à satisfação de relevante interesse coletivo, conforme definido em lei. Embora prevaleça, nesse setor, a liberdade econômica orientada à obtenção de lucro, a atuação dos particulares permanece sujeita à regulação e à fiscalização estatal, com o objetivo de prevenir abusos e resguardar os interesses da sociedade.
Terceiro setor	O terceiro setor da economia é composto por entidades privadas que não possuem finalidade lucrativa e que desenvolvem atividades voltadas à promoção do interesse coletivo e do bem-estar social. Essas organizações atuam em áreas de relevância pública e, em razão de sua função social, podem receber incentivos, apoio ou benefícios concedidos pelo Estado, com o objetivo de estimular e viabilizar sua atuação. A doutrina costuma enquadrá-las como entidades paraestatais, uma vez que exercem suas atividades em cooperação com a Administração Pública, desempenhando funções de interesse estatal e contribuindo para a concretização de políticas públicas em benefício da sociedade.
Quarto setor	Esse setor é caracterizado pela atuação da chamada economia informal, correspondendo a práticas desenvolvidas à margem das exigências legais. Trata-se, em geral, de iniciativas privadas que buscam afastar-se do cumprimento de obrigações tributárias e encargos legais normalmente associados ao exercício de atividades econômicas com finalidade lucrativa.

A principal distinção em relação aos consórcios públicos reside na natureza dos sujeitos que integram cada instituto. Enquanto o terceiro setor é composto por entidades privadas sem fins lucrativos que colaboram com o Estado na execução de atividades de interesse social, os consórcios públicos são formados exclusivamente por entes federativos, constituindo instrumento de cooperação interfederativa destinado à gestão associada de serviços públicos e à realização de objetivos de interesse comum.

48 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 13. Ed. Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. P.945.

Assim, as entidades do terceiro setor atuam **ao lado do Estado**, mediante instrumentos de parceria e fomento, preservando sua natureza privada. Os consórcios públicos, por sua vez, representam forma de atuação **do próprio Estado**, estruturada pela cooperação entre entes federativos e disciplinada por regime jurídico específico.



TERCEIRO SETOR: atua ao lado do Estado, como particular colaborador.	DIFERENÇA CENTRAL	CONSÓRCIOS PÚBLICOS: atua como instrumento do próprio Estado.

Ainda sobre o tema, confira alguns conceitos relacionados:

Serviços sociais autônomos - SSA	Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por Lei, que prestam atividades de interesse público (serviços não exclusivos) em favor de certas categorias sociais ou profissionais. Ex: Sesi, Senai, Sesc, Sebrae..[49]
Organizações sociais- OS **Lei 9.637/98**	Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos cujas atividades estatutárias sejam destinadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde. Não é um novo ente, mas uma qualificação que a Administração outorga a uma entidade privada, nos termos da Lei n. 9.637/1998.
OSCIP **Lei 9.790/99**	Não é uma pessoa jurídica, mas uma qualificação especial concedida pelo Estado às pessoas jurídicas da sociedade civil sem fins lucrativos que tenham por finalidade atividades sociais determinadas especificamente pela Lei n. 9.790/1999 e que estejam em funcionamento há, no mínimo 3 anos.[50].

49 TORRES, Ronny Charles Lopes de. Direito Administrativo. 8ª ed. Salvador. Editora Jus Podivm, 2018.p.131

50 TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. 1070 p. 80

Entidades da sociedade civil (OSC)	O art. 2º da Lei n. 13.019/2014 dispõe que considera-se OSC: a) **entidade privada sem fins lucrativos q**ue não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo **objeto social**, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as **sociedades cooperativas** previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; c) as **organizações religiosas** que se dediquem a atividades ou a **projetos de interesse público** e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.[51]

51 Art. 2º, I, Lei n. 13.019/2014.

TERCEIRO SETOR
Principais entidades, características e instrumentos de parceria

	SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS (SSA)	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (OS) Lei nº 9.637/1998	OSCIP Lei nº 9.790/1999	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) Lei nº 13.019/2014
Natureza jurídica	Instituídos por lei, com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos.	Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos qualificada como Organização Social pelo Poder Público.	Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos qualificada como OSCIP pelo Poder Público.	Pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.
Finalidade	Prestam assistência social, educação e formação profissional a determinadas categorias.	Atuam em ensino, pesquisa, saúde, cultura, meio ambiente, desenvolvimento tecnológico, entre outras atividades previstas em lei.	Atuam em atividades sociais previstas na Lei nº 9.790/1999 e devem cumprir os requisitos legais para qualificação.	Atuam em atividades de interesse público e social.
Instrumento de parceria com a Administração	■ Não possuem instrumento específico de parceria. ■ Mantêm-se por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais.	Contrato de gestão com a Administração, para prestação de serviços não exclusivos.	Termo de parceria com a Administração, para prestação de serviços não exclusivos.	Parcerias por meio de: ■ Termo de colaboração (proposto pela Administração e envolve recursos públicos) ■ Termo de fomento (proposto pela entidade da sociedade civil e envolve recursos públicos) ■ Acordo de cooperação (não envolve repasse de valores)
Qualificação e requisitos	Instituídos por lei.	Não constitui nova entidade administrativa; trata-se de uma qualificação jurídica outorgada pela Administração.	Não constitui nova entidade administrativa; trata-se de uma qualificação jurídica outorgada pela Administração.	Deve ter chamamento público prévio, exceto nas hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade (modificações feitas pela Lei nº 13.204/2015).
Administração e patrimônio	Têm administração e patrimônio próprios.	Têm administração e patrimônio próprios.	Têm administração e patrimônio próprios.	Têm administração e patrimônio próprios.
	Exemplos de Serviços Sociais Autônomos: SENAI, SENAC, SESC, SESI, SEBRAE, SENAR.	OBS.: OS, OSCIP e OSC não são novos entes administrativos. São entidades privadas que colaboram com o Estado na execução de atividades de interesse público e social.		

2.2.5 Consórcios públicos e autarquias em sentido estrito

Embora a associação pública constituída no âmbito dos consórcios públicos de direito público compartilhe diversas características das autarquias em sentido estrito, as duas figuras não se confundem, razão pela qual entende-se necessário pontuar algumas diferenças.

Ambas possuem personalidade jurídica de direito público, integram a administração indireta e se submetem predominantemente ao regime jurídico de direito público. Entretanto, enquanto a autarquia tradicional é instituída por um único ente federativo para o desempenho descentralizado de competências de sua titularidade, integrando exclusivamente a administração indireta desse ente, a associação pública decorre da manifestação conjunta de vontade de dois ou mais entes federativos, destinando-se à gestão associada de interesses comuns e passando a integrar, simultaneamente, a administração indireta de todos os entes consorciados, nos termos do art. 6º, §1º, da Lei n. 11.107/2005.

Além disso, sua estrutura de governança, seu processo de constituição e sua forma de atuação distinguem-se das autarquias tradicionais, pois se fundamentam na cooperação interfederativa e na gestão compartilhada, e não na atuação administrativa de um único ente político.

2.3 Constituição dos consórcios públicos

Superada a conceituação do instituto, convém adentrar no processo de constituição do consórcio público que é formal e multifacetado e envolve a manifestação de vontade dos entes federativos interessados, a elaboração de instrumentos jurídicos específicos e a observância de ritos legislativos.

Assim, o processo inicia-se com a formalização de um protocolo de intenções,[52] que é o documento preliminar no qual os entes federativos expressam seu interesse em constituir o consórcio e delineiam seus objetivos. Este protocolo deve ser subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados[53] e, posteriormente, ratificado por lei em cada um dos entes participantes.[54] A ratificação legislativa é crucial, pois confere ao protocolo de intenções a força de lei, tornando-o vinculante para os entes.

Em regra, após a ratificação do protocolo de intenções por todos os entes consorciados, o consórcio público adquire personalidade jurídica. A Lei n. 11.107/2005 oferece duas opções para a natureza jurídica do consórcio: direito público ou direito privado.[55]

---

52 Lei n. 11.107/2005, Art. 3º: O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

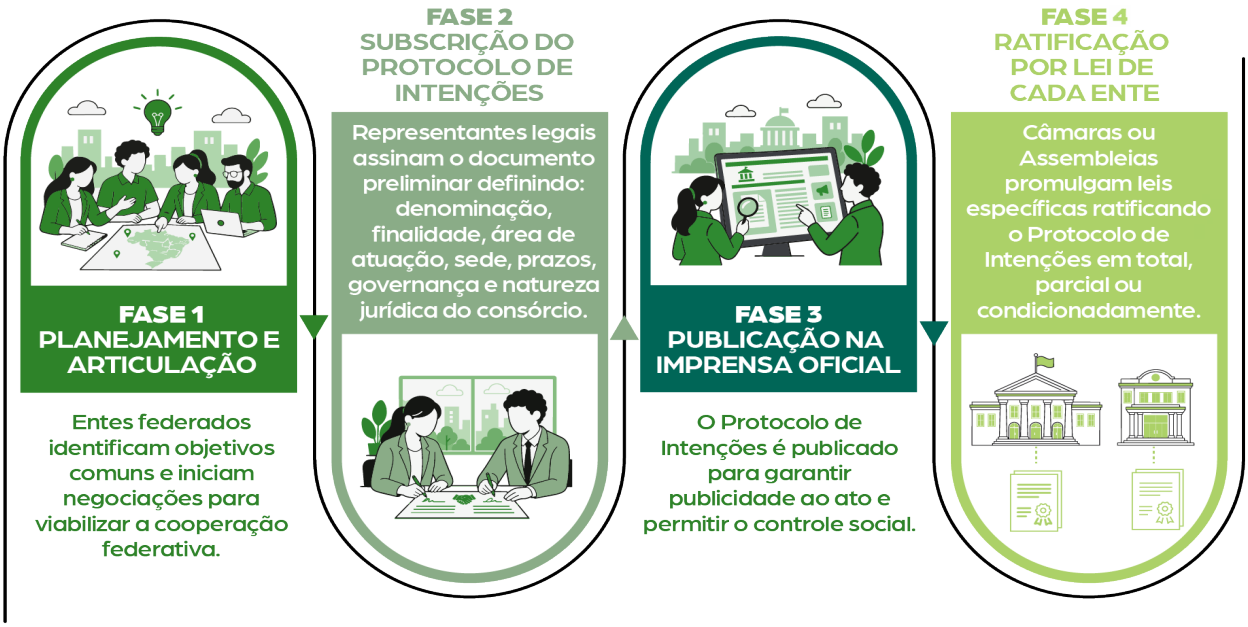
53 Decreto n. 6.017/2007, Art. 4º: A constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados.

54 Decreto n. 6.017/2007, Art. 6º: O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções. [...]

55 Lei n. 11.107/2005, Art. 6º: Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. [...]



2.4 Personalidade jurídica do consórcio público

A Lei n. 11.107/2005, em seu art. 1º, § 1º, estabelece que o consórcio público poderá constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Se o consórcio optar pela personalidade jurídica de direito público, ele integrará a administração indireta de todos os entes federativos consorciados, assumindo a forma de associação pública. Nesse caso, estará sujeito a um regime jurídico mais próximo ao das autarquias, com todas as prerrogativas e sujeições do direito público, incluindo a necessidade de concurso público para contratação de pessoal e a aplicação integral da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A Lei não deixa claro se os consórcios públicos de direito privado integram a Administração. Tal conduta do legislador sofre várias críticas doutrinárias, em particular por parecer incompatível com a CR/88 a Administração criar uma entidade com personalidade jurídica e ela não integrar a sua estrutura formal. Sobre isso, concordam Carvalho Filho, Di Pietro e Diógenes Gasparini no sentido de que “a despeito, pois, dos inexatos termos do art. 6º, §1º, é de considerar-se que o consórcio público integra o sistema da Administração Indireta dos entes consorciados, independentemente de ser ele pessoa jurídica de direito público ou de direito privado.”[56]

Importante destacar que a personalidade jurídica do consórcio público de direito público “só ocorrerá com a **vigência da última lei de ratificação do protocolo de intenções**”,[57] conforme lição de Carvalho Filho.

56 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos. p. 45. O autor cita: GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, p. 345; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, p. 466.

57 CARVALHO FILHO, José do Santos. Consórcios Públicos (Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007). 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 34.

No entanto, o art. 5º, §4º da Lei n. 11.107/2005 dispensa a ratificação pelo ente que antes de subscrever o protocolo de intenções disciplinar por lei a sua participação no consórcio público. Nesse caso, Carvalho Filho elucida que a personalidade terá início na data em que for **publicado** o protocolo de intenções, nos termos do §2º do art. 7º do Decreto n. 6.017/2007.

Por outro lado, se o consórcio optar pela personalidade jurídica de direito privado, ele se constituirá como uma **associação civil.**[58] Nesse caso, o registro de seus atos constitutivos se dá no registro civil de pessoas jurídicas.

Independentemente da natureza de direito privado ou de direito público, os consórcios devem observar as normas de direito público quando se tratar de: licitação, celebração de contratos, prestação de contas, admissão de pessoal.[59] Desta forma, pode-se dizer que o consórcio público de direito privado se sujeita obrigatoriamente aos regimes público e privado, submetendo-se a um **regime híbrido**, devendo observar os princípios da administração pública, como a publicidade, a moralidade e a impessoalidade.

Parte da doutrina considera que o consórcio público de direito privado é uma anomalia que não deveria existir.[60] De uma forma ou de outra, o fato é que, em geral, não se verificam vantagens para justificar a adoção da personalidade de direito privado. Nesse sentido, Cléber Demétrio Oliveira da Silva pontua:[61]

> Diante disso, conclui-se que o consórcio público respalda-se-á, em termos de existência no mundo jurídico, ou sob a forma de uma associação pública, constituindo pessoa de direito público interno e sujeitando-se integralmente às normas de direito público **ou será associação civil, integrando o rol das pessoas de direito privado e, nesse caso, ressalta-se, sujeita à observância simultânea dos dois regimes (público e privado).**
>
> A toda evidência, o hibridismo adotado pela lei não se harmoniza com a sistematização jurídica vigente, pois a tarefa precípua do legislador é a de criar e disciplinar novos institutos, de forma harmonizada ao sistema jurídico posto, sob pena de criar indissolúveis problemas de hermenêutica, gerando insegurança jurídica.
>
> (...)
>
> Por fim, **considerando que praticamente todas as atividades relevantes do consórcio de direito privado serão disciplinadas por normas de direito público** (contratação para aquisição de produtos, serviços, obras de engenharia, pessoal e prestação de contas) **não se verifica vantagem em instituí-la como pessoa jurídica de direito privado.**

58 CARVALHO FILHO, José do Santos. Consórcios Públicos (Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007). 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 38.

59 CARVALHO FILHO, José do Santos. Consórcios Públicos (Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007). 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 41.

60 CARVALHO FILHO, José do Santos. Consórcios Públicos (Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007). 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 41.

61 SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos consórcios públicos. Curitiba: Juruá, 2018. P.74.

Reforçando o argumento citado, Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira acrescentam:[62]

> Se a atribuição de personalidade jurídica privada a grande número de entes administrativos seria motivada por intuito de agilidade operacional, ante a regência do direito privado, **a paulatina e crescente imposição da observância de normas do direito público esvazia aquele intuito, tornando a atuação dessas pessoas jurídicas privadas praticamente idêntica à atuação das pessoas jurídicas públicas.**

Ainda que as sujeições impostas aos consórcios públicos de direito públicos sejam praticamente equivalentes às sujeições impostas aos consórcios públicos de direito privado, verifica-se duas restrições aplicáveis apenas aos consórcios públicos de direito privado: a primeira diz respeito à **impossibilidade de celebrar convênios com a União**, a partir de 1º de janeiro de 2008, nos termos do art. 39 do Decreto n. 6.017/2007; a segunda diz respeito ao **imposto de renda retido na fonte** pelos consórcios públicos de direito privado que deverão repassar os valores para os cofres da União, diferentemente do que ocorre com o imposto de renda incidente na fonte sobre rendimentos pagos por consórcios públicos intermunicipais de direito público, que, nos termos do inciso I do art. 158 da CR/88, citado na Consulta n. 1058877 (5/8/2020),[63] pertence aos municípios consorciados.

Dessa forma, reforça-se o entendimento de Cléber Demétrio ao afirmar que não se verifica vantagem em instituir o consórcio público como pessoa jurídica de direito privado.[64]

Independentemente da personalidade jurídica adotada, algumas prerrogativas são concedidas aos consórcios para cumprir com a finalidade de sua criação, como aponta Di Pietro:[65]

> A lei deu alguns privilégios ao consórcio público, independentemente de sua natureza pública ou privada:
>
> a) poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, §1º, inciso II);
>
> b) possibilidade de ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art.2º, §1º, inciso III);
>
> [...]
>
> d) poder de dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua Administração Indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (art. 24, XXVI, da Lei n. 8.666/93, acrescentado pela Lei n. 11.107/05, e art. 75, XI, da Nova Lei de Licitações);
>
> e) valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor [...].

62 MEDAUAR, Odete. DE OLIVEIRA, Gustavo Justino. Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. P. 79.

63 Consulta n. 1058877. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 5/8/2020. Publicado no DOC: 24/8/2020.

64 SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos consórcios públicos. Curitiba: Juruá, 2018. P.74.

65 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 38. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. P. 534.

Segue quadro comparativo para fins didáticos:

Aspecto	Consórcio público de direito público (associação pública)	Consórcio público de direito privado (associação civil)
Natureza jurídica	É pessoa jurídica de direito público, com natureza de autarquia.	É pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil.
Regime jurídico	Regime de direito público.	Predomina o regime de direito privado, com incidência de regras públicas por ser consórcio público.
Criação	Depende de protocolo de intenções ratificado pelos entes participantes e da formalização legal cabível.	Também depende de protocolo de intenções ratificado pelos entes participantes; registro dos atos constitutivos no registro civil de pessoas jurídicas.
Pessoal	Contratação sob CLT; necessidade de concurso público.	Contratação sob CLT; necessidade de concurso público.
Contratações e licitações	Submete-se ao regime jurídico-administrativo e às regras de licitações e contratos aplicáveis.	Também deve observar regras públicas nas hipóteses previstas em lei, apesar da personalidade de direito privado.
Controle e fiscalização	Sujeito a controle interno, externo e fiscalização dos tribunais de contas.	Sujeito a controle interno, externo e fiscalização dos tribunais de contas.
IRRF	O imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcios públicos intermunicipais que adotem personalidade jurídica de direito público, pertence aos municípios consorciados, nos termos do disposto no inciso I do art. 158 da Constituição da República.[66]	Imposto de renda incidente na fonte, retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substitutos tributários, será recolhido aos cofres públicos da União.[67]
Convênios com a União	Possibilidade de celebrar convênios com a União	Impossibilidade de celebrar convênios com a União a partir de 1º de Janeiro de 2008 (art. 39 do Decreto n. 6.017/2007).

66 Consulta n.1058877. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 5/8/2020. Publicado no DOC: 24/8/2020.

67 Consulta n. 1058877. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 5/8/2020. Publicado no DOC: 24/8/2020.

Veja a seguir alguns conceitos relacionados para auxiliar na compreensão do tema:

Protocolo de intenções	Contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público.[68]
Contrato	Acordo entre pessoas, entidades, governos etc. que estabelece uma série de direitos e deveres a que ficam sujeitos.[69]
Personalidade jurídica	É o atributo reconhecido a uma pessoa (natural ou jurídica) para que possa atuar no plano jurídico (titularizando as mais diversas relações) e reclamar uma proteção jurídica minima, básica, reconhecida pelos direitos da personalidade.[70]
Autarquia	Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.[71]
Associação pública	Pessoa jurídica de direito público criada pela união de entes federativos (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) através de um consórcio público.[72]
Associação civil	Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formada pela união de pessoas (físicas ou jurídicas) com o objetivo de promover interesses comuns, como fins culturais, recreativos, esportivos, educacionais, filantrópicos ou de defesa de classes.[73]
Administração Indireta	Conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.[74]
Ratificação	Aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público.[75]
Estatuto	Lei ou regulamento que estabelece os princípios que devem ser seguidos por uma coletividade ou por uma instituição pública ou privada.[76]

68 Art. 2º, inciso III, do Decreto n. 6.017/2007.

69 Dicionário escolar da língua portuguesa / Academia Brasileira de Letras. 2. ed. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 2008. P. 358.

70 FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: parte geral e LINDB. 17. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. P. 209.

71 Art. 5°, inciso I, do Decreto n. 200/1967.

72 Lei n. 11.107/2005.

73 Art. 53 do Código Civil.

74 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2014. P. 463.

75 Art. 2°, inciso IV, do Decreto n. 6.017/2007.

76 Dicionário escolar da língua portuguesa / Academia Brasileira de Letras. 2. ed. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 2008. P. 544.

2.5 Instrumentos: protocolo de intenções, lei, contrato, estatuto

A formalização de um consórcio público é um processo que se desdobra em etapas bem definidas, cada uma materializada por um instrumento jurídico específico. A Lei n. 11.107/2005 e o Decreto n. 6.017/2007 estabelecem uma sequência lógica de atos que garantem a validade e a eficácia do consórcio, desde a manifestação inicial de interesse até a sua plena operacionalização. Os principais instrumentos são o **protocolo de intenções**, a **lei de ratificação**, o **contrato de consórcio** e o **estatuto**.

Como introduzido no item 2.3, o protocolo de intenções é o documento inaugural do processo de constituição do consórcio. Ele funciona como uma espécie de pré-contrato, em que os chefes do Poder Executivo dos entes federativos interessados expressam formalmente a vontade de criar o consórcio e estabelecem as bases gerais para sua atuação.



O art. 4º da Lei n. 11.107/2005 lista os elementos que devem constar nesse protocolo, garantindo que todas as questões essenciais para o funcionamento do consórcio sejam previamente discutidas e acordadas. O rol listado pelo referido artigo é exemplificativo, já que, nas palavras de Carvalho Filho, “nada impede (e, dependendo do ajuste, tudo aconselha) que outros ajustes sejam firmados no protocolo”.[77]

77 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos (Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007). 2ª Ed. São Paulo. Editora Atlas S.A., 2013. P. 72.

No mesmo sentido, o art. 5º do Decreto n. 6.017/2007 estabelece, sob pena de nulidade, cláusulas que devem constar do protocolo de intenções, que tratarão da denominação do consórcio, suas finalidades, prazo de duração, identidade dos participantes, seu escopo material, regras de financiamento (cotas, rateios, aportes, fundos), órgãos de direção e controle, forma de representação, regime de pessoal, critérios de partilha de ativos e passivos, bem como procedimentos de alteração e de extinção.

A respeito do tema, destaca-se lição de Carvalho Filho:[78]

> No caso do protocolo de intenções para a constituição do consórcio, os pactuantes já fazem o acertamento prévio de várias cláusulas que constarão do contrato. Trata-se de ***negócio jurídico preliminar***, em que os interessados pretendem demonstrar seu intento no que tange ao negócio principal. Aliás, bem cabe nesse aspecto a aplicação do art. 462 do Código Civil: o contrato preliminar deve conter todos os requisitos essenciais ao contrato a ser celebrado, salvo no que toca à forma do ajuste.
>
> A natureza jurídica do protocolo de intenções é a de ***acordo plurilateral prévio***, com vista à celebração do contrato de consórcio. Não tem natureza contratual típica, eis que os interesses são paralelos e comuns, e não antagônicos, como ocorre nos contratos. Por outro lado, o ajuste tem inegável ***caráter cooperativo***, exatamente porque os pactuantes alvejam objetivos comuns.
>
> O Decreto 6.017/2007, ao definir o protocolo de intenções, qualifica-o como *contrato preliminar* (art. 2º, III), que se converte em contrato de consórcio público. Deve entender-se contrato *latu sensu*, eis que, na verdade, o ajuste é de cunho cooperativo, sendo paralelos os interesses, e não antagônicos, como ocorre nos contratos em geral.

A **lei de ratificação** é o segundo instrumento essencial (art. 6º, *caput*, do Decreto n. 6.017/2007). Após a subscrição do protocolo de intenções pelos chefes do Poder Executivo, este documento deve ser submetido à aprovação do Poder Legislativo de cada ente federativo consorciado. A ratificação por lei confere ao protocolo de intenções o caráter de **lei em sentido formal**, tornando-o obrigatório para o ente que o ratificou.

No caso do consórcio público de direito privado, Carvalho Filho entende que também se faz necessária a promulgação de lei de ratificação, pelos motivos a seguir reproduzidos[79]:

> No caso de ser criada associação civil, pessoa jurídica de direito privado, poder-se-ia supor que não houvesse fundamento para a exigência. Parece-nos, todavia, que também aqui se faz necessária a lei de ratificação. Extrai-se tal conclusão dos termos do art. 37, II, *in fine*, da CF: depende de autorização legislativa a participação de qualquer dos entes da administração indireta em empresa privada. Ora, se a lei é exigida para que o ente da administração indireta participe de empresa privada, com muito maior razão será ela exigida no caso de o próprio ente federativo participar de pessoa jurídica em conjunto com outros entes da mesma natureza, ainda que dotada de personalidade jurídica de direito privado. A interpretação, obviamente, não é literal, mas lógica e sistemática.

78 Carvalho Filho, José do Santos. Consórcios Públicos (Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007). 1ª Ed. Rio de Janeiro [RJ]: Editora Lumen Juris, 2009. P.68.

79 Carvalho Filho, José do Santos. Consórcios Públicos Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007 1ª Ed. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2009. P.93.

Gustavo Gomes Machado e Caroline Bastos Dantas reforçam o caráter preliminar do protocolo de intenções e destacam o caráter qualificado da manifestação de vontade necessária à criação do consórcio público:[80]

> A subscrição pelo Chefe do Poder Executivo **não leva à obrigação de ratificar**, cuja decisão pertence, autonomamente, ao Poder Legislativo.
>
> A exigência de ratificação, importada e adaptada pela Lei 11.107/2005 da teoria do direito internacional público, qualifica a manifestação de vontade do ente federado de se consorciar com outros, pois incorpora a participação do poder legislativo. **A subscrição do protocolo não é ato bastante para o início da existência da pessoa jurídica. Deve haver a aquiescência dos poderes legislativos envolvidos, já que se trata de pressuposto constitucional alicerçado no princípio da legalidade**.
>
> A confirmação da vontade dos entes federados, o elemento que lhe empresta caráter definitivo e público, é a ratificação. A teor do art. 5º da Lei n. 11.107/2005: "o contrato de Consórcio Público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções".
>
> **A ratificação depende de um determinado número de leis aprovadas. Se o protocolo de intenções for omisso, este só será tido como ratificado quando todos os entes federados aprovarem em seus respectivos órgãos legislativos o protocolo de intenções**. A Lei n. 11.107/2005, contudo, autoriza que o protocolo de intenções estabeleça um número mínimo de ratificações para que se dê origem ao Contrato de Consórcio. Conforme dispõe ao art. 5º, §1º: "o contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções".
>
> [...]
>
> A lei admite hipótese de dispensa de ratificação quando o chefe do poder executivo obtém anuência prévia do poder legislativo para a constituição do consórcio. Segundo o art. 5º, §4º, da Lei 11.107/2005, é dispensado da ratificação o ente da Federação que, "antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público. Nesse caso, o Prefeito, o Governador do Estado, do Distrito Federal ou o Presidente da República, interessados em subscreverem protocolo de intenções, solicitam ao Poder Legislativo que este aprove lei de disciplina dessa intenção.
>
> Uma das conclusões que se extrai da hipótese de dispensa de ratificação é a de que, caso todos os entes consorciados que pretendam constituir o consórcio tenham disciplina legislativa prévia da sua participação, os chefes do poder executivo irão celebrar, de ofício, o Contrato de Consórcio.

O **contrato de consórcio público** é o instrumento jurídico que formaliza a constituição do consórcio após a ratificação do protocolo de intenções.[81] Ele é celebrado entre os entes federativos e efetivamente estabelece as regras de funcionamento do consórcio, detalhando as obrigações e direitos de cada consorciado, a forma de gestão dos serviços, a alocação de recursos, a estrutura organizacional e as demais disposições necessárias à sua operacionalização.

---

80 PIRES, Maria Coeli Simões, coord. Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P.180-181.

81 Decreto n. 6.017/2007, Art. 2º, inciso III: protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público; [...]

Confira abaixo quadro que compara os dois institutos:

Protocolo de intenção	Contrato
Contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público.[82]	Contrato propriamente dito que formaliza a constituição do consórcio, estabelece suas regras de funcionamento e é firmado após a ratificação do protocolo de intenções.
Natureza declaratória	Natureza constitutiva
Intenção dos entes de futuramente constituírem consórcio	Direitos e obrigações para cada ente
Ratificado pelo legislativo	Firmado após a ratificação

O **estatuto do consórcio público**, por sua vez, é o documento que complementa o contrato de consórcio, detalhando as normas internas de funcionamento, a estrutura administrativa, as atribuições dos órgãos de direção e fiscalização, e as regras de conduta.[83] O Decreto n. 6.017/2007, no *caput* do art. 8º, menciona explicitamente a necessidade de o estatuto "atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo".

A correta observância desses instrumentos é fundamental para a validade e a eficácia do consórcio público. A ausência de qualquer um desses instrumentos, ou a sua elaboração em desconformidade com a lei, pode acarretar a nulidade do consórcio ou de seus atos.

2.6 Alteração do contrato

A dinâmica da gestão pública e as necessidades dos entes consorciados podem evoluir ao longo do tempo, tornando imperativa a possibilidade de alteração do contrato de consórcio público.

Essas modificações devem ocorrer de forma transparente, garantindo a adaptabilidade do consórcio sem comprometer sua segurança jurídica. A alteração do contrato de consórcio público segue um rito que, em muitos aspectos, espelha o de sua constituição, dada a sua natureza de ato complexo e de interesse de múltiplos entes federativos.

O art. 12-A da Lei n. 11.107/2005[84] e o *caput* do art. 29 do Decreto n. 6.017/2007[85] estabelecem que as alterações no contrato de consórcio público devem ser aprovadas pela assembleia geral do consórcio e, posteriormente, ratificadas por lei pelos entes consorciados.

Nesse ponto, convém registrar que a partir da alteração promovida pela Lei n. 14.662/2023, a Lei n. 11.107/2005 passou a prever expressamente que a ratificação mediante lei para alteração do contrato de consórcio deve ser feita pela **maioria dos entes**.

82 Art. 2º, inciso III, do Decreto n. 6.017/2007.

83 Lei n. 11.107/2005, Art. 7º: Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

84 Lei n. 11.107/2005, Art. 12-A: A alteração de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei pela **maioria** dos entes consorciados. (Incluído pela Lei nº 14.662, de 2023)

85 Decreto n. 6.017/2007, Art. 29, *caput*: A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados. [...]

A necessidade de ratificação por lei em cada ente consorciado para as alterações do contrato de consórcio público é um ponto crucial que visa assegurar que as modificações reflitam a vontade coletiva dos membros. Isso significa que qualquer modificação substancial, como a inclusão de novas finalidades, a alteração na forma de repasse de recursos, a mudança na estrutura de governança ou a entrada/saída de consorciados, exige um novo processo legislativo na maioria dos entes que faça parte do consórcio. Essa exigência visa a garantir a legitimidade democrática das alterações e a vinculação dos entes às novas regras.

As alterações concernentes às cláusulas essenciais do contrato, especialmente as previstas no art. 4º da Lei n. 11.107/2005 e no art. 5º do Decreto n. 6.017/2007, dependem, necessariamente, de ratificação por lei pelos entes consorciados. Nesses casos, a autonomia de gestão do consórcio não afasta a exigência de controle democrático, nem a necessidade de manifestação formal dos entes federativos quanto às regras estruturantes da associação.

Por outro lado, as alterações de caráter operacional ou administrativo que não tratem de matérias previstas no art. 4º da Lei ou no art. 5º do Decreto, podem ser promovidas apenas a partir de deliberação interna, desde que haja previsão expressa no contrato e no estatuto.

Nesse sentido, destaca-se a doutrina de Carvalho Filho:[86]

> A despeito de não haver distinção no texto da lei, nem toda alteração exigirá todo esse procedimento. Interpretação em semelhante sentido ofenderia o sistema adotado pelo legislador, além de ser extremamente burocrático e contrário aos modernos métodos de gestão. Somente alterações de fundo devem reclamar o mencionado procedimento, e por alterações de fundo podem ser consideradas aquelas relacionadas às cláusulas necessárias do protocolo de intenções (art. 4º, Lei 11.107/2005). Aliás, são necessárias justamente em razão de sua importância para o contrato, de modo que qualquer alteração em alguma delas justificaria o procedimento previsto no art. 12 da lei. Por conseguinte, alterações de pequena repercussão poderão ser decididas pela própria assembleia geral do consórcio público.



86 CARVALHO FILHO, José do Santos. Consórcios Públicos (Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007). 1ª Ed. Rio de Janeiro [RJ]: Editora Lumen Juris, 2013. P. 131.

2.7 Regime de pessoal

O regime de pessoal é um dos aspectos mais sensíveis e complexos quando se trata de consórcios públicos, dada a natureza híbrida desses entes e a necessidade de conciliar a agilidade na contratação com os princípios constitucionais da administração pública.

Quando da edição da Lei n. 11.107/2005, iniciaram-se discussões a respeito do regime jurídico que deveria ser aplicado para o pessoal do quadro próprio dos consórcios públicos constituídos como pessoas jurídicas de direito público (associações públicas). Seriam eles servidores públicos estatutários ou empregados públicos celetistas?

Antes de se adentrar no mérito da discussão, entende-se conveniente destacar os esclarecimentos de Di Pietro a respeito dos conceitos de cargo e emprego público:[87]

> Com efeito, as várias competências previstas na Constituição para a União, Estados e Municípios são distribuídos entre seus respectivos órgãos, cada qual dispondo de determinado número de cargos criados por lei, que lhes confere denominação própria, define suas atribuições e fixa o padrão de vencimento ou remuneração.
>
> Durante muito tempo, essa unidade de atribuições correspondia ao cargo e era atribuída ao funcionário público sob regime estatutário.
>
> Quando se passou a aceitar a possibilidade de contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista, a expressão emprego público passou a ser utilizada, paralelamente a cargo público, também para designar uma unidade de atribuições, distinguindo-se uma da outra pelo título de vínculo que liga o servidor ao Estado; o ocupante de emprego público tem vínculo contratual, sob regência da CLT, enquanto o ocupante de cargo público tem vínculo estatutário (...).

Feita a necessária distinção acima, cumpre registrar que, a respeito do regime de pessoal, a Lei n. 11.107/2005 só previu expressamente no texto originário do §2º do art. 6º, que os consórcios públicos de direito privado seriam regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Dessa forma, a omissão normativa sobre os consórcios públicos de direito público criou margem para discussões e discordâncias. Isso porque as associações públicas fazem parte da administração pública indireta dos entes consorciados, constituindo uma forma de autarquia, prevista no art. 41, IV, do Código Civil, o que acarretaria concluir, consequentemente, que estariam elas obrigadas à observância dos princípios e regras que regem a Administração Pública, inclusive quanto às normas relativas ao regime de pessoal.

Soma-se ao contexto de insegurança jurídica inaugurado pela redação do citado dispositivo da Lei n. 11.107/2005, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) durante o julgamento da ADI 2135-4/DF em 2007 repristinando o texto originário do caput do art. 39 da CR/88 que instituía o regime jurídico único para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional. A partir disso, alguns Tribunais de Contas, como o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS)[88], passaram a adotar entendimento de que as associações

87 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 38. Ed., rev., e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025. P. 612.

88 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Processo n. 9048-02.00/13-6. Relator: Conselheiro Algir Lorenzon. Julgamento em 22 de abril de 2014.

públicas, por terem caráter autárquico, deveriam se submeter ao regime estatutário, seguindo o mandamento do regime jurídico único instituído pelo art. 39 da CR/88.[89]

Diante disso, o Projeto de Lei do Senado n. 302/2015 foi apresentado com o objetivo de readequar o texto da Lei n. 11.107/2005 para evitar-se entendimentos equivocados, o que culminou na publicação da **Lei n. 13.822/19**, que alterou a redação do §2º do art. 6º da Lei n. 11.107/2005, estabelecendo de forma expressa que o pessoal das associações públicas seria contratado sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), assim como já previsto para os consórcios públicos de direito privado. O §2º do art. 6º da Lei n. 11.107/2005 passou, então, a ter a seguinte redação:

> § 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Posteriormente, em 6 de novembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de mérito da ADI n. 2.135 e reconheceu a constitucionalidade da alteração promovida pela Emenda Constitucional n. 19/1998 no caput do art. 39 da Constituição da República, afastando a obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional. A decisão produziu efeitos prospectivos, preservando os regimes jurídicos dos servidores já admitidos. Esse novo entendimento, contudo, não alterou o regime de pessoal aplicável aos consórcios públicos, pois, conforme destacado anteriormente, o art. 6º, § 2º, da Lei n. 11.107/2005, com redação dada pela Lei n. 13.822/2019, estabelece expressamente que o pessoal dos consórcios públicos, independentemente de sua personalidade jurídica, será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Registra-se que o TCEMG adota o entendimento no sentido de que o pessoal do quadro próprio dos consórcios públicos constituídos como associações públicas deve submeter-se ao regime celetista, desde 2013, conforme consignado no parecer em resposta à Consulta n. 838654 (6/2/2013),[90] oportunidade na qual o Tribunal Pleno concluiu que, independentemente da personalidade jurídica do consórcio, não há lugar para cargos públicos, mas apenas para empregos públicos, providos por concurso e regidos pela CLT.

O entendimento do TCEMG se assenta, essencialmente, na terminologia da Lei n. 11.107/2005, que faz referência a “empregados” e “empregos públicos”, além da dificuldade prática e jurídica de definição de um estatuto único aplicável a entidade composta por múltiplos entes federativos. Observa-se a ementa da consulta em referência:

> CONSULTA – MUNICÍPIO – CONSÓRCIO – 1) CONSTITUIÇÃO ANTERIOR

89 SILVEIRA. Léo Grandinetti da Silveira. Regime Jurídico de Pessoal das Associações Públicas. Do texto originário da Lei 11.107/05 à análise da constitucionalidade da Lei nº 13.822/19. Artigo apresentado junto à Universidade Estácio de Sá, para obtenção de bacharelado em Direito. Belo Horizonte, 2021.

90 Consulta n. 838654. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão: 6/2/2013. Publicação no DOC: 11/3/2013.

> AO ADVENTO DA LEI N. 11.107/2005 – INAPLICAÇÃO DO REGRAMENTO CONTIDO NA NOVA LEGISLAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS – ART. 19 DA LEI 11.107/2005 – OBRIGATORIEDADE DA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE DIREITO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, ADMISSÃO DE PESSOAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS – POSSIBILIDADE DE ADAPTAÇÃO À NOVA LEI – IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE NOVO CONSÓRCIO OU ASSOCIAÇÃO À MARGEM DA LEI N. 11.107/2005 – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – 2) CONSTITUIÇÃO DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO ATUAL – **CONSÓRCIO COM PERSONALIDADE DE DIREITO PÚBLICO E CONSÓRCIO COM PERSONALIDADE DE DIREITO PRIVADO – ADMISSÃO DE PESSOAL MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO – REGIME CELETISTA** – CESSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO PELO ENTE CONSORCIADO – POSSIBILIDADE – MANUTENÇÃO DO VÍNCULO LABORAL DE ORIGEM – ART. 23 DO DECRETO FEDERAL N. 6.017/2007.

Cumpre registrar que o inciso IV do art. 4º da Lei n. 11.107/2005 impõe a obrigatoriedade de o protocolo de intenções estabelecer "o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público".

A respeito de tal determinação, oportuno registrar crítica feita por Medauar:[91]

> Na prática, certamente que os consórcios públicos enfrentarão dificuldades para satisfazer esta obrigação legal. É que os aspectos relevantes que envolvem o número e a gestão de pessoas provavelmente ficarão mais evidenciados no transcurso das atividades desenvolvidas pelo consórcio, sendo de difícil determinação em momento anterior ao início de suas atividades.

Não obstante, fica claro que a admissão de pessoal deve ser precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, em respeito ao art. 37, inciso II, da CR/88:

> Constituição Federal, Art. 37, inciso II: "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Nesse sentido, cita-se Carvalho Filho:[92]

> Quando o empregador é o Estado ou pessoa de direito público, a relação de trabalho, embora regida em seu conteúdo pela CLT, sofre a incidência de algumas normas de direito público [...] Consequentemente, incidirão todas as normas constitucionais que regulam os serviços públicos ao regime trabalhista, destacando-se dentre elas a que exige a observância dos princípios administrativos (art. 37, caput) e a aprovação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos antes da contratação (Art. 37, II, CF).

Importante destacar que o emprego público, devidamente aprovado em concurso, não

---

91 MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA. Gustavo Justino de Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.p.57.

92 CARVALHO FILHO, José do Santos. Consórcios Públicos (Lei n. 11.107, de 06.04.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.01.2007). 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013. P. 131.

possui a estabilidade funcional conferida aos servidores estatutários prevista no art. 41 da CR/88. Contudo, é conferida ao empregado público segurança contra demissões arbitrárias e imotivadas, como pode acontecer no mercado de trabalho. A demissão de um empregado público exige a apresentação de uma motivação formal e por escrito, não obstante dispensar processo administrativo para tanto.

Lado outro, a Lei n. 11.107/2005 prevê a possibilidade de contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, que deverá seguir, necessariamente, o preceito do art. 37, inciso IX, da CR/88.[93] Essa exceção, no entanto, deve ser interpretada restritivamente e aplicada apenas em situações devidamente justificadas, sob pena de desvirtuar a regra geral do concurso ou processo seletivo.

Para fins de melhor compreensão do conteúdo, confira alguns conceitos pertinentes:

Cargo público	É o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupada por um servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente.[94]
Função pública	É a atribuição ou o conjunto de atribuições conferidas aos cargos isolados ou organizados em carreira ou, ainda, aos que desempenham função pública em caráter excepcional e transitório.[95]
Contratação por tempo determinado	Hipótese de contratação pela Administração pública mediante a comprovação dos seguintes requisites: “a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”.[96]
Processo seletivo simplificado	Modalidade de recrutamento de pessoal a ser contratado em hipótese de necessidade temporária de excepcional interesse público, prescindindo de concurso público.[97]
Concurso público	Forma de investidura em cargo ou emprego público, através de provas ou provas e títulos, pautado na garantia da impessoalidade, moralidade e isonomia de acesso.[98]
Cessão de servidores	É o ato pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com o órgão ou a entidade de origem, passa a ter exercício em outro órgão ou outra entidade.[99]

93 Constituição da República, Art. 37, IX: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;” (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

94 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2014. P. 615.

95 TORRES, Ronny Charles Lopes de. BALTAR NETO, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. 15. ed. - Salvador. Editora JusPodivm, 2025. P. 237.

96 TORRES, Ronny Charles Lopes de. BALTAR NETO, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. 15. ed. - Salvador. Editora JusPodivm, 2025. P. 233.

97 Art. 1º, caput, c/c art. 3º, caput, da Lei n. 8.745/1993.

98 Art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

99 Art. 3º, caput, do Decreto 10.835/2021.

Regime jurídico único	Conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e demais normas de conduta que regem a relação jurídico/funcional entre o servidor e o Poder Público.[100]

2.7.1 Concurso público x contratações temporárias x terceirização

A dicotomia entre concurso público e contratações temporárias é um tema central no regime de pessoal dos consórcios públicos, refletindo a tensão entre a necessidade de continuidade e profissionalização do quadro e a flexibilidade para atender a demandas pontuais. Como já destacado acima, a Constituição da República, em seu art. 37, incisos II e IX, estabelece as balizas para ambas as modalidades.

O concurso público é a regra geral para o provimento de cargos e empregos públicos, garantindo o acesso isonômico à administração pública. Independentemente do regime jurídico adotado pelo consórcio público, supõe-se que a realização de concurso é obrigatória, como já destacado no tópico anterior.

Este processo seletivo rigoroso visa a selecionar os profissionais qualificados e a assegurar a continuidade e a eficiência dos serviços prestados pelo consórcio. A segurança conferida aos aprovados em concurso público contribui para a formação de um corpo técnico especializado e para a redução da rotatividade, elementos cruciais para a gestão de projetos de longo prazo e para a acumulação de conhecimento institucional. Nesse sentido, destaca-se a Consulta n. 731118 (10/12/2008):[101]

> ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. NATUREZA JURÍDICA SIMILAR AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS. I. CONTRATAÇÃO COM TERCEIROS. OBRIGATORIEDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E DO PROCESSO LICITATÓRIO. **II. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO**. III. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS AOS MUNICÍPIOS REPASSADORES E AO TRIBUNAL DE CONTAS.

Além disso, na Consulta n. 896648 (25/6/2014),[102] o TCEMG pontuou que, além da necessidade de concurso, a imprescindibilidade de que referida contratação seja vinculada às finalidades institucionais do consórcio. Não se mostrando legítima, assim, a utilização do consórcio como mera intermediária para suprir necessidades exclusivas da rede de saúde de determinado município.

As contratações temporárias, por sua vez, são uma exceção à regra do concurso público, permitidas apenas para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme o art. 37, inciso IX, da CR/88.

Há decisões do TCEMG que tratam expressamente da contratação temporária no âmbito de consórcios públicos, estabelecendo que tal contratação é possível, desde que observados os

---

100 Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-regime-juridico-unico-dos-servidores-publicos/189787408

101 Consulta n. 731118. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão: 10/12/2008.

102 Consulta n. 896648. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Wanderley Avila. Sessão: 25/6/2014. Publicação no DOC: 5/8/2014.

requisitos constitucionais, legais e regulamentares. Salientam também que tal contratação não pode se destinar a suprir necessidades permanentes dos entes consorciados, assim como deve ser precedida de processo seletivo simplificado e fundamentada em situação de excepcional interesse público.

Sobre esse tipo de contratação, na Consulta n. 838498 (12/6/2019),[103] a Corte de Contas esclareceu que os Municípios podem firmar convênios ou contratos com entidades privadas, preferencialmente sem fins lucrativos, inclusive com consórcios municipais, para a execução de seus programas na área de saúde, desde que observado o caráter necessariamente complementar da participação da entidade privada e respeitadas as normas que regem essa complementação no âmbito do SUS.

Citam-se, também, as Denúncias n. 969142 (3/11/2020),[104] n. 1084707 (19/10/2021)[105] e o Processo Administrativo n. 715499 (23/8/2016),[106] em que o TCEMG manifestou-se acerca de irregularidades na contratação de serviços considerados de natureza permanente, tendo em vista o descumprimento à regra do concurso público e o fato de que as contratações por prazo determinado, por serem uma exceção, devem receber tratamento restritivo.

O uso indiscriminado ou prolongado de contratos temporários para funções permanentes é considerado burla ao princípio do concurso público e pode levar à nulidade dos contratos e à responsabilização dos gestores. A contratação temporária deve ser vista como uma solução pontual para situações emergenciais ou projetos específicos com prazo definido, e não como uma alternativa ao provimento regular de cargos.

A respeito do tema, oportuno tratar do Tema 612 do Supremo Tribunal Federal. O tema em referência conferiu densidade normativa ao art. 37, inciso IX, da CR/88, fixando critérios cumulativos e estritos para a validade das contratações temporárias no âmbito da Administração Pública. Segundo a tese firmada, tais contratações somente se legitimam quando as hipóteses excepcionais estiverem previamente previstas em lei, o prazo do vínculo for predeterminado, a necessidade administrativa possuir natureza efetivamente temporária, o interesse público apresentar caráter excepcional e, sobretudo, quando a contratação se revelar indispensável, sendo expressamente vedada sua utilização para o desempenho de serviços ordinários, permanentes ou relacionados às contingências normais da atuação administrativa. Esse entendimento reforça o caráter residual e excepcional das contratações temporárias, funcionando como parâmetro vinculante para a atuação dos gestores e como instrumento de contenção de práticas que fragilizem o princípio do concurso público, inclusive no contexto dos consórcios públicos.

---

103 Consulta n. 838498. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 12/6/2019. Publicação no DOC: 17/7/2019.

104 Denúncia n. 969142. Segunda Câmara. Rel. Cons. Sebastião Helvécio. Sessão: 3/11/2020. Publicação no DOC: 19/11/2020.

105 Denúncia n. 1084707. Primeira Câmara. Rel. Cons. Gilberto Diniz. Sessão:19/11/2021. Publicação no DOC: 27/10/2021.

106 Denúncia n. 715499. Primeira Câmara. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 23/8/2016. Publicação no DOC: 21/10/2016.

Ainda dentro do contexto atinente às contratações, cumpre discorrer a respeito da possibilidade de terceirização no âmbito dos consórcios públicos. Necessário, então, invocar o parecer dado à Consulta n. 1095479 (15/9/2021),[107] que discutiu tal possibilidade. Veja-se:

> CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. CONSÓRCIOS PÚBLICOS. TERCEIRIZAÇÃO. DECRETO N. 9.507/2018. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO. SAÚDE PÚBLICA. SERVIÇOS DE REGULAÇÃO MÉDICA. TOMADA DE DECISÕES E ORGANIZAÇÃO ESTRATÉGICA. INCOMPATIBILIDADE.
>
> 1. Os consórcios públicos podem adquirir personalidade jurídica de direito público ou privado, a depender de sua forma de constituição, entretanto, mesmo quando constituídos sob o regime jurídico privado, devem observar normas de direito público, pois são formados por entidades da Administração Pública.
>
> 2. Como tratado no âmbito da Consulta n. 1024677, a terceirização de serviços pela Administração Pública não mais é balizada pela noção de atividades meio ou finalísticas, mas sim, conforme Decreto n. 9.507/2018, sendo restrita quanto às atividades que envolvam atos decisórios, estratégicos, relacionados ao poder de polícia e regulação ou inerentes às categorias funcionais do órgão ou entidade.
>
> 3. A regulação médica tem por objeto a distribuição e organização dos profissionais de saúde e equipamentos disponíveis para o atendimento das demandas de urgência em determinada região, assim, consiste em serviço indispensável ao bom funcionamento dos sistemas públicos de saúde, exigindo a tomada de decisões estratégicas sobre a distribuição de equipes, equipamentos e atendimento de demandas, tornando-a incompatível com a terceirização, conforme art. 3º, I e II, do Decreto n. 9.507/2018.

Como se pode observar, a consulta acima citada tratou da possibilidade de terceirização da atividade de regulação médica no âmbito dos consórcios públicos, à luz do regime jurídico aplicável à terceirização na Administração Pública e, em especial, do Decreto federal n. 9.507/2018. O entendimento majoritário foi no sentido de que a terceirização administrativa não se orienta mais pela distinção entre atividades-meio e atividades-fim, mas pelas vedações expressas no Decreto n. 9.507/2018, que proíbe a execução indireta de atividades que envolvam tomada de decisão institucional, planejamento, coordenação, supervisão e controle, bem como aquelas consideradas estratégicas ou relacionadas ao poder de império do Estado. Entendeu-se, no caso, que a regulação médica é caracterizada com base em atos normativos do Ministério da Saúde e em manuais técnicos do SUS, como atividade central para o funcionamento do sistema de urgência, responsável por classificar demandas, definir prioridades, alocar recursos humanos e materiais e organizar o fluxo assistencial, exigindo decisões estratégicas e domínio dos processos sistêmicos de saúde pública. Então, em razão dessas características, o TCEMG fixou prejulgamento de tese no sentido de que **a regulação médica constitui atividade incompatível com a terceirização no âmbito dos consórcios públicos,** por se enquadrar nas vedações dos incisos I e II do art. 3º do Decreto n. 9.507/2018.

Por fim, ainda dentro daquilo que importa para empregados públicos que compõem os quadros de pessoal dos consórcios, cumpre mencionar que "(...) o teto remuneratório a ser considerado para os consórcios públicos deve ser o subsídio mais elevado dentre aqueles

107 Consulta n. 1095479. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão: 15/9/2021. Publicação no DOC: 27/9/2021.

vigentes para os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos participantes", nos termos do parecer dado à Consulta n. 1077083 (23/6/2021),[108] relatada pelo conselheiro Wanderley Ávila.

108 Consulta n. 1077083. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão: 23/6/2021. Publicação no DOC: 29/6/2021.



2.7.2 Criação de empregos

A criação de empregos públicos nos consórcios públicos é um ato que demanda rigorosa observância dos princípios constitucionais e das normas legais. Assim como em qualquer ente da administração pública, a criação de novas posições deve estar prevista no contrato de consórcio público.

Nesse sentido, Cléber Demétrio destaca que:[109]

> Quanto aos servidores do consórcio, o Decreto 6.017/2007 estabeleceu que a criação de empregos públicos depende de "previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva

109 SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos consórcios públicos. Curitiba: Juruá, 2018. P. 157.

> remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório".[110]

A criação de novos empregos pressupõe a necessidade do serviço, a dotação orçamentária suficiente e que a remuneração esteja em conformidade com os padrões do mercado e com os limites legais. Dessa forma, se não houver a devida previsão legal ou a observância dos requisitos orçamentários a criação pode ser questionada e levar à irregularidade das contas do consórcio.

Além disso, a transparência no processo de criação de empregos é fundamental. As informações sobre os cargos criados, suas atribuições, remuneração e requisitos devem ser amplamente divulgadas, permitindo o controle social e a fiscalização pelos órgãos competentes.

2.7.3 Cessão de servidores

Nas palavras da conselheira Adriene Andrade, relatora da Consulta n. 838654 (6/2/2013),[111] já citada em tópico anterior, o art. 23 do Decreto n. 6.017/2007 "admite que os consórcios contem com servidores públicos cedidos pelos entes da Federação consorciados, os quais deverão permanecer vinculados ao seu regime laboral de origem, celetista ou estatutário, não se estabelecendo vínculo com o Consórcio".



De fato, o art. 23 do Decreto n. 6.017/2007 é objetivo ao prever a possibilidade de cessão de servidores. Veja-se:

> Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.
>
> **§ 1º** Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no

110 Decreto n. 6.017/2007, Art. 22: A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

111 Consulta n. 838654. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão: 6/2/2013. Publicação no DOC: 11/3/2013.

> contrato de consórcio público.
>
> **§ 2º** O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1o deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.
>
> **§ 3º** Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

No mesmo sentido é a conclusão atingida pela Consulta n. 896648 (25/6/2014):[112]

> Ressalta-se que, na ocorrência de cessão de servidores efetivos dos municípios consorciados para o consórcio, deverão ser observados todos os requisitos necessários à legalidade do respectivo ato de cessão, conforme relacionados no parecer desta Corte, em resposta à Consulta n. [657439]. Destaca-se a necessidade de ato administrativo específico que, como tal, está sujeito a todos os seus requisitos de validade, isto é, à competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Para sua instrumentalização e requisição, faz-se necessária a celebração de convênio de cooperação, no qual esteja prevista a responsabilidade pelo pagamento da remuneração, observado o cômputo dessa despesa nos gastos com pessoal.

2.7.4 Nepotismo

Outro ponto crucial diz respeito ao nepotismo, prática de favorecimento de parentes na nomeação para cargos públicos, que é veementemente combatido pela Constituição da República e pela legislação infraconstitucional, em nome dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência que regem a administração pública.

Acerca do tema, o TCEMG possui entendimento paradigmático consolidado no parecer em resposta à Consulta n. 888123 (24/11/2014),[113] estabelecendo contornos e limites para a aferição da prática do nepotismo, notadamente em relação aos cargos de natureza política:

> CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – AGENTES POLÍTICOS – NOMEAÇÃO DE PARENTES PARA CARGO DE NATUREZA POLÍTICA – NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA VINCULANTE N. 13, APRIORISTICAMENTE – NECESSIDADE DE O NOMEADO POSSUIR APTIDÃO PARA O EXERCÍCIO DO CARGO, QUE NÃO SE CONFUNDE COM A EXIGÊNCIA DE FORMAÇÃO ACADÊMICA – OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA EFICIÊNCIA – NÃO CONFIGURA DIREITO POTESTATIVO DO GESTOR A LIVRE INDICAÇÃO DE PARENTES – A AFERIÇÃO DA CONDUTA VIOLADORA DOS PRINCÍPIOS REGENTES DEVERÁ SER ANALISADA CASO A CASO – PRECEDENTE: CONSULTA N. 835857.
>
> 1) Inexiste vedação apriorística de nomeação de parentes de autoridades públicas para os cargos de natureza política. A aferição da conduta violadora dos princípios que regem a administração ocorrerá quando da análise do caso concreto, não sendo lícita presunção de injuridicidade. Não configura direito potestativo do gestor eleito a livre indicação de parentes para os cargos políticos, devendo a escolha ser realizada com responsabilidade, pautada no melhor interesse público, impondo-se, em cada caso específico, a fiel observância dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência.

112 Consulta n. 896648. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão: dia 25/6/2014. Publicação no DOC: 5/8/2014.

113 Consulta n. 888123. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 9/7/2014. Publicação no DOC: 24/11/2014.

> 2) Não é possível, em princípio, apontar um número específico de nomeações que sejam admitidas pelo ordenamento jurídico. Esse juízo somente poderá ser feito no caso concreto, sendo óbvio que quanto maior o número de parentes nomeados para o secretariado, maiores serão as chances de caracterização de atos ímprobos.
>
> 3) Embora não se possa exigir que o nomeado tenha diploma em curso superior ligado à área da pasta, isso não significa que a nomeação possa recair em cidadão não preparado, pois, diante da responsabilidade decorrente do cargo público – em que estarão em jogo interesses da coletividade – é imperioso que haja aptidão daquele que se propõe a exercê-lo. Essa aptidão será reconhecida, no mínimo, em face de sua formação empírica, isto é, do conhecimento adquirido por meio de sua experiência profissional, o que não se confunde com a exigência de formação acadêmica.

Nos consórcios públicos, dada a sua natureza jurídica, a proibição do nepotismo é igualmente aplicável e de observância obrigatória.

Embora a Lei n. 11.107/2005, ou o Decreto n. 6.017/2007, não contenha um artigo específico sobre nepotismo, a sua proibição decorre diretamente do art. 37, *caput*, da CR/88, que estabelece os princípios da administração pública.

A Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento nos termos a seguir:

> A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

A prática de nepotismo em consórcios públicos pode levar à anulação dos atos de nomeação, à responsabilização dos gestores por improbidade administrativa e à irregularidade das contas.

É fundamental que os consórcios públicos estabeleçam em seus estatutos e regimentos internos normas claras de combate ao nepotismo, bem como mecanismos de controle e fiscalização. A transparência nas nomeações para cargos em comissão e funções de confiança é essencial para prevenir essa prática e garantir a observância dos princípios republicanos. A fiscalização por parte dos órgãos de controle externo e interno, bem como a atuação do Ministério Público, são cruciais para coibir o nepotismo e assegurar a probidade na gestão dos consórcios.





2.8 Representação dos entes consorciados

A representação dos entes consorciados na estrutura de governança do consórcio público é um elemento crucial para garantir a legitimidade das decisões, a equidade na distribuição de responsabilidades e benefícios, e a efetividade da gestão associada.

O art. 4º da Lei n. 11.107/2005 (incisos VI, VII e VIII) e o art. 5º do Decreto n. 6.017/2007 (incisos VI, VII e VIII), listam os elementos essenciais do protocolo de intenções, indicando a necessidade de se definir a forma de eleição e o mandato dos membros do conselho de administração e do conselho fiscal, bem como a forma de deliberação dos consorciados. Isso demonstra a preocupação do legislador em garantir que a estrutura de representação seja definida desde as etapas iniciais da constituição do consórcio.

Assim sendo, o contrato de consórcio público deve prever a forma de deliberação dos consorciados, bem como a eleição e o mandato dos membros dos órgãos de direção e fiscalização. Essa previsão visa a assegurar que todos os entes participantes tenham voz e voto nas decisões que afetam o consórcio e, consequentemente, seus próprios interesses.

O representante legal do consórcio será, nos termos do art. 4º, inciso VIII, da Lei n. 11.107/2005, obrigatoriamente Chefe do Poder Executivo de um dos entes da Federação consorciado, cabendo ao protocolo de intenções estabelecer a forma de eleição e a duração do mandato. A forma de representação e o peso dos votos podem variar conforme o contrato

de consórcio. Nos termos do art. 4º, §2º da Lei 11.107/2005, “o protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado 1 voto a cada ente consorciado”.

A escolha do modelo de representação é estratégica e deve buscar um equilíbrio entre a equidade e a eficiência na tomada de decisões.

A respeito das questões acima apontadas, mister destacar considerações feitas por Medauar: [114]

> As normas de convocação versarão, por exemplo, sobre quem e de que modo poderá solicitar a instauração de Assembleia Geral e qual o quórum necessário para a sua abertura. Em sede protocolo de intenções, pode haver a determinação da existência de assembleias ordinárias e de assembleias extraordinárias dos consórcios, suas atribuições e competências, com a previsão de normas diferenciadas para as respectivas convocações.
>
> As normas de funcionamento têm por objeto disciplinar, por exemplo, os procedimentos que devem ser seguidos pelos entes consorciados visando à emissão de deliberações; o quórum necessário para a tomada de decisões, em primeira convocação e nas convocações seguintes; os critérios de desempate.
>
> Tanto as normas de convocação, como as normas de funcionamento da Assembleia Geral serão reproduzidas no estatuto do consórcio, devendo haver a previsão de normas específicas, inclusive, para a sua elaboração, aprovação e modificação.
>
> [...]
>
> A representação legal do consórcio deverá recair no Chefe do Poder Executivo de um dos entes federados que o integram. Sendo uma decisão da mais alta relevância, embora o texto legal seja silente a seu respeito, parece razoável afirmar que caberá à Assembleia Geral – instância máxima do consórcio – eleger o representante legal da entidade consorcial.
>
> A forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio deverão estar previstas em cláusula específica do protocolo de intenções.
>
> A propósito da forma de eleição, por exemplo, deve haver previsão acerca do quórum para a tomada de tal deliberação.
>
> Sobre a duração do mandato do representante legal, a lei não fixou prazo mínimo ou prazo máximo, cabendo ao estatuto do consórcio dispor a esse respeito. Além disso, dentre outros aspectos, a norma estatutária deverá estabelecer a possibilidade ou não de reeleição do representante legal.

Nota-se, portanto, que qualquer ambiguidade ou falha na definição de como os entes são representados e como as decisões são tomadas pode gerar conflitos internos e questionamentos sobre a validade dos atos do consórcio. A transparência na atuação dos representantes e a prestação de contas aos respectivos entes consorciados são essenciais para a manutenção da confiança e da cooperação.

114 MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. P. 54-56.



2.8.1 Assembleia geral, conselho, diretoria

A disciplina jurídica dos consórcios públicos, tal como estabelecida pela Lei n. 11.107/2005 e regulamentada pelo Decreto n. 6.017/2007, confere ampla relevância à autonomia organizacional dos entes consorciados. Nesse modelo, a lei fixa as bases gerais de funcionamento consórcios públicos, mas deixa aos estatutos a tarefa de detalhar a organização interna e o funcionamento dos órgãos que compõem a pessoa jurídica formada para a gestão associada de serviços públicos.

Nesse contexto, a Assembleia Geral ocupa posição central na estrutura do consórcio público. A Lei n. 11.107/2005 a reconhece como a instância máxima deliberativa do consórcio, o que significa que dela emanam as decisões fundamentais sobre os rumos institucionais da entidade. Embora a lei e o decreto regulamentador não tenham definido expressamente a composição desse órgão, é compatível com a lógica federativa do instituto que a assembleia reúna os representantes máximos dos entes consorciados, especialmente os Chefes do Poder Executivo, a quem compete a condução política e administrativa dos respectivos entes.

A ausência de disciplina legal minuciosa sobre a composição da assembleia reforça a opção do legislador por um modelo flexível, voltado à adaptação às peculiaridades de cada consórcio. Assim, os estatutos assumem papel decisivo: são eles que devem disciplinar a estrutura organizacional, as competências internas, o quórum de deliberação e as regras de funcionamento dos órgãos colegiados e executivos. Em outras palavras, a lei estabelece o núcleo mínimo do regime jurídico do consórcio, enquanto o estatuto completa a disciplina institucional.

No plano funcional, a Assembleia Geral deve concentrar as deliberações de maior relevo, sobretudo aquelas relacionadas à aprovação e alteração do estatuto, à definição das diretrizes gerais de atuação e à orientação política do consórcio. Ainda que determinadas atribuições não tenham sido expressamente positivadas na Lei n. 11.107/2005 ou no decreto regulamentador, nada impede que os estatutos as prevejam, desde que observados os limites legais e a finalidade pública do consórcio. Trata-se de decorrência direta da

autonomia organizacional conferida aos entes federativos consorciados.

Ademais, oportuno transcrever a lição de Silva:[115]

> A Lei dos Consórcios explicita que a assembleia geral é a "instância máxima" deliberativa de um consórcio público. Contudo, o referido normativo, assim como o Decreto 6.017/2017, que o regulamentou, deixou de trazer expressa previsão acerca de sua composição.
>
> Assim, na busca pela definição do órgão de maior competência deliberativa da estrutura de um consórcio público, encontrou-se no PL 3.884/2004 regra estabelecendo que a assembleia é composta exclusivamente pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, que deverá, dentre outras tarefas, elaborar, aprovar e modificar o estatuto que disciplinará as atividades do consórcio.
>
> Outras atribuições sugeridas pelo projeto de lei seriam a apreciação e aprovação das propostas orçamentárias, que muito embora não tenham sido incorporadas ao ordenamento jurídico por inexistirem na Lei dos Consórcios e no seu Decreto regulamentar, portanto, não sendo obrigatórias, apresentam-se como adequadas orientações de condutas aos entes consorciados.

A lei é silente no que tange à extensão da estrutura organizacional dos consórcios públicos. Nada foi dito além da capitulação da Assembleia Geral como órgão máximo das entidades.

A respeito desse lapso legal, faz-se importante trazer, novamente, as considerações do citado autor,[116] que sugere possível detalhamento da organização estrutural dos consórcios públicos:

> No que tange à estrutura organizacional das pessoas jurídicas suportes de consórcios públicos, a Lei 11.107/2005 foi econômica, referindo apenas que a Assembleia Geral é a instância máxima do consórcio público. No mais, expressamente dispôs a Lei dos Consórcios Públicos que "os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público, deixando, assim, a definição da estrutura organizacional de uma pessoa jurídica suporte de consórcio público à livre discricionariedade dos entes federativos consorciados, de modo a poder atender da melhor forma possível às peculiaridades de cada caso concreto.
>
> Nesse tocante, sugiro que os consórcios públicos utilizem da seguinte estrutura organizacional:
>
> a) Assembleia Geral, como instância máxima deliberativa do consórcio, composta pelos chefes dos poderes executivos dos entes consorciados;
>
> b) Conselho (ou Comitê) de Administração, colegiado formado pelo Presidente, Vice-Presidente, Tesoureiro e Secretário do consórcio, cuja atribuição principal é a de planejar todas as ações de natureza administrativa do consórcio, fiscalizando a Diretoria Executiva na sua execução;
>
> c) Conselho Fiscal, composto por cinco membros, sendo três integrantes da Assembleia Geral, um representante da sociedade civil e um assessor jurídico de um dos entes consorciados, é o órgão fiscalizatório do consórcio, responsável por verificar a regularidade das contas do consórcio;
>
> d) Diretoria Executiva, constituída por um secretário executivo do consórcio,

115 SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos consórcios públicos. Curitiba: Juruá, 2018. P. 112.

116 SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos consórcios públicos. Curitiba: Juruá, 2018. P. 147.

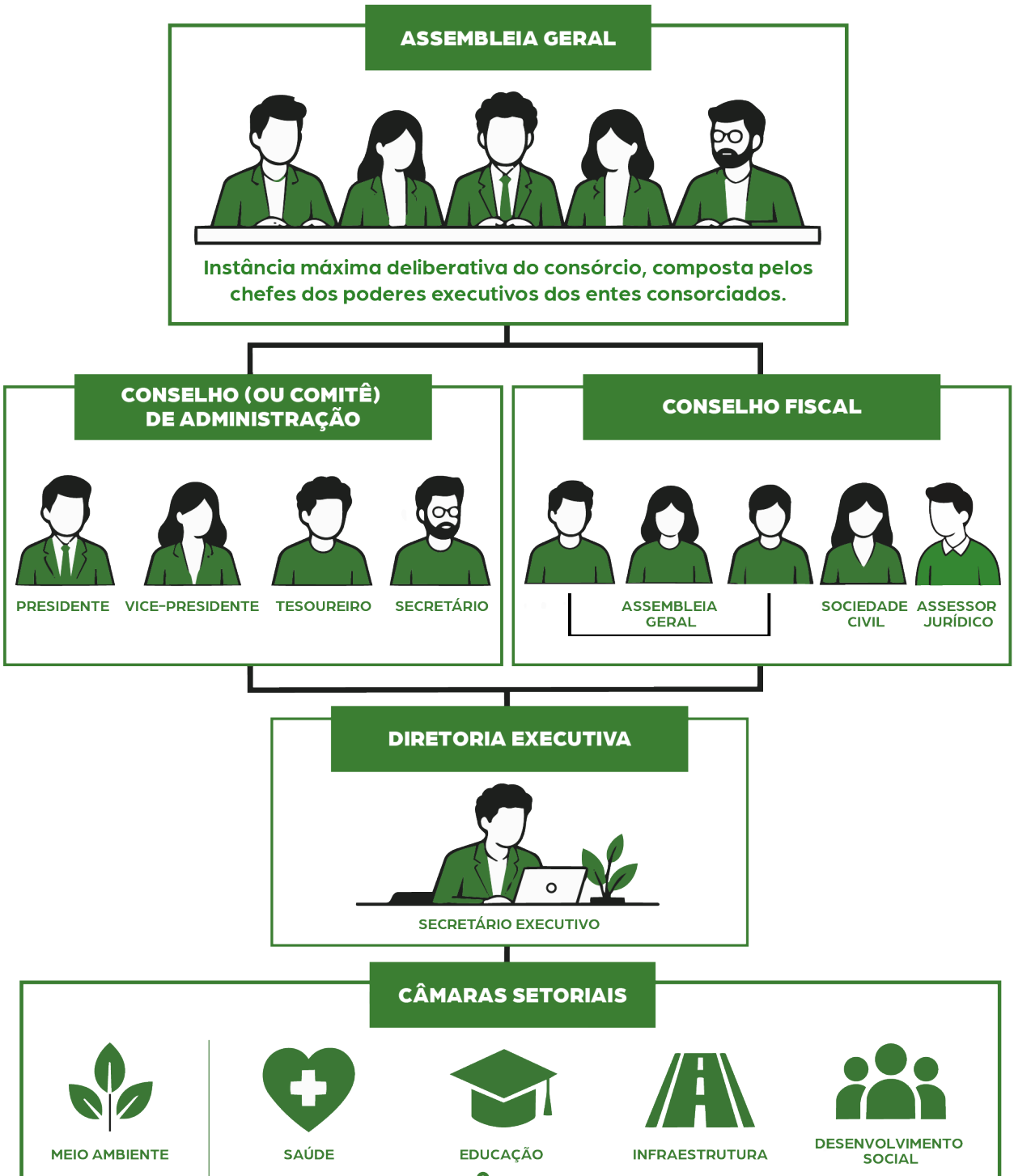
responsável por promover a execução das deliberações da Assembleia Geral e do Conselho /Comitê de Administração; e

e) por fim, sempre sugiro a criação de Câmaras Setoriais, diretamente subordinadas ao Conselho/Comitê de Administração, tendo por atribuição o planejamento e execução de políticas públicas específicas de interesse comum dos entes consorciados.

Para chegar a essa formatação organizacional, busquei inspiração na organização utilizada pelo setor privado, em especial, pelas sociedades anônimas, cuja simplicidade viabilizam uma gestão eficiente, eficaz e efetiva.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Sugestões do autor Cleber Demetrio Oliveira da Silva feitas no Manual dos consórcios públicos. Curitiba: Juruá, 2018.



Em síntese, a estrutura organizacional dos consórcios públicos deve ser definida de modo compatível com a Lei n. 11.107/2005, com o Decreto n. 6.017/2007 e, sobretudo, com os estatutos de cada consórcio, que são o instrumento central de concretização da sua estrutura orgânica.

3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO

A compreensão dos instrumentos de gestão dos consórcios públicos exige, antes de tudo, distinguir o momento de formação da pessoa jurídica consorcial do momento de sua atuação administrativa concreta. Enquanto a constituição do consórcio se estrutura pelo protocolo de intenções, por sua ratificação legislativa e pelo contrato de consórcio público, a gestão cotidiana da entidade depende de instrumentos que regulam financiamento, execução de serviços, prestação de contas e obrigações entre os participantes.

Por isso, o contrato de rateio e o contrato de programa ocupam papel central: o primeiro viabiliza o custeio do consórcio, ao passo que o segundo disciplina a prestação de serviços públicos em regime de gestão associada.[117] Essa separação ajuda a organizar o estudo, porque mostra que a existência jurídica do consórcio não basta, por si só, para assegurar sua capacidade de operar; é preciso que os instrumentos de gestão deem sustentação financeira, operacional e jurídica à cooperação federativa.

Antes de adentrar no tema, entende-se pertinente introduzir o quadro a seguir:

Aspecto	Contrato de Rateio	Contrato de Programa
Finalidade	Financiar o consórcio	Executar serviços públicos
Base legal	Art. 8º da Lei 11.107/2005	Art. 13 da Lei 11.107/2005
Objeto	Transferência de recursos	Prestação de serviços
Partes	Entes consorciados e consórcio	Entes federativos e/ou consórcio
Natureza principal	Financeira	Operacional

3.1 Instrumentos de gestão x instrumentos constitutivos

Os instrumentos constitutivos são aqueles voltados à criação e à estruturação jurídica do consórcio público. Nessa categoria, estão o protocolo de intenções, sua ratificação por lei e o contrato de consórcio público, que permitem a formação da pessoa jurídica consorcial, seja como associação pública, seja como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Já os instrumentos de gestão são utilizados após essa etapa constitutiva e, portanto, servem para disciplinar a atuação concreta do consórcio. Nesse grupo, destacam-se o contrato de rateio, que organiza o aporte de recursos pelos entes consorciados, e o contrato de programa, que regula obrigações assumidas no âmbito da gestão associada de serviços públicos.[118]

117 BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 8º, caput e §§ 1º a 5º. BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 13, caput e §§ 1º a 8º.

118 BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 8º, caput e §§ 1º a 5º. BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 13, caput e §§ 1º a 8º.

Assim, embora os instrumentos constitutivos e os instrumentos de gestão cumpram funções diferentes, eles se complementam, pois a estrutura criada pelo contrato de consórcio depende dos instrumentos de gestão para produzir resultados administrativos efetivos.



3.2 Contrato de rateio

3.2.1 Conceito

O contrato de rateio é o principal instrumento financeiro dos consórcios públicos por meio do qual ocorre a **transferência de recursos** dos entes consorciados ao consórcio. Pode-se dizer, assim, que é o instrumento pelo qual os entes consorciados se comprometem a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.[119]

O art. 8º da Lei n. 11.107/2005 estabelece que os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio mediante contrato de rateio, o que demonstra que esse ajuste é condição essencial para que ocorra o repasse de valores à entidade consorcial.[120]

119 BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, arts. 2º, VII.

120 BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 8º, caput e §§ 1º a 5º.

Além disso, o contrato de rateio conecta o planejamento orçamentário de cada ente à execução das atividades consorciais, de modo que sua análise exige diálogo constante com o direito financeiro, com a contabilidade pública e com as regras de responsabilidade fiscal. [121]

De forma simplificada, é possível ilustrar o contrato de rateio a partir do desenho a seguir:



3.2.2 Natureza jurídica

O contrato de rateio possui natureza de **contrato de direito público**, pois envolve entes federativos e consórcio público, tem objeto financeiro vinculado à atuação administrativa e se submete às normas de direito financeiro e de contabilidade pública. [122]

Embora inserido em uma relação de cooperação federativa, o contrato de rateio apresenta obrigações concretas e exigíveis, especialmente porque define o dever de aporte financeiro de cada ente consorciado. [123]Por essa razão, sua natureza combina cooperação institucional e vínculo obrigacional, já que o consórcio depende dos recursos pactuados para cumprir suas finalidades, e os entes dependem da correta aplicação desses recursos para justificar a despesa em suas contas. [124]

---

121 BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, arts. 2º, VII, 13 a 17 e 26. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, arts. 2º, I, 5º, 7º, 11, 12, 14 e 15.

122 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 101-103.

123 BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 8º, caput e §§ 1º a 5º.

124 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, arts. 2º, I, 5º, 7º, 11, 12, 14 e 15.

3.2.3 Partes

As partes diretamente relacionadas ao contrato de rateio são os entes consorciados e o consórcio público. Embora o consórcio seja formado por vários entes federativos, cada obrigação de aporte decorre da relação entre o ente que assume o dever de transferir recursos e a entidade consorcial responsável por recebê-los e aplicá-los nas finalidades pactuadas. [125]

Nos termos do art. 8º, § 3º, da Lei n. 11.107/2005, os entes consorciados, isoladamente ou em conjunto, bem como o próprio consórcio público, possuem legitimidade para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio. Assim, o consórcio pode cobrar do ente inadimplente a realização dos aportes assumidos, enquanto os entes consorciados podem exigir, conforme as obrigações estabelecidas no instrumento, a correta aplicação dos recursos, a execução das ações pactuadas e a apresentação das informações necessárias ao acompanhamento e à prestação de contas. [126]

3.2.4 Objeto

O objeto do contrato de rateio é o fornecimento de recursos financeiros para custear despesas do consórcio público. Entretanto, a aplicação desses recursos não pode ocorrer de modo genérico, porque o art. 8º, §2º da Lei n. 11.107/2005 veda a utilização dos valores entregues por contrato de rateio para atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

O art. 15 do Decreto n. 6.017/2007 complementa essa regra ao definir despesa genérica como aquela cuja execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida, ressalvando as despesas de administração e planejamento previamente classificadas segundo normas de contabilidade pública. [127]Portanto, o objeto financeiro do rateio deve estar vinculado às finalidades do consórcio e devidamente classificado, para que o gasto seja identificável, controlável e compatível com o orçamento dos entes consorciados. [128]

---

125 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei nº 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed.. São Paulo: Atlas, 2013. p. 103-111.

126 BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 8º, caput e §§ 1º a 5º. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 103-111.

127 Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública..

128 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, arts. 2º, I, 5º, 7º, 11, 12, 14 e 15.

3.2.5 Caminho dos recursos do contrato de rateio

Para compreender os próximos pontos relacionados ao contrato de rateio, entende-se necessário visualizar o caminho percorrido pelos recursos. Inicialmente, o consórcio estima quanto precisará gastar no exercício seguinte para manter sua estrutura e executar as ações previstas. Em seguida, esse custo é distribuído entre os entes consorciados de acordo com os critérios de rateio definidos nos instrumentos do consórcio.

Depois de conhecer o valor que lhe caberá, cada ente deve reservar em seu orçamento os recursos necessários ao pagamento. Essa previsão não significa que o dinheiro já foi transferido: ela representa apenas a autorização orçamentária para que a despesa possa ser realizada. Com a aprovação das leis orçamentárias e a celebração do contrato de rateio, os entes efetuam os aportes nas condições pactuadas. O consórcio recebe os valores, executa as despesas e encaminha aos participantes as informações necessárias ao acompanhamento e à consolidação das contas públicas.

De forma simplificada, o ciclo pode ser representado pelas seguintes etapas:



3.2.5.1 Previsão orçamentária das obrigações a serem assumidas com o consórcio via contrato de rateio

Antes da celebração do contrato de rateio, o ente consorciado deve prever em seu orçamento os recursos necessários ao cumprimento das obrigações que pretende assumir perante o consórcio público. Essa previsão ocorre por meio da inclusão de dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou, quando necessário, mediante abertura de créditos adicionais.

A previsão orçamentária das obrigações assumidas por contrato de rateio é requisito central para a regularidade do ajuste. A Lei n. 11.107/2005 estabelece que o contrato de rateio será

formalizado em cada exercício financeiro e que sua vigência não será superior à das dotações que o suportam, ressalvada a hipótese de contratos cujo objeto seja exclusivamente projeto consistente em programas e ações contemplados em plano plurianual. [129]

O art. 13, §1º do Decreto n. 6.017/2007 reforça essa exigência ao dispor que o contrato de rateio depende da previsão de recursos orçamentários suficientes ao pagamento das obrigações contratadas.[130] Portanto, a obrigação financeira pactuada não pode ser dissociada da dotação que lhe dá suporte, pois o contrato de rateio funciona em estreita conexão com a autorização orçamentária de cada ente consorciado. [131]

A lei orçamentária e o contrato de rateio exercem funções complementares: o orçamento autoriza a despesa, enquanto o contrato de rateio estabelece juridicamente a obrigação de realizá-la.

Para simplificar a compreensão dos temas deste capítulo, segue quadro conceitual:

Lei orçamentária anual (LOA)	É a lei orçamentária de iniciativa do Poder Executivo e aprovada pelo Legislativo que prevê as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro, funcionando como instrumento anual de planejamento, autorização e controle. Deve ser compatível com os outros instrumentos orçamentários (PPA e LDO).[132]
Dotação orçamentária	Importância consignada no orçamento para atender a determinada despesa e permitir a execução das ações atribuídas ao órgão ou entidade.[133]
Crédito adicional	Autorização de despesa não prevista ou insuficientemente dotada na lei orçamentária. Os créditos adicionais podem ser suplementares, quando reforçam uma dotação existente; especiais, quando se destinam a despesa sem dotação específica; ou extraordinários, quando atendem a despesas urgentes e imprevistas nas hipóteses legais.[134]
Despesa corrente	São aquelas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.[135]
Despesa de capital	São aquelas que contribuem diretamente para essa formação ou aquisição.[136]

129 BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 8º, § 1º.

130 Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

131 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 103-111.

132 CR/88. Art. 165, III, §5º e §8º; art. 166, caput e §3º, I.

133 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 100.

134 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 101-102; Lei nº 4.320/1964, arts. 40 e 41.

135 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 77.

136 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 77.

Grupo de natureza da despesa	Classificação que reúne elementos de despesa com características semelhantes quanto ao objeto do gasto. Entre os grupos aplicáveis às transferências decorrentes de contrato de rateio estão pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras.[137]
Modalidade de aplicação	Informação que indica se os recursos serão aplicados diretamente pelo órgão ou entidade detentora do crédito ou se serão transferidos para outra entidade pública ou privada. Essa classificação também auxilia na eliminação da dupla contagem de recursos nos orçamentos. Nas transferências ordinárias realizadas por contrato de rateio, utiliza-se a modalidade de aplicação 71 — Transferências a Consórcios Públicos mediante Contrato de Rateio.[138]
Elemento de despesa	Classificação destinada a identificar o objeto do gasto, como pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, obras, equipamentos e outros objetos utilizados pela Administração Pública. No caso das transferências efetuadas em virtude do contrato de rateio, utiliza-se o elemento 70 — Rateio pela Participação em Consórcio Público.[139]
Função e subfunção	Função: maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público, como saúde, educação, cultura, saneamento e administração. Sua utilização permite identificar a área governamental na qual a despesa será realizada.[140] Subfunção: nível de agregação imediatamente inferior à função, utilizado para especificar a natureza básica da ação governamental. Por exemplo, dentro da função Educação, pode ser utilizada a subfunção Educação Infantil.[141]
Fonte ou destinação de recurso	Classificação que relaciona a origem do recurso à sua aplicação. Na receita, indica a destinação dos valores arrecadados; na despesa, identifica a origem dos recursos utilizados. Esse mecanismo permite controlar recursos vinculados a finalidades específicas e acompanhar se foram empregados de acordo com as normas aplicáveis.[142]
Consolidação das contas	Procedimento pelo qual as despesas realizadas pelo consórcio com os recursos recebidos por contrato de rateio são consideradas nas contas dos entes consorciados. Para isso, o consórcio deve fornecer informações que permitam atribuir as despesas a cada ente conforme sua classificação econômica e as atividades ou projetos atendidos. A adequada classificação também possibilita eliminar, na consolidação das demonstrações contábeis, as operações realizadas entre os entes consorciados e o próprio consórcio, evitando dupla contagem.[143]

137 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 78-79 e 517.

138 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 79; para a modalidade específica do rateio, P. 82 e 517.

139 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 84 e 95; para sua aplicação aos consórcios, P. 517.

140 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 73-74.

141 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 74-75.

142 MCASP, 11ª ed., 2025, P. 140-141.

143 Lei nº 11.107/2005, art. 8º, § 4º; MCASP, 11ª ed., 2025, p. 68; Portaria STN nº 274/2016, arts. 11 e 12.

3.2.5.2 Imposto de Renda Retido na Fonte

De acordo com o art. 43 do Código Tributário Nacional (CTN), o fato gerador do imposto sobre a renda é a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de:

- renda (produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos);
- proventos de qualquer natureza (demais acréscimos patrimoniais)

Em determinados casos, contudo, a legislação tributária atribui à fonte pagadora a responsabilidade pela retenção e pelo recolhimento do imposto incidente sobre tais rendimentos, de modo que o valor correspondente é deduzido do pagamento efetuado ao contribuinte. Esse fenômeno é conhecido como retenção na fonte.

Nos consórcios públicos, o tratamento do IRRF exige atenção a quatro questões: a quem pertence a receita; como ela pode ser destinada ao consórcio; como deve ser contabilizada; e como o valor deve ser atribuído e informado aos Municípios consorciados.



3.2.5.2.1 Titularidade do IRRF

A destinação do IRRF depende da personalidade jurídica do consórcio, que pode ser de direito público ou privado (art. 6º, incisos I e II, da Lei n. 11.107/2005).

Nos consórcios constituídos como **associações públicas**, isto é, pessoas jurídicas de direito público com natureza autárquica, o produto do IRRF incidente sobre os pagamentos realizados pela entidade pertence aos Municípios consorciados, e não ao próprio consórcio, nos termos do art. 158, I, da Constituição da República.

Esse é o entendimento da Receita Federal do Brasil (RFB) manifestada por meio de sua Coordenação-Geral de Tributação:[144]

144 Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Tributação. Solução de Consulta Cosit n. 259, de 26/05/17.

> CONSÓRCIO PÚBLICO CONSTITUÍDO COMO ASSOCIAÇÃO PÚBLICA. DESTINAÇÃO DO PRODUTO DO IMPOSTO. O produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos consórcios intermunicipais constituídos sob a forma de associação pública pertence aos municípios, aplicando-se as disposições acerca de repartição de receitas constantes do art. 158, inciso I, da Constituição Federal.

Posteriormente, ao apreciar a Consulta n. 1058877 (24/8/2020),[145] o TCEMG acolheu essa mesma tese ao reconhecer que a associação pública, por ostentar natureza autárquica, enquadra-se na regra constitucional de repartição de receitas aplicável aos Municípios, às suas autarquias e às fundações por eles instituídas e mantidas.

A IN TCEMG n. 01/2026 confirmou a diretriz ao estabelecer expressamente que o IRRF decorrente de pagamentos realizados por consórcio constituído como pessoa jurídica de direito público pertence aos Municípios consorciados (art. 22)[146].

Assim, embora o consórcio efetue a retenção do imposto, o valor não se torna automaticamente receita própria da entidade. Cabe ao consórcio identificar a parcela pertencente a cada Município e adotar os procedimentos contábeis, orçamentários e informacionais correspondentes.

Nos consórcios constituídos como **pessoas jurídicas de direito privado**, a regra é diferente. Como essas entidades não possuem natureza autárquica, não se aplica a repartição prevista no art. 158, I, da Constituição da República. Nessa hipótese, o IRRF deve ser recolhido aos cofres da União, observada a legislação tributária específica (art. 29 da IN n. 01/2026 e Consulta n. 1058877).



145 Consulta n. 1058877. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 5/8/2020. Publicação: 24/8/2020.

146 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa n. 1/2026.

3.2.5.2.2 Destinação do IRRF ao consórcio por contrato de rateio

Embora pertença aos Municípios, o produto do IRRF pode ser destinado ao próprio consórcio. Para tanto, a IN TCEMG n. 1/2026 exige que essa destinação esteja expressamente prevista no contrato de rateio e que o instrumento estime a parcela de seu valor a ser custeada com recursos provenientes do imposto retido (arts. 16 e 22, parágrafo único).

Nesse contexto, o contrato de rateio deve estimar o montante que será suportado com recursos do IRRF (art. 16, § 1º, da IN TCEMG n. 1/2026). Caso os valores retidos superem a quantia prevista no contrato ou em eventual termo aditivo, o excedente deverá ser recolhido aos cofres dos Municípios consorciados, observados os critérios de apropriação aplicáveis (art. 16, § 2º, da IN TCEMG n. 1/2026).

É importante mencionar que, mesmo quando destinado ao consórcio, o IRRF mantém a natureza de receita tributária municipal. Assim, os Municípios devem preservar os registros contábeis e os efeitos fiscais dessa receita, nos termos do art. 24 da IN TCEMG n. 1/2026. Para o consórcio, o valor destinado constitui receita decorrente de contrato de rateio e somente pode ser reconhecido como receita orçamentária depois que o Município executar regularmente a despesa correspondente à transferência (art. 23 da IN TCEMG n. 1/2026).

Vale ressaltar que essa receita deve ser considerada pelos Municípios na apuração:

- da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 2º, IV, da Lei Complementar n. 101/2000);
- da base de cálculo dos recursos mínimos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (art. 212 da Constituição da República); e
- da base de cálculo dos recursos mínimos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) (art. 198, § 2º, III, da Constituição da República).



3.2.5.2.3 Critérios de atribuição do IRRF aos Municípios

A parcela de IRRF pertencente a cada Município deve ser definida de acordo com a natureza da despesa que originou a retenção. A aplicação de um único critério a todas as situações pode atribuir receita a Município que não participou da despesa correspondente. Na tabela a seguir, esquematiza-se as diferentes situações previstas na IN TCEMG n. 1/2026:

Situação	Critério de atribuição do IRRF
Despesa comum, custeada com recursos do rateio	O valor é atribuído aos Municípios na mesma proporção de participação no rateio do exercício em que ocorrer a despesa (art. 26)
Despesa rateável custeada com recursos próprios do consórcio	O valor é atribuído de acordo com a participação de cada Município no patrimônio do consórcio na data da retenção (art. 26, parágrafo único)
Contratação apartada do rateio para atender a demanda individual	O valor pertence integralmente ao Município que demandou o bem ou serviço (art. 27)
Convênio ou instrumento congênere com ente não consorciado ou entidade a ele vinculada	O valor é atribuído de acordo com a participação de cada Município no patrimônio do consórcio na data da retenção (art. 28)

Em termos práticos, o critério proporcional ao rateio é adequado para despesas comuns a todos os consorciados. Ele não deve ser utilizado para despesas individualizadas, pois isso poderia transferir parte da receita a Municípios que não participaram da contratação que gerou a retenção.

3.2.5.2.4 Procedimentos contábeis e orçamentários

A Consulta n. 1058877 (24/8/2020)[147] estabeleceu o seguinte fluxo contábil do IRRF destinado ao consórcio.

A) No consórcio:

- no momento da retenção do imposto, os valores arrecadados devem ser contabilizados como receita extraorçamentária, com o correspondente registro no passivo circulante;
- no momento da apropriação dos valores, o consórcio deve registrar o recolhimento do IRRF aos entes consorciados por meio de despesa extraorçamentária, promovendo a baixa do passivo circulante;
- posteriormente, após a execução da transferência decorrente do contrato de rateio pelo Município consorciado, os valores retornam aos registros do consórcio sob a forma de receita orçamentária por recebimento de transferência do contrato de rateio (art. 23 da IN TCEMG n. 01/2026).

147 Consulta n. 1058877. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 5/8/2020. Publicação: 24/8/2020.

B) Nos Municípios consorciados:

- os valores atribuídos a título de IRRF devem ser registrados como receita orçamentária;
- em seguida, quando houver destinação ao consórcio, devem ser registrados como despesa orçamentária relativa à transferência decorrente do contrato de rateio, sob a modalidade de aplicação 71.[148]

Em resumo, sob a perspectiva contábil, o fluxo deve evidenciar a titularidade municipal do IRRF, seguida de sua transferência ao consórcio por meio do contrato de rateio e do posterior reconhecimento da receita pelo consórcio.

Nesse sentido, reitera-se que a destinação do IRRF ao consórcio não descaracteriza a condição de receita tributária municipal, devendo ser mantidos os registros contábeis e os efeitos fiscais desse tipo de receita nos municípios (art. 24 da IN TCEMG n. 1/2026). Dessa forma, ainda que não haja efetiva saída financeira dos recursos do caixa do consórcio, há necessidade de reconhecimento da receita tributária municipal e da correspondente despesa de transferência.

Por conseguinte, a retenção do imposto pelo consórcio, por si só, não autoriza o reconhecimento imediato de receita orçamentária pela entidade. O produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte destinado ao consórcio será, para todos os efeitos, receita decorrente de contratos de rateio e só poderá ser reconhecido como receita orçamentária do consórcio após a regular execução da despesa referente à transferência via contrato de rateio no município consorciado (art. 23 da IN TCEMG n. 1/2026).

Por fim, vale ressaltar que a aplicação desse roteiro deve observar os normativos que regem a contabilidade aplicada ao setor público, as disposições da IN TCEMG n. 1/2026 e as orientações emitidas pela Coordenadoria do Sicom ou outra unidade do Tribunal de Contas que vier a substitui-la (art. 18 e art. 35 da IN TCEMG n. 1/2026).

3.2.5.2.5 Comunicação aos Municípios e prestação de contas

O consórcio deve informar a cada Município o valor do IRRF que lhe foi atribuído. A informação deve ser prestada no mesmo prazo em que o consórcio teria de recolher o imposto aos cofres municipais, conforme a legislação tributária aplicável (art. 25 da IN TCEMG n. 1/2026).

Vale reiterar que a comunicação anual não é suficiente. O envio tardio impede que os Municípios reconheçam a receita no período correto e pode afetar a elaboração dos demonstrativos fiscais. Conforme mencionado anteriormente, o IRRF repercute na RCL, no RGF e nos demonstrativos de MDE e ASPS que integram o RREO.

148 Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 8. ed., p. 77: Modalidade de aplicação "71: Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio. Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, mediante contrato de rateio, objetivando a execução dos programas e ações dos respectivos entes consorciados, observado o disposto no § 1º do art. 11 da Portaria STN n. 72, de 2012."

Além do prazo específico aplicável ao IRRF, o consórcio deve fornecer as informações necessárias à elaboração dos demonstrativos fiscais dos entes consorciados até quinze dias após o encerramento de cada período de referência, conforme art. 12 da Portaria STN n. 274/2016.

É importante destacar que a informação sobre o IRRF não se confunde com a prestação de contas dos recursos do contrato de rateio. O consórcio também deve encaminhar mensalmente a cada Município a execução orçamentária das despesas realizadas com esses recursos, até o décimo quinto dia do mês seguinte ao de referência. Se o prazo terminar em dia não útil, fica prorrogado para o primeiro dia útil subsequente (art. 30, caput e § 1º, da IN TCEMG n. 1/2026). Além disso, a prestação de contas deve evidenciar a parcela da execução atribuída a cada consorciado (art. 30, § 2º, da IN TCEMG n. 1/2026).

Síntese prática

Verificação	Providência do gestor
Natureza jurídica	Verificar se o consórcio é pessoa jurídica de direito público ou de direito privado.
Titularidade	Em associação pública, atribuir o IRRF aos Municípios. Em consórcio de direito privado, recolher à União.
Destinação ao consórcio	Confirmar a previsão no contrato de rateio e nas despesas do Município.
Limite previsto no rateio	Recolher aos Municípios eventual valor retido que exceda a estimativa prevista no contrato ou em termo aditivo.
Critério de apropriação	Identificar se a despesa é comum, individualizada, custeada com recursos próprios ou vinculada a instrumento com ente não consorciado.
Registros	Reconhecer a receita tributária no Município e, se destinada ao consórcio, executar a correspondente despesa de transferência.
Informações	Comunicar tempestivamente a parcela do IRRF atribuído a cada município, sem prejuízo da prestação de contas mensal da execução dos recursos do contrato de rateio.

3.2.5.3 Prestação de contas dos recursos transferidos via contrato de rateio

A prestação de contas dos recursos transferidos por contrato de rateio decorre da necessidade de consolidação das despesas do consórcio nas contas dos entes consorciados. [149]

Nesse sentido, o art. 8º, §4º da Lei n. 11.107/2005 determina que o consórcio forneça as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes participantes, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude do contrato de rateio.[150]

149 BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 8º, §4º.

150 Art. 8º § 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

O art. 12, *caput* e §1º da Portaria STN n. 274/2016 detalha essa obrigação ao exigir o envio das informações necessárias à elaboração dos demonstrativos fiscais até quinze dias após o encerramento do período de referência, com discriminação mínima por categoria econômica, natureza da despesa, modalidade de aplicação, elemento da despesa, função, subfunção e fonte ou destinação de recursos. [151]

Assim, a prestação de contas não se limita a indicar que determinado valor foi gasto; ela deve permitir compreender a finalidade, a classificação e o efeito fiscal da despesa executada pelo consórcio. [152]

Exemplo:

Informação	Exemplo
Valor executado	R$ 50.000
Categoria econômica	Despesa corrente
Natureza da despesa	Serviços de terceiros
Função	Saúde
Subfunção	Assistência hospitalar
Fonte de recursos	Recursos próprios
Município beneficiário	Município A

3.2.5.4 Envio aos entes consorciados dos valores do rateio para inclusão nas LOAs

Cada ente consorciado deverá consignar em sua lei orçamentária anual ou, quando necessário, em créditos adicionais, dotações suficientes para suportar as transferências ao consórcio público. Essas dotações devem ser incluídas por meio de programações específicas, relacionadas aos objetivos estabelecidos para o consórcio. [153]

O art. 7º da Portaria STN n. 274/2016 determina que o consórcio forneça as informações necessárias à elaboração das leis orçamentárias anuais dos entes consorciados pelo menos trinta dias antes do menor prazo de encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao Poder Legislativo. [154] Embora o dispositivo não enumere essas informações, sua

---

151 Portaria STN nº 274/2016. Art. 12. Os consórcios públicos encaminharão aos Poderes Executivos de cada ente da Federação consorciado as informações necessárias à elaboração dos demonstrativos referidos no artigo anterior até quinze dias após o encerramento do período de referência, salvo prazo diverso estabelecido por legislação específica de cada ente consorciado.

§ 1º O detalhamento referente à execução da despesa orçamentária utilizado pelos consórcios públicos e enviado aos entes da Federação consorciados deverá ser discriminado, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, elemento da despesa, função, subfunção e fonte/destinação de recursos.

152 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos. Brasília: STN, 2016, itens 16 a 23.

153 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, art. 5º e MCASP, 11ª ed., 2025. P. 516.

154 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, art. 7º.

leitura conjunta com os arts. 5º e 6º permite identificar o conteúdo mínimo que deve ser comunicado.

O consórcio deve informar a cada ente, inicialmente, o valor do rateio que lhe caberá no exercício seguinte e as finalidades para as quais os recursos serão destinados. Também deve fornecer o detalhamento necessário para que o ente inclua dotações suficientes em programações específicas de sua LOA, com a discriminação das transferências, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação, conforme exige o art. 5º, caput e § 1º, da Portaria STN n. 274/2016.

Assim, a comunicação deve permitir a identificação da parcela destinada a despesas correntes e a despesas de capital, dos respectivos grupos de natureza da despesa e da modalidade de aplicação pertinente. Deve, ainda, possibilitar a compatibilização das classificações por função e por grupo de natureza da despesa utilizadas pelo consórcio com aquelas adotadas pelo ente transferidor, nos termos do art. 6º, § 1º, da Portaria.

O art. 6º, caput e § 3º, complementa essa disciplina ao determinar que o orçamento do próprio consórcio discrimine as despesas por função, classificação programática, natureza da despesa e fonte ou destinação de recursos, sendo a natureza detalhada, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação. Desse modo, as informações encaminhadas aos entes devem guardar correspondência com o planejamento orçamentário do consórcio, evitando divergências entre o valor previsto pelo consórcio e as dotações consignadas nas leis orçamentárias dos participantes.

Com isso, a previsão do rateio passa a dialogar com o ciclo orçamentário de cada ente e reduz o risco de que a obrigação financeira seja assumida sem cobertura suficiente.

Sobre a obrigação de informar, é importante distinguir as informações prestadas antes do encaminhamento da LOA e as informações prestadas depois do encerramento do período de referência:

Momento	Finalidade	Prazo	Previsão normativa
Antes da elaboração das LOAs (planejamento)	Informar valores e classificações planejados para o exercício seguinte	Pelo menos 30 dias antes do menor prazo de encaminhamento dos projetos de LOA	art. 7º da Portaria STN n. 274/2016
Depois da execução das despesas (controle)	Informar como os recursos foram efetivamente aplicados, para elaboração dos demonstrativos fiscais	Até 15 dias após o encerramento do período de referência	art. 8º, §4º da Lei n. 11.107/2005

3.2.5.5 Responsabilidade do agente público que assina contrato de rateio sem dotação suficiente na LOA ou em lei de créditos adicionais

A Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) prevê como ato de improbidade administrativa a celebração de contrato de rateio sem dotação orçamentária prévia e suficiente, ou sem observar as formalidades previstas na lei:[155]

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

Acerca do tema, é essencial registrar que a atual redação do *caput* do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, após as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, passou a exigir dolo e perda patrimonial efetiva e comprovada para configuração do ato de improbidade. Desse modo, a ausência de dotação suficiente é uma irregularidade grave, mas a configuração de improbidade depende da presença dos requisitos do regime sancionador atualmente aplicável.

3.2.5.6 Consequências da inadimplência das obrigações assumidas com o consórcio via contrato de rateio

A inadimplência das obrigações assumidas por contrato de rateio compromete o financiamento do consórcio e pode repercutir na continuidade das atividades consorciais.[156]

Conforme citado anteriormente, o art. 8º, §3º da Lei n. 11.107/2005 confere legitimidade aos entes consorciados, isoladamente ou em conjunto, bem como ao próprio consórcio público, para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Além disso, o art. 26, §§1º e 2º do Decreto n. 6.017/2007 dispõem que a não consignação, na lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas assumidas pode ser considerada justa causa e gerar suspensão prévia e posterior exclusão do ente consorciado.

O art. 14 do Decreto n. 6.017/2007 prevê que, havendo restrição de despesas, empenhos ou movimentação financeira, o ente consorciado deve notificar o consórcio e indicar as medidas adotadas para regularizar a situação. Caso a obrigação financeira se torne impossível de ser cumprida, o consórcio deverá adaptar sua execução orçamentária e financeira aos

155 No mesmo sentido, o §2º do art. 13 do Decreto n. 6.017/2007.

156 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 103-111.

novos limites, o que pode reduzir ou prejudicar a execução de serviços em favor do ente inadimplente. [157]

3.2.6 Normas e decisões do TCEMG sobre contrato de rateio

- Consulta n. 1153805 (9/10/2024)

A possibilidade de utilização do contrato de rateio para financiar ações executadas por consórcio público foi examinada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na Consulta n. 1153805 (9/10/2024).[158]

A consulta teve origem em questionamentos formulados por representante de consórcio intermunicipal de saúde acerca dos instrumentos adequados para a transferência de recursos destinados ao planejamento e à aquisição centralizada de insumos médicos, bem como sobre o momento da liquidação das despesas correspondentes.

Especificamente quanto ao contrato de rateio, o TCEMG reconheceu a possibilidade de sua utilização para a transferência de recursos dos municípios consorciados ao consórcio público, com a finalidade de viabilizar a aquisição centralizada de insumos médicos e sua posterior distribuição aos entes participantes. O entendimento evidencia que o contrato de rateio pode ser empregado não apenas para suportar a manutenção financeira do consórcio, mas também para viabilizar atividades e aquisições diretamente relacionadas aos objetivos consorciais, desde que devidamente previstas, formalizadas e executadas em conformidade com a Lei n. 11.107/2005 e demais normas aplicáveis.

O parecer destacou, ainda, que esse modelo de atuação é compatível com a lógica dos consórcios públicos de saúde, na medida em que a centralização das compras pode proporcionar ganhos de escala, redução de custos, padronização de insumos, melhor gestão de estoques e maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Por fim, o Tribunal ressaltou que a utilização do contrato de rateio permanece restrita aos entes formalmente consorciados, nos termos do art. 8º da Lei n. 11.107/2005, e deve observar a legislação aplicável aos consórcios públicos, as normas de licitações e contratos administrativos, as exigências orçamentárias e contábeis pertinentes, bem como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Transcreve-se excerto da ementa:

> CONSULTA. CONSÓRCIO PÚBLICO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DOS MUNICÍPIOS PARA O CONSÓRCIO PÚBLICO PARA AQUISIÇÃO DE INSUMOS MÉDICOS. CONTRATO DE PROGRAMA. ENTES CONSORCIADOS OU NÃO. POSSIBILIDADE. MODALIDADE DE APLICAÇÃO 72. VIABILIDADE. PRINCÍPIO DA LIQUIDAÇÃO. OBSERVÂNCIA. CONTRATO DE RATEIO. ENTES CONSORCIADOS. POSSIBILIDADE.

157 BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, arts. 2º, VII, 13 a 17 e 26. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei nº 11.107, de 6-4-2005, e Decreto nº 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 103-111.

158 Consulta n. 1153805. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão: 9/10/2024. Publicação no DOC: 11/11/2024.

> [...]
>
> Conforme disposto no art. 8º da Lei n. 11.107/2005, o contrato de rateio poderá ser utilizado para transferência de recursos dos municípios consorciados para consórcio público para aquisição de insumos médicos e distribuição aos entes participantes, devendo-se observar a Lei n. 11.107/2005, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como os princípios básicos da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

- Consulta n. 1058877 (24/8/2020)

A relação entre o contrato de rateio, as fontes de recursos do consórcio e o planejamento orçamentário foi examinada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na Consulta n. 1058877 (24/8/2020).[159]

Embora o questionamento tivesse por objeto a destinação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) arrecadado por consórcio público intermunicipal, a decisão apresenta considerações relevantes sobre os requisitos necessários à transferência e à contabilização de recursos entregues mediante contrato de rateio.

No caso examinado, o TCEMG entendeu que os municípios integrantes de consórcio constituído como associação pública poderiam autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação ao consórcio dos valores de IRRF pertencentes aos próprios entes consorciados. Essa possibilidade ficou condicionada à previsão do imposto como fonte de recursos no estatuto da associação pública. O precedente demonstra, assim, que a definição das obrigações financeiras no contrato de rateio deve guardar compatibilidade com as fontes de financiamento admitidas pelos instrumentos constitutivos e organizacionais do consórcio, sendo a previsão estatutária requisito para que tais recursos possam ser utilizados como fonte de financiamento da entidade consorcial.

A Consulta também ressaltou que a transferência de recursos mediante contrato de rateio deve estar previamente autorizada tanto no orçamento do ente consorciado quanto no orçamento do consórcio público. Na fundamentação, o Tribunal destacou que o trânsito dos recursos precisa ser registrado nas duas esferas e que as obrigações financeiras dos entes devem constar do contrato de rateio formalizado para o respectivo exercício.

Outro aspecto relevante é o dever de articulação informacional entre o consórcio e os entes consorciados. Com fundamento na Lei n. 11.107/2005 e na Portaria STN n. 274/2016, o TCEMG assinalou que o consórcio deve fornecer tempestivamente as informações necessárias à elaboração das leis orçamentárias dos entes e à consolidação das contas. A fundamentação menciona, especificamente, a obrigação de encaminhamento dessas informações com antecedência mínima de trinta dias em relação ao menor prazo de apresentação dos projetos de lei orçamentária ao Poder Legislativo.

Por fim, o Tribunal enfatizou que as receitas e despesas devem ser regularmente registradas tanto no consórcio quanto nos municípios consorciados. No caso concreto, o parecer

159 Consulta n. 1058877. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 5/8/2020. Publicação no DOC: 24/8/2020.

consignou que, no momento da retenção, os valores do IRRF deveriam ser registrados pelo consórcio como receita extraorçamentária, com o correspondente reconhecimento de obrigação no passivo circulante. Em seguida, por se tratar de receita pertencente aos municípios, os valores deveriam ser reconhecidos como receita orçamentária municipal e, posteriormente, como despesa de transferência ao consórcio em decorrência do contrato de rateio. No orçamento municipal, essa transferência foi associada à modalidade de aplicação 71, enquanto o consórcio deveria reconhecer o correspondente ingresso como receita orçamentária oriunda do contrato de rateio. Esses registros permitem que as despesas efetivamente realizadas pelo consórcio sejam posteriormente consolidadas nas contas dos entes consorciados, conforme determina o art. 8º, § 4º, da Lei n. 11.107/2005.

- Consulta 1127045 (29/2/2024)

A Consulta n. 1127045 (29/2/2024)[160] examinou o tratamento das despesas com pessoal para fins dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No ponto diretamente relacionado aos contratos de rateio, o TCEMG firmou o entendimento de que as despesas de pessoal executadas por consórcios públicos de direito público com recursos transferidos pelos entes consorciados devem ser consolidadas e contabilizadas pelos respectivos entes em seus Demonstrativos da Despesa com Pessoal.

Essa contabilização decorre do art. 8º, § 4º, da Lei n. 11.107/2005, segundo o qual as despesas executadas com recursos do contrato de rateio devem ser consolidadas nas contas dos entes consorciados de acordo com sua natureza econômica e com as atividades ou projetos atendidos. Portanto, a transferência de recursos ao consórcio não afasta a incidência dos limites fiscais. As despesas de pessoal realizadas com esses recursos devem ser consideradas pelos entes consorciados, em conformidade com as orientações da Portaria STN n. 274/2016 e do Manual de Demonstrativos Fiscais.

O precedente é importante para demonstrar que o consórcio deve fornecer informações suficientemente detalhadas sobre a execução dos recursos recebidos por meio do contrato de rateio. Sem a adequada identificação e segregação das despesas por natureza econômica, especialmente daquelas destinadas ao pagamento de pessoal, os entes consorciados ficam impossibilitados de promover a correta consolidação das contas e de elaborar adequadamente seus demonstrativos fiscais, comprometendo a aferição dos limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Transcreve-se excerto da ementa pertinente ao tópico:

> 2. Diante da previsão do art. 8º, § 4º, da Lei n. 11.107/2005, as despesas de pessoal decorrentes de contrato de rateio com consórcios públicos de direito público devem ser contabilizadas pelo ente consorciado em seu Demonstrativo da Despesa com Pessoal, em conformidade com as orientações da Portaria n. 274/2016 e do item 04.01.03.01, subitem 7, do Manual de Demonstrativos Fiscais, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional.

160 Consulta n. 1127045. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli. Sessão: 7/2/2024. Publicação no DOC: 29/2/2024.

- Consulta 837685 (8/10/2012)

A Consulta n. 837685 (8/10/2012)[161] tratou da constituição de consórcio público intermunicipal para implantação e manutenção de uma casa-lar destinada ao acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Embora o objeto principal estivesse relacionado à assistência social, a decisão examinou aspectos gerais do regime financeiro dos consórcios públicos.

O TCEMG afirmou que os recursos financeiros dos entes consorciados somente podem ser repassados ao consórcio mediante contrato de rateio, nos termos do art. 8º da Lei n. 11.107/2005. O instrumento deve ser formalizado em cada exercício financeiro, e os entes precisam consignar na lei orçamentária ou em créditos adicionais dotações suficientes para suportar as obrigações assumidas.

A consulta também destacou que a execução das receitas e despesas do consórcio deve observar as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, independentemente da área de atuação. Assim, os recursos recebidos por meio do contrato de rateio devem ser contabilizados, aplicados e submetidos aos mecanismos de controle e fiscalização próprios do regime financeiro público. Assentou-se ainda que tais recursos permanecem vinculados ao objeto do consórcio, vedada sua utilização em despesas genéricas ou estranhas às finalidades consorciais.

Assim, o julgado em referência reforçou quatro características do contrato de rateio: obrigatoriedade do instrumento para a transferência de recursos ao consórcio, formalização anual, necessidade de dotação orçamentária suficiente e sujeição da execução dos recursos às normas de direito financeiro.

Transcreve-se excerto da ementa:

> CONSULTA – ASSISTÊNCIA SOCIAL – INSTITUIÇÃO DE CASA-LAR – CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL – POSSIBILIDADE – REGRAS E PROCEDIMENTOS APLICÁVEIS: LEI FEDERAL N. 11.107/2005, DECRETO PRESIDENCIAL N. 6.017/2007, LEGISLAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS E OUTROS DIPLOMAS LEGAIS – EXECUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS – OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO – ARTIGO 9º DA LEI FEDERAL N. 11.107/2005 – REPASSE DE RECURSOS PELOS ENTES CONSORCIADOS – MEDIANTE CONTRATO DE RATEIO – ARTIGO 8º DA LEI N. 11.107/2005 – RECEBIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES E SUBVENÇÕES SOCIAIS: A) ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS COM NATUREZA JURÍDICA DE CONSÓRCIO PÚBLICO – POSSIBILIDADE – ARTIGO 2º, §1º, INCISO I, DA LEI N. 11.107/2005 – B) ENTIDADES PRIVADAS SEM NATUREZA JURÍDICA DE CONSÓRCIO PÚBLICO – OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N. 4.320/64, LC N. 101/2000 E DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE.
>
> [..]
>
> 3) A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, conforme expressamente previsto no art. 9º da Lei Federal n. 11.107/2005.

161 Consulta n. 837685. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão: 12/9/2012. Publicação no DOC: 8/10/2012.

> 4) O repasse de recursos financeiros ao consórcio público será realizado mediante "contrato de rateio", firmado entre os entes consorciados e formalizado a cada exercício financeiro, consoante estabelece o art. 8º da Lei Federal n. 11.107/2005, e que devem ser consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais dotações suficientes para suportar as despesas assumidas.
>
> [...]

- Consultas que complementam indiretamente o tema – Consultas n. 614186 (20/10/1999), 679066 (3/12/2003), 731118 (10/12/2008) e 896648 (25/6/2014), e Resumo da Tese Reiteradamente Adotada em resposta à Consulta n. 898712 (13/2/2014)

A evolução do entendimento retratado nas consultas evidencia a consolidação do contrato de rateio como instrumento jurídico próprio do regime dos consórcios públicos, destinado a disciplinar a participação financeira dos entes consorciados no custeio das atividades de interesse comum. Embora as consultas mais antigas (n. 614186 – 20/10/1999[162] e n. 679066 – 3/12/2003[163]) não tratem expressamente do instituto, seus fundamentos já apontavam para a relevância da transferência e da gestão de recursos públicos pelos consórcios, estabelecendo que a sujeição ao controle externo e o dever de prestar contas decorrem da administração desses recursos, independentemente do instrumento utilizado para sua transferência.

Com a incorporação da disciplina da Lei n. 11.107/2005, a Consulta n. 731118 (10/12/2008)[164] passa a reconhecer expressamente o contrato de rateio como mecanismo específico de financiamento dos consórcios públicos, distinto tanto do convênio quanto do contrato administrativo. O entendimento destaca que a transferência regular de recursos dos entes participantes para o consórcio deve ocorrer por meio desse instrumento próprio, que constitui a forma ordinária de custeio das atividades consorciais, sem afastar os deveres de licitar, prestar contas e observar as demais exigências de direito público.

Esse entendimento é posteriormente reafirmado na decisão monocrática exarada no Resumo da Tese Reiteradamente Adotada em resposta à Consulta n. 898712 (13/2/2014),[165] em que o Tribunal sintetiza teses acerca do regime jurídico dos consórcios públicos, destacando sua sujeição às normas de finanças e contabilidade pública, à fiscalização dos tribunais de contas e aos deveres de licitar, realizar concursos públicos e prestar contas. Embora a decisão em referência não examine diretamente a disciplina do contrato de rateio, ela reforça o contexto normativo em que esse instrumento se insere, ao reafirmar que a utilização de recursos públicos pelos consórcios não afasta a incidência dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade nem exonera a entidade consorcial dos mecanismos ordinários de controle e responsabilização.

---

162 Consulta n. 614186. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Fued Dib. Sessão: 20/10/1999.

163 Consulta n. 679066. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão: 3/12/2003.

164 Consulta n. 731118. Tribunal Pleno Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão: 10/12/2008.

165 Resumo da Tese Reiteradamente Adotada em resposta à Consulta n. 898712. Rel. Cons. Mauri Torres. Publicação no DOC: 13/2/2014.

A Consulta n. 896648 (25/6/2014)[166] aprofunda essa compreensão ao atribuir ao contrato de rateio não apenas a função de viabilizar os aportes financeiros dos entes consorciados, mas também a de definir os critérios de imputação das despesas e responsabilidades decorrentes da atuação do consórcio. Segundo o entendimento firmado, os recursos transferidos por contrato de rateio não rompem o vínculo fiscal entre a despesa executada e os municípios participantes, os quais continuam responsáveis pela consolidação contábil e fiscal dos gastos realizados com tais recursos, especialmente para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tomadas em conjunto, as decisões revelam uma linha evolutiva e coerente da jurisprudência do Tribunal. Inicialmente, o foco recai sobre a existência de recursos públicos administrados por entidades intermunicipais e sobre a consequente sujeição ao controle externo; em seguida, reconhece-se o contrato de rateio como instrumento jurídico próprio e ordinário de financiamento dos consórcios públicos; posteriormente, reafirma-se que a adoção desse mecanismo não afasta os deveres de licitar, prestar contas e observar as normas de direito público; por fim, esclarece-se que o contrato de rateio também funciona como parâmetro de distribuição, apropriação e consolidação das despesas e responsabilidades fiscais entre os entes consorciados. Assim, o contrato de rateio é compreendido pela jurisprudência não apenas como instrumento de transferência de recursos, mas como elemento estruturante do regime financeiro dos consórcios públicos, compatível com a fiscalização das cortes de contas e incapaz de afastar as responsabilidades constitucionais, legais, contábeis e fiscais dos municípios participantes.

- Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n. 835372 (30/10/2017)

O TCEMG no julgamento da Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n. 835372 (30/10/2017)[167] entendeu que a ausência de contrato de rateio é não só repreensível como configura irregularidade passível de aplicação de multa, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Na ocasião ficou claro que configura grave infração a norma legal de natureza contábil, financeira e orçamentária a ausência de elaboração do contrato de rateio e consequente não fornecimento de informações necessárias para consolidação, nas contas dos entes consorciados, de todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, em afronta ao art. 8º, §, 4º, da Lei n. 11.107/2005.

Nesse sentido, citam-se trechos da fundamentação:

> **A ausência de critério de rateio por parte do ente vai de encontro a expressa imposição legal. Ademais, cria obstáculo a verificação por parte desta Corte de que estão sendo atendidas as disposições relacionadas a contabilização, bem como para que os Municípios se consorciem.** E mais, as despesas efetivadas

166 Consulta n. 896648. Tribunal Pleno Rel. Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 25/6/2014. Publicação no DOC: 5/8/2014.

167 Prestação de Contas da Administração Indireta n. 835372. Segunda Câmara. Rel. Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão: 16/10/2017. Publicação no DOC: 30/10/2017.

> com os recursos entregues em virtude do contrato de rateio, que, por sinal, sequer existia à época também se mostra incorreta. **Tal conduta é punível, por si só, eis que atenta contra a saúde, segurança e transparência exigidas no manuseio de verbas públicas.**
>
> [...]
>
> Dessa forma considero repreensível, neste ponto, a conduta omissiva adotada pelo Consórcio e seu dirigente, ao não promoverem a elaboração do contrato de rateio que evidenciasse a segregação dos valores recebidos pelo Ente, assim como **entendo irregular ausência de informações necessárias para que fossem consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude desta associação multilateral, indo em sentido contrário à obrigação orçamentária, financeira e contábil prevista no artigo 8º, da Lei 11.107/05, fato que ensejaria, portanto, a aplicação de multa, nos termos do artigo 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008.**
>
> [...] Não há como repassar a cada município o detalhamento das despesas dos montantes transferidos ao consórcio se este não possuía, à época, uma forma de rateio já estabelecida.

- Instrução Normativa n. 1/2026

Em complemento à legislação federal, o TCEMG editou a Instrução Normativa n. 1/2026, que disciplina a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial dos consórcios públicos submetidos à sua jurisdição.

No que se refere ao contrato de rateio, a norma diferencia as despesas comuns de manutenção, repartidas entre os consorciados, das contratações realizadas pelo consórcio para atender individualmente determinado município, custeadas com recursos distintos daqueles transferidos pelo rateio.

A norma também exige que o contrato identifique os créditos orçamentários municipais que suportarão as transferências e que o consórcio preserve a classificação por fonte ou destinação de recursos utilizada pelo município transferidor. Além disso, veda a celebração do instrumento com município que não tenha observado as exigências legais para integrar o consórcio e detalha os procedimentos aplicáveis quando parte do rateio for coberta com recursos provenientes do imposto de renda retido na fonte.

Quanto à prestação de contas, a IN n. 1/2026 determina que o consórcio encaminhe mensalmente a cada ente consorciado, até o décimo quinto dia do mês subsequente, a execução orçamentária das despesas realizadas com os recursos do rateio, discriminando a parcela atribuída a cada participante. A regra concretiza o dever de fornecimento de informações previsto no art. 8º, § 4º, da Lei n. 11.107/2005 e permite que os entes realizem tempestivamente os registros contábeis e fiscais correspondentes.

Registra-se o Capítulo IV do normativo na íntegra:

> CAPÍTULO IV DO CONTRATO DE RATEIO
>
> Art. 14. As despesas rateáveis devem ser custeadas pelo consórcio com recursos recebidos via contrato de rateio.

§1º Em caso de insuficiência de caixa dos recursos do rateio, o consórcio poderá custear as despesas rateáveis com recursos próprios, desde que a escrituração contábil evidencie essa operação.

§2º Não se aplica o disposto no caput às despesas rateáveis que são custeadas com o produto da cobrança de contraprestações diretamente do usuário, no caso de o consórcio prestar serviço público nos moldes da legislação de concessões e permissões.

Art. 15. O contrato de rateio indicará os créditos orçamentários do município consorciado pelos quais correrão as transferências.

Art. 16. No caso de o consórcio ter sido constituído como pessoa jurídica de direito público, o contrato de rateio poderá conter cláusula que preveja a destinação do imposto de renda retido na fonte ao consórcio nos pagamentos realizados pela própria entidade, observadas as disposições do Capítulo VII desta Instrução Normativa.

§1º Na hipótese prevista no caput, o contrato de rateio deve estimar a parcela do total do valor do contrato que será coberta com recursos do imposto de renda retido na fonte destinado ao consórcio. §2º O valor do imposto de renda retido na fonte pelo consórcio que extrapolar o valor previsto no contrato de rateio ou em aditivo contratual deve ser recolhido aos cofres dos municípios consorciados, observados os critérios de apropriação constantes no Capítulo VII desta Instrução Normativa.

Art. 17. É vedada a celebração de contrato de rateio com município cujo consorciamento não tenha observado as exigências da Lei Federal nº 11.107/2005 e no Decreto Federal nº 6.017/2007

3.3 Contrato de programa

3.3.1 Conceito

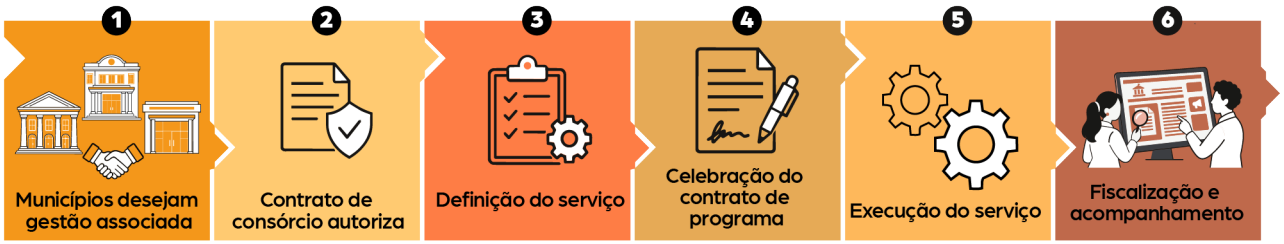
A constituição do consórcio e o financiamento de suas atividades não são suficientes para permitir, por si sós, a prestação de serviços públicos em regime de gestão associada. É necessário um instrumento que defina quem executará o serviço, quais atividades serão realizadas, quais responsabilidades cabem a cada participante e como será garantida a continuidade do atendimento. Essa função é desempenhada pelo contrato de programa.

De acordo com o inciso XVI do art. 2º do Decreto n. 6.017/2007, o contrato de programa é o instrumento que constitui e regula as obrigações assumidas por ente federativo, inclusive por entidade de sua administração indireta, perante outro ente federativo ou consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Nos termos do *caput* do art. 13 da Lei n. 11.107/2005 e do *caput* do art. 30 do Decreto n. 6.017/2007, a celebração do contrato de programa é condição de validade das obrigações que tenham por objeto a prestação de serviços públicos em regime de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Como exemplo, se determinados municípios atribuírem a um consórcio público a execução regionalizada de um serviço especializado, o contrato de programa deverá estabelecer as atividades que serão prestadas, as responsabilidades de cada parte, as condições para

assegurar a continuidade do atendimento e, quando for o caso, os bens, servidores e encargos transferidos para a execução do serviço.



Carvalho Filho conceitua o instrumento nos seguintes termos:[168]

> Pode-se conceituar o contrato de programa como sendo o ajuste mediante o qual são constituídas e reguladas as obrigações dos contratantes decorrentes do processo de gestão associada, quando dirigida à prestação de serviços públicos ou à transferência de encargos, serviços e pessoal, ou de bens necessários ao prosseguimento regular dos serviços transferidos.

3.3.1.1 Considerações acerca do conceito de contrato de programa à luz do Decreto n. 6.017/2007, da doutrina de Wladimir A. Ribeiro e da Consulta n. 896648 do TCEMG

Para além do conceito anteriormente apresentado, a compreensão do contrato de programa no âmbito dos consórcios públicos passa pela interpretação sistemática da Lei n. 11.107/2005 e do Decreto n. 6.017/2007.

Nesse sentido, entende-se essencial destacar os conceitos de serviço público e contrato de programa previstos no art. 2º do Decreto:

> XIV - serviço público: atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, **que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa**;
>
> XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, **no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;**

A partir dos conceitos acima, aplicando-se a definição de serviço público à definição de contrato de programa, chegar-se-ia à conclusão de que esse tipo de contrato seria aplicável somente às relações entre consorciado e consórcio público que envolvessem a prestação de serviços públicos que pudessem ser remunerados por meio de taxa, tarifa ou preço público.

Diante disso, fica o questionamento: nos casos de prestação de serviços públicos universais e gratuitos, como ocorre nos serviços da área de saúde, não seria aplicável o contrato de programa?

168 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 138.

Wladimir Antônio Ribeiro, em artigo intitulado “O Contrato de Programa”, dispõe que são muitos e variados os objetos do contrato de programa, não se limitando a apenas disciplinar a prestação de serviços públicos remunerados por taxa ou tarifa.[169]

Além disso, o autor, como técnico que orientou a redação do inciso XVI do art. 2º do Decreto, reconhece que o conceito de contrato de programa ali previsto “é insuficiente por apenas se limitar a um determinado uso do contrato de programa”.[170] Pode-se dizer, assim, que a interpretação literal da redação do inciso XVI impõe restritividade à aplicação do instrumento indesejada e reconhecida pelo autor.

No que diz respeito aos serviços de saúde, na Consulta n. 896648 (25/6/2014),[171] o TCEMG reconheceu a possibilidade de determinadas atividades da área serem objeto de gestão associada por meio de consórcios públicos, destacando a necessidade de previsão em **contrato de programa firmado entre os municípios consorciados e o consórcio**.

Assim, o Tribunal admitiu expressamente a utilização do contrato de programa como instrumento jurídico adequado para disciplinar a gestão associada de serviços públicos de saúde, revelando o entendimento de que o contrato de programa não seria aplicável somente àqueles serviços que podem ser remunerados mediante taxa, tarifa ou preço público.

3.3.2 Natureza jurídica

O contrato de programa possui natureza de negócio jurídico destinado a disciplinar obrigações assumidas no âmbito da cooperação federativa. Embora a legislação utilize a expressão “contrato”, sua lógica não corresponde inteiramente aos contratos administrativos tradicionais, pois o instrumento se insere em um ambiente de cooperação entre entes públicos e, em certas hipóteses, entidades da administração indireta. [172]

Embora decorra de uma relação de cooperação, o contrato de programa constitui obrigações juridicamente exigíveis para as partes. Sua execução submete-se aos princípios da Administração Pública e às normas de transparência, controle, continuidade e adequada prestação dos serviços públicos, devendo observar as disposições do contrato de consórcio público ou do convênio de cooperação que autorizou a gestão associada.

3.3.3 Partes

O contrato de programa pode ser celebrado entre entes da Federação ou entre um ente federativo e um consórcio público.[173] Conforme o arranjo adotado, uma das partes assumirá

169 RIBEIRO, Wladimir Antonio. O contrato de programa. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (org.). Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil. Indaiatuba/SP: Foco, 2021. p. 125.

170 RIBEIRO, Wladimir Antonio. O contrato de programa. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (org.). Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil. Indaiatuba/SP: Foco, 2021. p. 117.

171 Consulta 896648. Tribunal Pleno. Rel. cons. Wanderley Avila. Data da sessão: 25/6/2014. Data da publicação: 5/8/2014.

172 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 138-139.

173 BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 13, caput; Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, art. 30, caput.

a execução das atividades previstas, enquanto a outra permanecerá responsável pelas obrigações relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do serviço, respeitada a limitação imposta pelo §3º do art. 13 da Lei n. 11.107/2005.[174]

Além disso, mediante previsão no contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação, o contrato de programa pode ser celebrado por entidades de direito público ou privado integrantes da administração indireta de qualquer dos entes consorciados ou conveniados.[175]

Dessa forma, Carvalho Filho conclui que os sujeitos do contrato de programa devem envolver pessoas federativas diversas, podendo ser: a) dois entes federativos; b) um ente federativo e um consórcio; c) entidade da administração indireta e um ente federativo ou consórcio; d) duas entidades da administração indireta. [176]

O autor, referenciando Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ainda destaca que "o contrato de programa tanto pode estar vinculado a um consórcio público, como pode ser autônomo: em ambos os casos, teremos instrumentos de gestão associada".[177]



174 Art. 13 § 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

175 BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 13, § 5º; Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, art. 31.

176 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 141.

177 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 141.

3.3.4 Objeto e cláusulas essenciais

O objeto do contrato de programa consiste na prestação de serviços públicos por gestão associada ou na transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Seu conteúdo dependerá das características da atividade delegada. Em todos os casos, porém, as responsabilidades das partes devem ser descritas de forma suficientemente clara para permitir o acompanhamento da execução e a verificação dos resultados.

Nesse ponto é importante distinguir a gestão associada por contrato de programa da gestão associada por contrato de concessão: a gestão associada por contrato de programa é executada por pessoas administrativas, enquanto a concessão comum pressupõe a delegação à particulares.

O quadro a seguir organiza as cláusulas necessárias previstas no art. 33 do Decreto n. 6.017/2007 de forma visual, sem constituir passo a passo validado pelo TCEMG:[178]

Etapa	Pergunta a ser respondida	O que deve constar do contrato
Delimitar o objeto	Quais atividades serão efetivamente executadas pelo prestador? Quais atividades não fazem parte do ajuste?	Relação das atividades incluídas e, quando necessário, das atividades expressamente excluídas. Também devem ser definidos a área territorial, o público atendido e o prazo da gestão associada.
Distribuir as responsabilidades	O que caberá ao titular, ao consórcio e aos demais participantes? Quem fornecerá informações, estruturas, pessoal ou apoio operacional?	Matriz de responsabilidades com a atribuição de cada parte, os prazos de cumprimento e a unidade administrativa responsável. Os poderes de planejamento, regulação e fiscalização não podem ser atribuídos ao próprio prestador dos serviços.
Descrever a execução	Como o serviço funcionará no cotidiano? Onde será prestado? Qual será o fluxo de atendimento?	Forma, locais, horários e etapas de prestação; critérios de acesso; procedimentos de encaminhamento; capacidade prevista; cronograma de implantação e medidas para assegurar a continuidade do serviço.
Estabelecer metas e indicadores	Como será possível verificar se o serviço foi prestado adequadamente?	Metas quantitativas e qualitativas, indicadores, periodicidade de medição, fontes dos dados e consequências do descumprimento. Exemplos: número de atendimentos, prazo médio de espera, percentual de entregas realizadas e índice de satisfação dos usuários.

178 elaboração própria, com fundamento no art. 13 da Lei n. 11.107/2005 e nos arts. 30 a 35 do Decreto n. 6.017/2007. Quanto à possibilidade de delegação para planejamento e aquisição de insumos médicos e ao correspondente fluxo financeiro, ver: Consulta n. 1153805. Rel. Conselheiro Mauri Torres. Parecer deliberado na sessão do dia 9/10/2024. Publicado no DOC do dia 11/11/2024.

Etapa	Pergunta a ser respondida	O que deve constar do contrato
Definir o fluxo financeiro	Haverá tarifas, preços públicos ou transferência de recursos? Como será calculado e comprovado o valor devido?	Critérios de cálculo, cronograma de desembolso, condições de pagamento, documentos comprobatórios e regras de reajuste ou revisão. Quando houver execução orçamentária delegada ao consórcio, deve ser avaliada a classificação orçamentária pertinente, inclusive a modalidade de aplicação 72, conforme a natureza da operação.
Verificar transferências adicionais	A execução exige transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens?	Se a resposta for positiva, devem ser incluídas as cláusulas específicas do art. 13, § 2º, da Lei n. 11.107/2005 e do art. 33, § 1º, do Decreto n. 6.017/2007, com a identificação dos passivos, responsabilidades, bens e condições da transferência.
Organizar o acompanhamento	Quem verificará a execução? Com que frequência? Quais documentos deverão ser apresentados?	Responsáveis pela fiscalização, periodicidade dos relatórios, informações mínimas, forma de prestação de contas, acesso aos documentos e divulgação das demonstrações econômicas e financeiras relacionadas ao serviço.
Antecipar problemas	O que ocorrerá em caso de atraso, inadimplência, falha na prestação ou interrupção do serviço?	Procedimento de notificação, prazo para correção, penalidades, medidas de contingência, hipóteses de intervenção ou retomada e providências destinadas a preservar a continuidade do atendimento.
Planejar o encerramento	O que acontecerá com os serviços, bens, pessoal e obrigações quando o contrato terminar?	Hipóteses de extinção, transição da prestação, destinação dos bens, retorno de pessoal eventualmente cedido, tratamento das obrigações pendentes e critérios para cálculo e pagamento das indenizações devidas.

Dessa forma, o objeto do contrato de programa deve ser suficientemente detalhado para assegurar continuidade, transparência e segurança jurídica na prestação associada dos serviços públicos. [179]

3.3.5 Contratação direta

A possibilidade de contratação direta decorre do fato de que o contrato de programa não representa uma escolha concorrencial entre diversos prestadores, mas um instrumento de cooperação federativa previamente autorizado pelos entes envolvidos.

O art. 75, inciso XI da Lei n. 14.133/2021 admite a dispensa de licitação para a celebração de contrato de programa com ente federativo ou entidade de sua administração indireta, quando o ajuste envolver a prestação associada de serviços públicos autorizada em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Para aprofundamento no assunto, sugere-se a leitura do capítulo 6.

179 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei nº 11.107, de 6-4-2005, e Decreto nº 6.017, de 17-01-2007. 2. Ed.São Paulo: Atlas, 2013. p. 137-165.

3.3.6 Vigência e extinção

O prazo da gestão associada deve ser expressamente definido no contrato de programa, em conjunto com o objeto e a área de prestação dos serviços.[180] A duração deve ser compatível com as obrigações assumidas, com os investimentos necessários e com as condições estabelecidas no contrato de consórcio público ou no convênio de cooperação que autorizou a gestão associada.

No entanto, é importante destacar que o contrato de programa possui autonomia relativa em relação ao instrumento que autorizou sua celebração. Isso porque, de acordo com o art. 13, § 4º, da Lei n. 11.107/2005, ele poderá continuar vigente mesmo que o contrato de consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada seja extinto.[181]

Além disso, o §2º do art. 11 da Lei n. 11.107/2005 e o art. 35 do Decreto n. 6.017/2007 estabelecem que a retirada de ente consorciado ou a extinção do consórcio também não prejudica, por si só, as obrigações anteriormente constituídas.[182]

Por fim, é pertinente destacar que o art. 13, § 6º, da Lei n. 11.107/2005, que previa a extinção automática do contrato quando a entidade contratada deixasse de integrar a administração indireta do ente que autorizou a gestão associada, foi revogado pela Lei n. 14.026/2020.

3.3.7 Normas e decisões do TCEMG sobre contrato de programa

- Entendimentos fixados em consultas

a) Consulta n. 751717 (8/10/2008)[183]

A Consulta n. 751717 assentou que o contrato de programa, nos termos do Decreto n. 6.017/2007, é o instrumento destinado a constituir e regular as obrigações assumidas entre entes federativos, ou entre estes e consórcios públicos, no âmbito da prestação de serviços públicos por cooperação federativa. Após a constituição do consórcio, ele é o meio formal adequado para disciplinar a gestão associada, inclusive quanto à delegação de competências, transferência de bens e pessoal, mantendo autonomia em relação ao consórcio ou convênio de cooperação que lhe deu origem, pois pode continuar vigente mesmo após a extinção destes.

Na mesma Consulta, o Tribunal consignou que o contrato de programa possui natureza negocial, semelhante à dos contratos administrativos e convênios, cabendo ao Poder Executivo estipular seus termos para viabilizar a parceria já instituída. Por isso, sua validade não depende de lei específica, embora a criação do consórcio público ou do convênio

180 BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, art. 33, inciso I.

181 Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, art. 34.

182 § 2º A retirada ou a extinção de consórcio público ou convênio de cooperação não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos, cuja extinção dependerá do pagamento das indenizações eventualmente devidas

183 Consulta n. 751717. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão: 8/10/2008.

de cooperação dependa de autorização legislativa. Ressalta-se, contudo, que é inválida a cláusula que atribua ao contratado poderes de planejamento, regulação ou fiscalização dos próprios serviços, por se tratar de funções de autoridade pública que devem permanecer com o ente político.

Dessa forma, seguem excertos do parecer:

> Percebe-se que, **após a constituição do consórcio público, revestir-se-ão de validade apenas as obrigações** que um ente da Federação assumir para com outro ou para com o próprio consórcio público, no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos, **mediante a celebração de contrato de programa.** Este é, portanto, o instrumento jurídico formal por meio do qual serão definidas, entre outras questões, as condições da delegação de competências, da transferência da posse de bens e de pessoal.
>
> Conveniente assentar que, embora decorrente do vínculo firmado entre os entes públicos em razão de consórcio ou convênio de cooperação, o contrato de programa deles adquire autonomia, consoante previsto no § 4º do artigo acima transcrito, segundo o qual o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.
>
> Considero de extrema relevância enfatizar que, nos termos da Lei Geral de Consórcio, apresenta-se carreada de vício insanável a cláusula de contrato de programa que atribua ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados. Entendo que outra não poderia ser a opção do legislador, pois tais funções expressam atos de autoridade pública, devendo permanecer na esfera de competência da entidade política.
>
> Transpondo a investigação da matéria para a determinação da natureza jurídica do contrato de programa, cumpre consignar, com base nas disposições constantes na legislação vigente, que restou mantida a feição negocial, aspecto típico dos ajustes firmados na esfera pública, à semelhança dos contratos administrativos e dos convênios em geral, cujas estipulações ficam a cargo do Poder Executivo, uma vez que o escopo de instrumento em tela é viabilizar a execução da parceria já implantada, seja por meio de consórcio público, seja por intermédio de convênio de cooperação, cuidando-se, assim, de tarefa estranha às atribuições do Poder Legislativo.
>
> **Assim, a meu sentir, a validade dos contratos de programa não está adstrita à promulgação de lei, pois tais instrumentos decorrem da consecução de atividades meramente administrativas, função típica do Poder Executivo**. Contudo, não se pode olvidar que o Parlamento participa da definição do modelo adotado pelo ente público na gestão associada dos serviços públicos, pois somente mediante lei podem ser constituídos os consórcios públicos bem como os convênios de cooperação, consoante entendimento acima defendido.
>
> [...]
>
> **No que pertine ao contrato de programa, entendo que sua celebração não está jungida à promulgação de lei, uma vez que tal instrumento é mero acordo de vontade, possuindo natureza de negócio jurídico, à semelhança do que ocorre com os contratos de direito público em geral, cujo objeto decorre do exercício da função executiva, ficando a estipulação de seus termos vinculada aos critérios fixados pelo Poder Executivo**.

b) Consulta n. 1153805 (11/11/2024)[184]

Na Consulta n. 1153805, o TCEMG assentou, com base no art. 241 da Constituição e no art. 13 da Lei n. 11.107/2005, que o contrato de programa é instrumento apto à gestão associada e à cooperação entre entes públicos, inclusive quando o ajuste envolver consórcio público e ente consorciado ou não consorciado. Por esse instrumento, o consórcio pode receber recursos financeiros para assumir delegações ligadas à prestação de serviços públicos, inclusive na área da saúde, como o planejamento e a aquisição de insumos médicos.

O parecer também considerou adequada, nessa hipótese, a utilização da **modalidade de aplicação 72**, prevista no MCASP, por se tratar de execução orçamentária delegada a consórcio público, e não de repasse fundado em contrato de rateio. Assim, a transferência ao consórcio deve ser classificada conforme a natureza da despesa do ente transferidor, refletindo a delegação assumida pelo consórcio no âmbito do contrato de programa.

Segue ementa do parecer:

> CONSULTA. CONSÓRCIO PÚBLICO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DOS MUNICÍPIOS PARA O CONSÓRCIO PÚBLICO PARA AQUISIÇÃO DE INSUMOS MÉDICOS. CONTRATO DE PROGRAMA. ENTES CONSORCIADOS OU NÃO. POSSIBILIDADE. MODALIDADE DE APLICAÇÃO 72. VIABILIDADE. PRINCÍPIO DA LIQUIDAÇÃO. OBSERVÂNCIA. CONTRATO DE RATEIO. ENTES CONSORCIADOS. POSSIBILIDADE.
>
> 1. Conforme disposto no art. 13 da Lei n. 11.107/2005, **o contrato de programa poderá ser utilizado para celebração de parcerias entre entes públicos, consorciados ou não, permitindo transferências financeiras a consórcios públicos para que eles assumam delegações diversas, inclusive para atuação na área de saúde**. Segundo as regras do MCASP – 10ª Edição, a **modalidade de aplicação 72** (execução orçamentária delegada a consórcios públicos) poderá ser empregada para a correta codificação da estrutura da natureza da despesa, a ser observada na respectiva execução orçamentária do ente transferidor dos recursos, tendo em vista a delegação de serviços a consórcio público

c) Consulta n. 896648 (5/8/2014)[185]

Na Consulta TCEMG n. 896648, relativa a consórcios intermunicipais de saúde, o contrato de programa foi indicado como o instrumento em que devem estar expressamente previstas as atividades de saúde compartilhadas pelos Municípios consorciados, especialmente as de média e alta complexidade que não possam ser desenvolvidas isoladamente por um Município. A Consulta admitiu o repasse de recursos do Fundo Municipal de Saúde ao consórcio para custear ações e serviços do SUS, mas vedou que esse repasse seja integral ou que transfira ao consórcio a totalidade da prestação dos serviços de saúde. Quanto à atenção básica, assentou que ela deve, em princípio, ser executada diretamente pelo Município, admitindo-se a atuação consorcial apenas após esgotada a capacidade

184 Consulta n. 1153805. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão: 9/10/2024. Publicação no DOC: 11/11/2024

185 Consulta n. 896648. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão: 25/6/2014. Publicação no DOC: 5/8/2014.

instalada municipal, mediante comprovação e justificativa da necessidade de complementar ou ampliar a rede.

O entendimento também preserva a finalidade associativa do consórcio: a contratação de pessoal, inclusive médicos, deve atender aos interesses comuns dos entes consorciados, e não exclusivamente à rede de saúde de um único Município. Essa utilização individualizada configuraria transferência indevida da responsabilidade municipal pela contratação de profissionais e pela prestação dos serviços públicos primários de saúde. As despesas de pessoal realizadas pelo consórcio nas ações comuns devem ser computadas pelos entes consorciados na proporção prevista no contrato de rateio.

A ementa do parecer resume a deliberação nos termos a seguir:

> CONSULTA – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE – 1) AÇÕES E SERVIÇOS NOS NÍVEIS DE BAIXA, MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE – POSSIBILIDADE – A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE (BAIXA COMPLEXIDADE) SÓ É PERMITIDA QUANDO ESGOTADA A CAPACIDADE INSTALADA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS – 2) REPASSE DE RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE – POSSIBILIDADE, DESDE QUE O REPASSE NÃO SEJA INTEGRAL – VEDAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DA TOTALIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE AO CONSÓRCIO – 3) CONTRATAÇÃO DE PESSOAL – POSSIBILIDADE, DESDE QUE PARA ATUAR NOS SERVIÇOS COMUNS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS – A CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS MÉDICOS NECESSITA SER PRECEDIDA DE CONCURSO PÚBLICO – DESPESAS COM PESSOAL: CÔMPUTO NO TOTAL DE GASTOS COM PESSOAL DE CADA CONSORCIADO – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) – CESSÃO DE SERVIDORES – POSSIBILIDADE – CONSULTA N. [657439] – NECESSIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO.
>
> 1) É possível aos entes consorciados celebrarem convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e oferecimento de serviços públicos de saúde nos níveis de baixa, média e alta complexidade, sendo que na baixa complexidade (atenção básica de saúde) deve o gestor municipal entender que tal procedimento é permitido quando utilizada toda a capacidade instalada dos serviços, comprovada e justificada a necessidade de complementar sua rede e, ainda, se houver a necessidade de sua ampliação e, desde que não implique na transferência do dever dos Municípios em promover os serviços essenciais à comunidade local;
>
> 2) É possível o repasse de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os consórcios públicos para a cobertura de despesas realizadas em ações e serviços de saúde dentro dos programas do Sistema Único de Saúde, recursos estes que chegam ao Município via Fundo Municipal de Saúde. Acrescenta-se que o repasse de recursos do Fundo Municipal de Saúde pelo município consorciado não pode jamais ser integral, pois é vedada a transferência da prestação de serviços de saúde em sua totalidade ao consórcio intermunicipal de saúde. Determinadas atividades relacionadas ao setor, quando não puderem ser desenvolvidas unicamente por um município, podem ser compartilhadas por meio do consórcio, sobretudo para as atividades de média e de alta complexidade, conforme expressamente previstas no contrato de programa firmado entre os munícipes consorciados. As de baixa complexidade, conforme ficou assinalado, devem, em princípio, ser executadas diretamente pelo ente municipal.
>
> 3) É possível a contratação de pessoal, inclusive de profissionais médicos, por parte dos consórcios, desde que sejam para o atendimento aos interesses comuns dos entes consorciados e não para atender exclusivamente na rede de saúde de

município conveniado, procedimento este que vai de encontro ao modelo associativo dos consórcios públicos, conforme inteligência do art. 241 da Constituição Federal e da Lei Federal n. 11.107/05, e configura a transferência indevida da responsabilidade do município pela contratação de profissionais e pela prestação dos serviços públicos primários de saúde. Salienta-se que a contratação de profissionais médicos, pelo consórcio, necessita ser precedida de concurso público, na forma do inciso II do art. 37 da Constituição da República - CR, independentemente de serem os consórcios pessoas jurídicas de direito privado, criadas antes da Lei n. 11.107/2005. Cabe registrar, nesta oportunidade, que a contratação na forma do inciso IX do art. 37 da CR – hipótese de exceção à regra geral do concurso público, por ser temporária e para atender à situação de excepcional interesse público, deve ser precedida de processo seletivo, na forma dos respectivos editais. Trata-se de respeitar os princípios ínsitos à Administração Pública, notadamente os da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, de maneira a dar efetividade ao princípio da ampla acessibilidade também às funções públicas de caráter temporário.

4) As despesas com pessoal, realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de saúde de interesse comum, devem ser computadas no total dos gastos com pessoal dos entes consorciados em atendimento ao disposto nos arts. 18 a 20 da LRF, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio. Ressalta-se que, na ocorrência de cessão de servidores efetivos dos municípios consorciados para o consórcio, deverão ser observados todos os requisitos necessários à legalidade do respectivo ato de cessão, conforme relacionados no parecer desta Corte, em resposta à Consulta n. [657439]. Destaca-se a necessidade de ato administrativo específico que, como tal, está sujeito a todos os seus requisitos de validade, isto é, à competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Para sua instrumentalização e requisição, faz-se necessária a celebração de convênio de cooperação, no qual esteja prevista a responsabilidade pelo pagamento da remuneração, observado o cômputo dessa despesa nos gastos com pessoal.

- Decisões TCEMG

a) Auditoria n. 1153890 (17/9/2024)[186]

No processo, o Tribunal decidiu que o contrato de programa, previsto no art. 13 da Lei n. 11.107/2005, é instrumento celebrado entre entes federativos ou entre ente e consórcio público, tendo por objeto a gestão associada com prestação de serviços públicos ou transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

A Unidade Técnica entendeu que os instrumentos analisados não se enquadravam como contratos de programa, porque tinham por objeto serviços corriqueiros à Administração municipal, como consultoria, assessoria, regularização fundiária, manutenção predial e gestão de convênios. Segundo a Unidade Técnica, nesses casos haveria inadequação do uso da nomenclatura, pois chamar o ajuste de “contrato de programa” atrai o regime próprio desse instrumento, com hipóteses legais de aplicação, cláusulas necessárias e vedações; para serviços comuns, a auditoria apontou que deveria ser usada a licitação compartilhada, com contratação pela própria administração direta dos entes consorciados.

O Tribunal recomendou, no caso, que, em futuros contratos celebrados com municípios consorciados, o consórcio observasse a adequada nomenclatura e essência dos ajustes.

186 Auditoria n. 1153890. Segunda Câmara. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 3/9/2024. Publicação no DOC: 17/9/2024.

b) Auditoria n. 1135296 (20/8/2025)[187]

Na Auditoria n. 1135296, discutiu-se a ampla utilização de contratos firmados individualmente entre o consórcio e os Municípios consorciados, com fundamento no art. 2º, § 1º, III, da Lei n. 11.107/2005 e no art. 18 do Decreto n. 6.017/2007, para a prestação de serviços médicos e serviços gerais.

A unidade técnica entendeu que os contratos de rateio e de programa constituem os instrumentos típicos da gestão consorciada: o rateio para o repasse de recursos destinados às despesas do consórcio e o contrato de programa para regular as obrigações assumidas no âmbito da gestão associada com prestação de serviços públicos. Sob essa ótica, a contratação do consórcio pelo art. 18 não poderia ser equiparada aos contratos de rateio e de programa, pois se destinaria a contratação individualizada, em situação específica, de bem ou serviço prestado pelo consórcio a determinado ente, evitando que o respectivo custo fosse suportado pelos demais consorciados.

A equipe de auditoria considerou que, no caso examinado, o consórcio atuava como intermediário da contratação de empresas que efetivamente prestavam os serviços nas unidades de saúde dos Municípios. Por isso, sustentou que a modelagem deveria priorizar os contratos de rateio e de programa ou, conforme o caso, a licitação compartilhada, na qual o consórcio realiza o procedimento licitatório e cada Município celebra diretamente o contrato com a empresa vencedora. O Ministério Público junto ao Tribunal acompanhou o entendimento quanto à irregularidade da modelagem, embora tenha opinado pela não aplicação de sanção.

O relator, todavia, julgou improcedente o apontamento. Reconheceu que os contratos de rateio e de programa são instrumentos paradigmáticos e constituem a via mais adequada para a gestão consorciada, mas assentou que a legislação não veda expressamente a utilização da contratação prevista no art. 18 do Decreto n. 6.017/2007. Destacou que essa modalidade permite ao consórcio fornecer bens ou prestar serviços de modo individualizado a determinado consorciado, sem transferência do custo aos demais, desde que preservados os objetivos comuns e observados requisitos de validade e eficácia, especialmente a definição das obrigações, responsabilidades, metas e parâmetros de controle. Ao final, embora tenha reconhecido a regularidade do uso do art. 18 no caso concreto, determinou ao consórcio a adoção de medidas para ampliar a transparência e a eficiência na gestão dos recursos oriundos desses contratos.

187 Auditoria n. 1135296. Primeira Câmara. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Sessão: 5/8/2025. Publicação no DOC: 20/8/2025.

4 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E EXECUÇÃO FINANCEIRA

4.1 Parte contábil

A **parte contábil** dos consórcios públicos deve ser compreendida a partir de um conjunto de fontes que se complementam: a Lei n. 11.107/2005, o Decreto n. 6.017/2007, a Lei n. 4.320/1964, a Lei Complementar n. 101/2000, a Portaria STN n. 274/2016, o MCASP e a IPC 10.[188]

Além disso, o art. 9º da Lei n. 11.107/2005 determina que os consórcios públicos observem as normas de **direito financeiro** aplicáveis às entidades públicas na execução de suas receitas e despesas. Essas normas têm fundamento, principalmente, na Constituição da República, na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei n. 4.320/1964.



Esse conjunto normativo organiza a forma como o consórcio prevê receitas, fixa despesas, executa orçamento, presta informações aos entes consorciados, elabora demonstrações contábeis e divulga demonstrativos fiscais.

A compreensão desses elementos é necessária porque o consórcio público possui orçamento próprio e sua execução repercute nas contas dos entes consorciados, especialmente quando os recursos são transferidos por contrato de rateio.

Por isso, o tema contábil não é apenas instrumental, mas permite a consolidação das contas públicas, a transparência da gestão fiscal e o controle dos recursos públicos administrados pela entidade consorcial.[189]

Nesse sentido, é importante iniciar o tema a partir da Portaria STN n. 274/2016 que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos e deve ser observada tanto pelos próprios consórcios quanto pelos entes da federação consorciados na gestão

188 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, arts. 1º a 4º. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília: STN, 2025. Parte Geral. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos. Brasília: STN, 2016, itens 5 a 13.

189 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, arts. 11, 12, 14 e 15. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 113-119.

orçamentária, financeira e contábil[190]. A Portaria parte da premissa de que os consórcios públicos integram a administração indireta de todos os entes consorciados e define regras para orçamento, execução orçamentária, demonstrativos fiscais, contabilidade patrimonial e transparência.

Essa disciplina se harmoniza com a orientação de Carvalho Filho,[191] para quem a execução das receitas e despesas dos consórcios deve demonstrar licitude, motivação e compatibilidade com as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Antes de adentrar no assunto, entende-se conveniente a introdução de alguns conceitos:

Orçamento do consórcio público	Instrumento não legislativo elaborado pelo consórcio público que dispõe sobre a previsão de receitas e despesas necessárias à consecução dos fins do consórcio público, inclusive as relativas ao contrato de rateio.[192]
Classificadores orçamentários	Mecanismos padronizados de codificação que organizam e identificam as receitas e despesas públicas por categorias, funções e programas, viabilizando a execução e a consolidação das contas.[193]
Classificação por natureza da despesa	Agrupamento composto pelas classificações de despesa por categoria econômica, GND, MA, Elemento de Despesa e Subelemento de Despesa. O desdobramento por elemento de despesa é obrigatório a partir da execução e o subelemento é facultativo para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.[194]
Categoria econômica da despesa	Nível de classificação orçamentária que divide os gastos públicos em Despesas Correntes e Despesas de Capital.[195]
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto.[196]
Modalidade de aplicação	Indicador orçamentário destinado a informar se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade ou transferidos a outras entidades, como os consórcios públicos. [197]

190 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, art. 1º.

191 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei nº 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 113-119.

192 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, art. 2º, II.

193 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília, DF: STN, 2025. Parte I, p. 35-42.

194 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario. Acesso em: 17/08/2026.

195 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario. Acesso em: 17/08/2026.

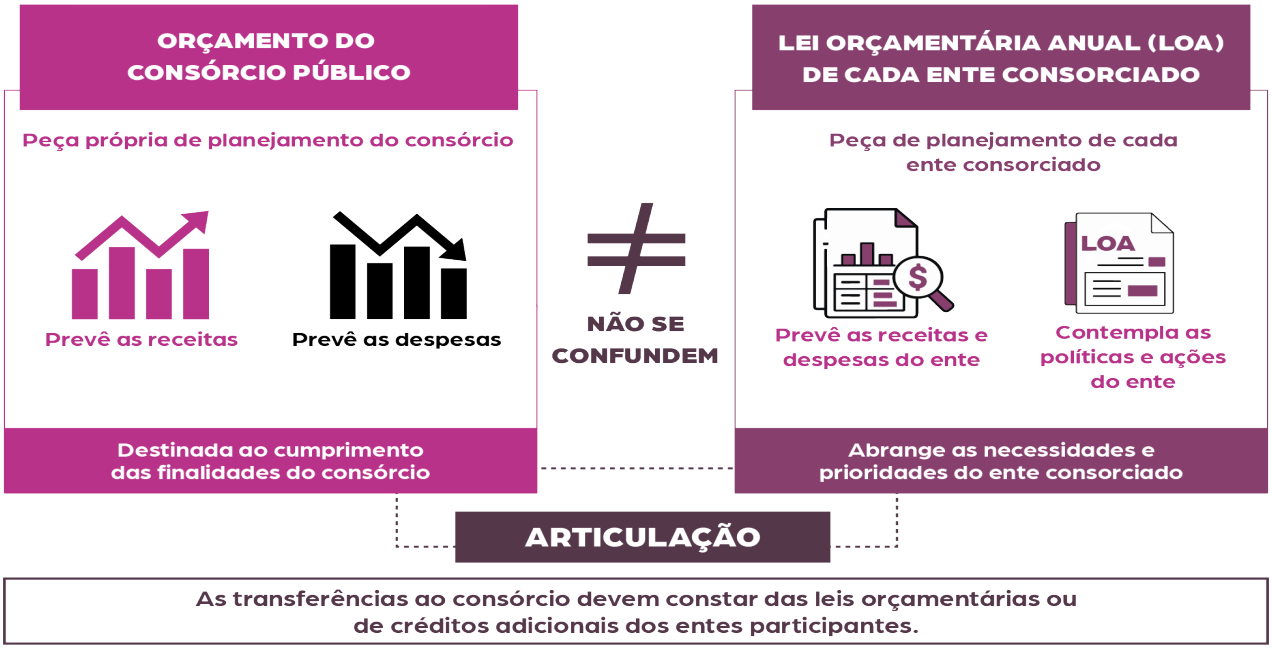
196 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario. Acesso em: 17/08/2026.

197 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília, DF: STN, 2025. Parte I, p. 49.

Demonstrativos fiscais	Relatórios periódicos de acompanhamento e transparência da gestão fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, englobando demonstrativos do RREO e do RGF.[198]
Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)	Estrutura unificada de contas contábeis aplicada em âmbito nacional para padronizar o registro dos fatos de natureza orçamentária, patrimonial e de controle nas entidades públicas.[199]

4.1.1 Orçamento do consórcio público

O orçamento do consórcio público é a peça própria de planejamento da entidade consorcial, destinada a prever receitas e despesas necessárias ao cumprimento de suas finalidades.[200] Ele não se confunde com a Lei Orçamentária Anual de cada ente consorciado, embora dependa de articulação com ela, pois as transferências ao consórcio devem constar das leis orçamentárias ou de créditos adicionais dos entes participantes.[201]



A Portaria STN n. 274/2016 define o orçamento do consórcio público como "instrumento não legislativo" elaborado pelo próprio consórcio, no qual se dispõe sobre a previsão de receitas e despesas necessárias à consecução de seus fins, inclusive as relativas ao contrato de rateio.[202]

A expressão "instrumento não legislativo" é relevante porque deixa claro que o orçamento do consórcio não é lei orçamentária em sentido formal, mas peça técnica e administrativa

198 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016. Art. 11

199 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Parte IV, p. 310-350. Brasília, DF: STN, 2025

200 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, art. 2º, II.

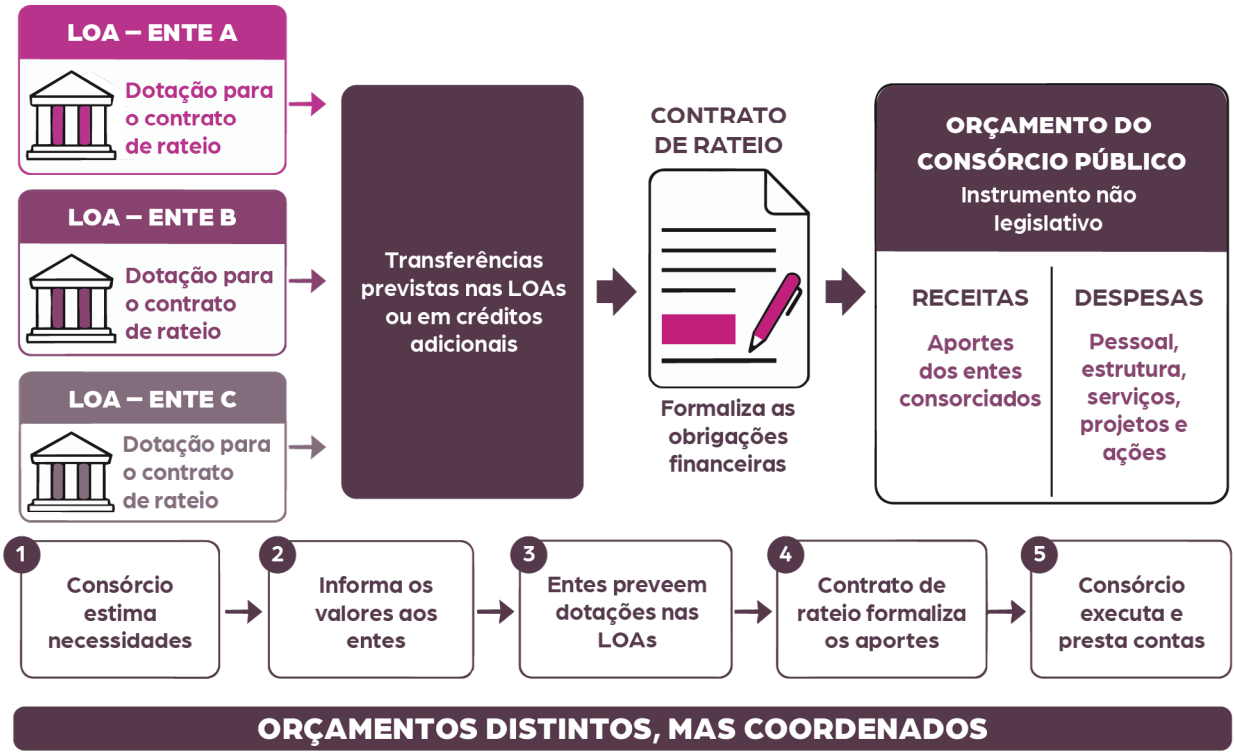
201 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, art. 5º

202 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, art. 2º, II.

essencial para a organização da execução orçamentária da entidade. Ainda assim, é essencial destacar que esse orçamento mantém relação direta com as LOAs dos entes consorciados, pois as obrigações financeiras assumidas por contrato de rateio precisam estar respaldadas por dotações suficientes no orçamento de cada ente participante.

Deborah Glória explica que, após a criação da pessoa jurídica consorcial, o orçamento deve ser elaborado a partir da finalidade do consórcio, de sua estrutura administrativa, do número de empregados, da remuneração prevista e das demais despesas necessárias ao cumprimento do objeto consorcial.[203]

O MCASP reforça essa lógica ao tratar separadamente do orçamento do ente consorciado e do orçamento do consórcio, evidenciando que são dimensões distintas, mas coordenadas.[204]



4.1.1.1. Aprovação pela Assembleia Geral

A Lei n. 4.320/1964 disciplina a execução da despesa pública por meio das etapas de empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o ato que dá início à execução da despesa pública e, nos termos do art. 59 da citada lei, não pode exceder o limite dos créditos orçamentários disponíveis.

No caso do consórcio público, é o orçamento próprio da entidade consorcial que contém as dotações destinadas à execução de suas despesas. Essas dotações constituem

203 GLÓRIA, Deborah Fialho Ribeiro. Consórcio público e seu orçamento. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 284-296.

204 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília: STN, 2025. Parte III, Cap. 7, itens 7.3.1 a 7.3.6.

autorizações e limites orçamentários para a realização dos gastos pelo consórcio, de modo que nenhum empenho pode ser emitido sem previsão orçamentária suficiente.

Nesse ponto, é importante destacar uma particularidade dos consórcios públicos. Nos entes federados, o orçamento anual é aprovado por lei, conforme prevê o art. 165 da Constituição da República. Já os consórcios públicos não possuem Poder Legislativo. Por essa razão, seu orçamento não é aprovado por lei, mas pela assembleia geral, órgão máximo de deliberação da entidade. Essa característica é reconhecida pela Portaria STN n. 274/2016, que classifica o orçamento do consórcio como instrumento não legislativo, conforme ressaltado anteriormente.

Como observa Ribeiro,[205] por se tratar de entidade administrativa interfederativa, o consórcio não dispõe de Poder Legislativo próprio. Assim, a aprovação do orçamento pela assembleia geral substitui a aprovação legislativa exigida para os entes federados.

Nesse mesmo sentido, o art. 2º da IN TCEMG n. 1/2026 determina que o orçamento anual do consórcio seja aprovado pela assembleia geral até 31 de dezembro do exercício anterior àquele a que se refere.



4.1.1.2. Paralelismo das formas para alteração do orçamento

O orçamento não é um instrumento estático, razão pela qual durante o exercício financeiro pode ser alterado. A compreensão das alterações do orçamento passa pelo princípio do paralelismo das formas. Em síntese, esse princípio estabelece que um ato jurídico deve ser modificado observando procedimento equivalente ao utilizado para sua criação. Por essa razão, nos entes federados, as alterações orçamentárias mediante créditos adicionais, em

205 RIBEIRO, Wladimir Antônio. Contributo para a compreensão dos aspectos jurídicos da gestão financeira dos consórcios públicos. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (org.). Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais. 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019, p. 24.

regra, dependem de autorização legislativa (art. 42 da Lei n. 4.320/64). Da mesma forma, as realocações orçamentárias[206] previstas no art. 167, VI, da Constituição também exigem autorização legislativa prévia.

Aplicando essa lógica aos consórcios públicos, conclui-se que as alterações de seu orçamento também devem ser submetidas à assembleia geral, órgão responsável pela aprovação do orçamento original e que exerce função equivalente à desempenhada pelo Poder Legislativo no âmbito dos entes federados.

4.1.1.3 Tipos de alteração do orçamento

Conforme visto, o orçamento do consórcio público é elaborado antes do início do exercício com base nas receitas estimadas e nas despesas necessárias ao cumprimento de suas finalidades. Durante a execução, contudo, podem surgir insuficiências de dotações, novas necessidades ou alterações nas prioridades inicialmente estabelecidas. Nessas situações, o orçamento deve ser formalmente ajustado antes da realização da despesa, uma vez que nenhum empenho pode exceder o crédito orçamentário disponível.

- **Créditos Adicionais**

O art. 5º da IN TCEMG n. 01/2026 prevê que o orçamento do consórcio pode ser alterado por meio de "créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários, nos termos do art. 41 da Lei Federal n. 4.320/1964, ou por meio de realocações orçamentárias."

Para melhor compreensão do tema, segue quadro conceitual:[207]

Créditos adicionais	Os créditos adicionais são autorizações de despesas que não foram previstas ou que receberam dotação insuficiente no orçamento inicialmente aprovado. De acordo com os arts. 40 e 41 da Lei n. 4.320/1964, classificam-se em suplementar, especial e extraordinário.
Crédito suplementar	Autorização destinada a reforçar dotação orçamentária já existente, quando o valor inicialmente previsto se mostrar insuficiente. Depois de aberto, incorpora-se à dotação reforçada.
Crédito especial	Autorização destinada a atender despesa para a qual não exista dotação orçamentária específica no orçamento vigente. É utilizado, por exemplo, quando surge nova ação ou despesa não contemplada na programação inicial.
Crédito extraordinário	Autorização destinada ao atendimento de despesas urgentes e imprevistas decorrentes de situações excepcionais, como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Não deve ser utilizado para suprir despesas previsíveis ou falhas ordinárias de planejamento.

É importante destacar que a existência de saldo bancário, isoladamente, não comprova a disponibilidade de recursos para abertura dos créditos. Nos termos do art. 43, §§ 1º e 2º, da

206 Sobre realocações orçamentárias, ver Decisão Normativa n. 02/2023 do TCEMG.

207 Elaboração própria com base no art. 41 da Lei n. 4.320/1964 e no *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP*, 11ª ed., Parte I, item 4.3, p. 101.

Lei n. 4.320/1964, devem ser considerados somente os recursos não comprometidos, de forma que é necessário verificar a origem, eventual vinculação, compromissos já assumidos e compatibilidade com a finalidade da nova despesa.

Os recursos legalmente vinculados devem ser aplicados exclusivamente na finalidade correspondente, conforme o art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso dos valores recebidos por contrato de rateio, sua aplicação deve ser compatível com as despesas, atividades e projetos atendidos pelo instrumento, sendo vedada sua utilização em despesas genéricas, nos termos do art. 8º, §§ 2º e 4º, da Lei nº 11.107/2005.

A instrução normativa do TCEMG dispõe que "os créditos suplementares e especiais serão autorizados por instrumento aprovado pela assembleia geral e abertos por ato administrativo do representante legal do consórcio, observando-se o disposto no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/1964".[208]

Já os créditos extraordinários "serão abertos por ato administrativo do representante legal do consórcio, que deles dará imediato conhecimento aos municípios consorciados, sendo destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública".[209]

Além disso, o normativo segue as regras gerais de direito financeiro e estabelece no art. 6º que "os créditos adicionais abertos pelo consórcio terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem autorizados". No entanto, excepciona os créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro, "que poderão ter seus saldos reabertos, situação na qual a vigência fica prorrogada até o término do exercício financeiro subsequente".

O parágrafo único do art. 6º complementa a matéria impondo que a reabertura dos créditos especiais e extraordinários "se dará por meio de ato administrativo do representante legal do consórcio".

Por fim, o art. 7º impõe o cumprimento de alguns requisitos, conforme se verifica a partir da imagem a seguir:

208 Art. 5º, §1º IN TCEMG 01/2026.

209 Art. 5º, §2º IN TCEMG 01/2026.



- Realocações orçamentárias

A expressão “realocação orçamentária” designa, em sentido amplo, o deslocamento de recursos entre dotações, ações, unidades ou categorias de programação. Diferentemente dos créditos financiados por superávit ou excesso de arrecadação, a realocação normalmente não aumenta o valor total do orçamento: uma dotação é reduzida para reforçar ou criar outra.

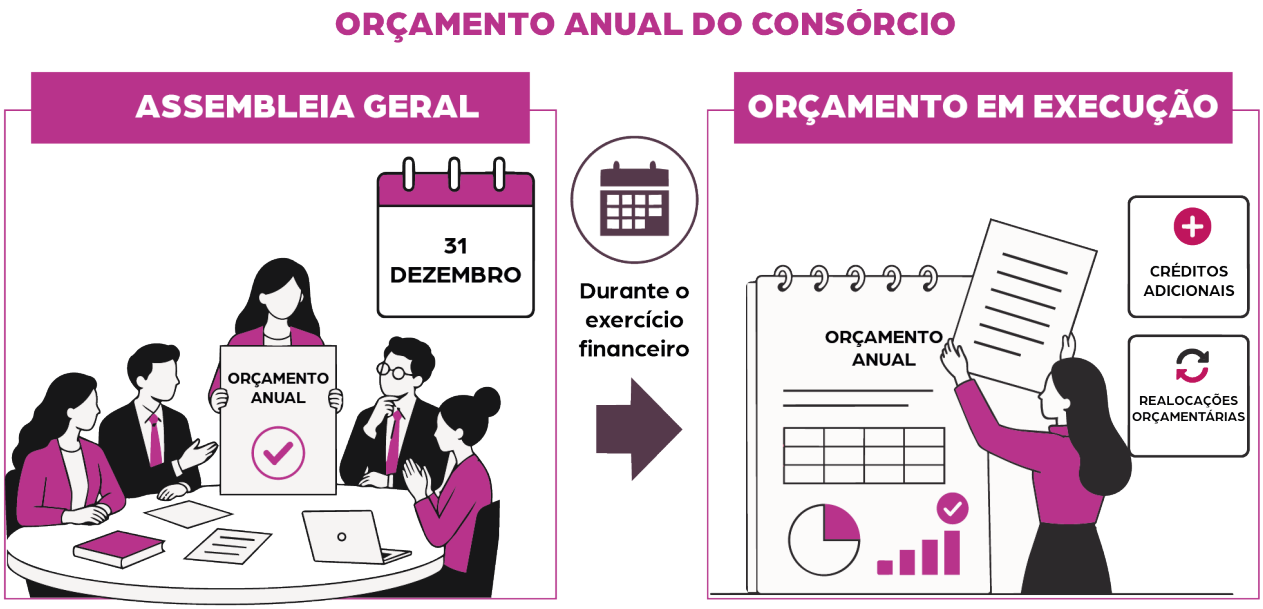
O remanejamento, a transposição e a transferência de recursos orçamentários são instrumentos de realocação que dependem de prévia autorização legislativa, nos termos do art. 167, VI, da Constituição da República mas essa autorização não pode constar previamente na Lei Orçamentária Anual (LOA), por força do princípio da exclusividade previsto no art. 165, § 8º, da CR/88.

Nesse sentido, a Consulta n. 862749 (5/8/2014)[210] fixou entendimento acerca do assunto nos termos a seguir:

> A Lei Orçamentária Anual não pode conter autorização ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em **caráter excepcional**, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.

210 Consulta n. 862749. Rel. Conselheiro Cláudio Terrão. Data da sessão: 25/06/2014. Data da publicação: 05/08/2026.

Especificamente sobre os consórcios públicos, o art. 8º da IN TCEMG 01/2026 prevê que "as realocações orçamentárias de que trata o inciso VI do art. 167 da Constituição da República de 1988 exigem prévia autorização por meio de instrumento aprovado pela assembleia geral, aplicando-se, no que couber, a Decisão Normativa nº 02/2023 deste Tribunal".



Para melhor compreensão dos institutos citados, segue quadro conceitual:

Remanejamento	"são realocações na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis".[211]
Transposições	"são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto".[212]

211 Conceito extraído do parecer em resposta à Consulta 862749.

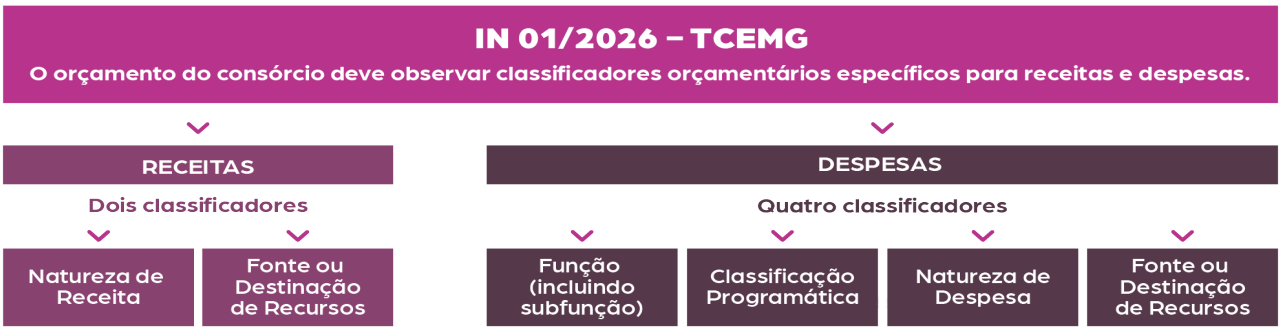
212 Conceito extraído do parecer em resposta à Consulta 862749.

Transferências	"são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos".[213]

4.1.1.4 Classificadores orçamentários mínimos

Os classificadores orçamentários são um conjunto de códigos e categorias utilizado para organizar, identificar, registrar e analisar as receitas e despesas públicas, permitindo a elaboração, execução, controle e avaliação do orçamento governamental.

Consolidando a legislação aplicável, a IN 1/2026 do TCEMG define que, no que tange às receitas, o orçamento do consórcio deve observar dois classificadores orçamentários: natureza de receita e fonte ou destinação de recursos. Já no que tange às despesas, devem ser observados quatro classificadores: função (incluindo subfunção), classificação programática, natureza de despesa e fonte ou destinação de recursos.[214]



Além disso, a IN 1/2026 do TCEMG traz um capítulo específico sobre as classificações orçamentárias a serem utilizadas pelos consórcios públicos (Capítulo III), detalhando quais são os normativos a serem observados para cada uma delas, incluindo a necessidade de observância das próprias tabelas de classificação emitidas pelo TCEMG no Portal do Sicom.[215]

Esse detalhamento é necessário para que a despesa executada pelo consórcio seja corretamente vinculada à finalidade da transferência feita pelo ente consorciado.

213 Conceito extraído do parecer em resposta à Consulta 862749.

214 art. 3º da IN 01/2026 do TCEMG.

215 Vide: https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/tabelas/

Para simplificar a compreensão sobre o assunto, segue quadro conceitual extraído do Glossário Orçamentário do Congresso Nacional:[216]

Classificação da despesa pública	Agrupamento da despesa por categorias. Na esfera federal, de acordo com as definições estabelecidas na LDO, a despesa pública observa a seguinte classificação, nesta ordem: Institucional, Programática, Funcional, por Esfera, por GND, por RP, por MA, por ID. Uso e por Fonte de Recursos.
Classificação de natureza de receita	Agrupamento que identifica a origem dos recursos segundo o fato gerador: acontecimento real que ocasionou o ingresso da receita nos cofres públicos. A classificação por natureza da receita está estruturada em cinco níveis de desdobramento, codificada de modo a facilitar o conhecimento e a análise da origem dos recursos.
Classificação por fonte de recursos	Classificação criada para assegurar que receitas vinculadas por lei a finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem à consecução desse objetivo. Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, a classificação por fonte de recurso exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. O código da Fonte de Recursos é composto de 3 dígitos, conforme a seguir: Grupo de Fonte de Recurso (1º dígito); Especificação da Fonte de Recurso (2º e 3º dígitos).
Classificação da despesa por função	Classificação da despesa segundo as estruturas de funções e subfunções, que indicam as áreas de atuação do governo, como saúde, educação, transporte, entre outras. Essa classificação funciona como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, independentemente dos programas. O código da classificação funcional compõe-se de cinco algarismos, sendo os dois primeiros reservados à função e os três últimos à subfunção.
Classificação Programática	Classificação de despesa estruturada em programas, composto por ações, que podem ser do tipo projeto, atividade ou operação especial. Na esfera federal, as ações são desdobradas em subtítulos (localizador do gasto). O objetivo é identificar a finalidade do gasto, os bens e serviços que dele resultam e os locais em que serão alocados os recursos. Esta classificação é composta por doze dígitos: 1º ao 4º (programa); 5º ao 8º (ação); 9º ao 12º (subtítulo).

4.1.1.5 Publicidade do orçamento

O art. 14 da Portaria STN n. 274/2016 define que o consórcio público, para fins de transparência na gestão fiscal, deve dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, a vários documentos, dentre eles o seu orçamento.

Além disso, o §3º do art. 5º do Decreto n. 6.017/2007 define que os consórcios públicos devem obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas suas decisões de natureza orçamentária e financeira, além de outras. A IN 1/2026 do TCEMG reforça essa norma, trazendo no art. 31 a seguinte redação:

> Art. 31. Os consórcios deverão observar o princípio da publicidade, assegurando ampla transparência de seus atos e decisões, por meio de divulgação em

216 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario

> meios eletrônicos de acesso público, especialmente das matérias de **natureza orçamentária, financeira**, contratual e de pessoal, bem como permitindo o acesso dos cidadãos às suas reuniões e documentos, ressalvados, nos termos da lei, aqueles considerados sigilosos por decisão prévia e motivada, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação. (GN)

Dessa forma, além de ter o dever de dar ampla publicidade ao seu orçamento, o consórcio deve dar publicidade a todos os atos que posteriormente alterem seu conteúdo, como abertura de créditos adicionais e realocações orçamentárias.

PUBLICIDADE DO ORÇAMENTO DO CONSÓRCIO



4.1.2 Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público (DCASP) dos consórcios públicos (MCASP)

De acordo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 11ª Edição, o conjunto de demonstrações contábeis que devem ser elaboradas pelos órgãos e entidades da administração pública são as seguintes:[217]

a. Balanço Patrimonial;

b. Demonstração das Variações Patrimoniais;

c. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido;

d. Demonstração dos Fluxos de Caixa;

e. Balanço Orçamentário;

f. Balanço Financeiro;

217 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 11ª Edição, p. 543-544.

g. Notas explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas; e

h. Informação comparativa com o período anterior.

A padronização da estrutura e dos elementos das demonstrações, tem o objetivo de permitir a evidenciação, análise, comparabilidade e consolidação das contas públicas.

Ressalta-se que, segundo o MCASP, a elaboração da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) só é obrigatória para as empresas estatais dependentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas, sendo facultativa para os demais órgãos e entidades públicas.[218] Dessa forma, o consórcio deve elaborar e divulgar todas as demonstrações elencadas acima, sendo facultativa a elaboração e divulgação da DMPL.

Com relação à publicidade das demonstrações, o art. 14 da Portaria STN n. 274/2016 define que o consórcio público, para fins de transparência na gestão fiscal, deve dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, a vários documentos, dentre eles as suas demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação (art. 14, inciso III).

Nesse mesmo sentido, o parágrafo único do art. 31 da IN 1/2026 do TCEMG dispõe que o consórcio deve dar ampla publicidade a vários elementos, dentre eles os seus demonstrativos contábeis e fiscais.

4.1.2.1 Demonstrativos fiscais que devem ser elaborados pelos consórcios públicos

De acordo com a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a transparência da gestão fiscal é expressamente assegurada pela ampla divulgação dos instrumentos de planejamento e prestação de contas, incluindo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), os quais figuram entre os principais instrumentos de controle previstos na LRF.

Nesse contexto, o RREO constitui o instrumento destinado a evidenciar a execução do orçamento público, demonstrando o comportamento das receitas e despesas ao longo do exercício financeiro, sendo publicado bimestralmente. Já o RGF tem por finalidade demonstrar o cumprimento dos limites fiscais relacionados, entre outros aspectos, às despesas com pessoal, ao endividamento e às operações de crédito, devendo ser divulgado, em regra,[219] ao final de cada quadrimestre.

No caso dos consórcios públicos, entretanto, a aplicação das normas de transparência fiscal apresenta peculiaridades decorrentes de sua natureza jurídica e de sua posição no arranjo

218 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 11ª Edição, p. 599.

219 De acordo com o art. 63 da LRF é facultado aos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes divulgar o RGF semestralmente.

federativo brasileiro. Embora estejam submetidos aos pressupostos da responsabilidade fiscal e às normas de consolidação das contas públicas, os consórcios não se equiparam integralmente aos entes federativos para fins de elaboração dos demonstrativos previstos na LRF. O art. 14, IV, "a" da Portaria STN n. 274 define que, com relação ao RGF, o consórcio deve divulgar três demonstrativos, quais sejam:

1. Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
2. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; e
3. Demonstrativo dos Restos a Pagar.

Já com relação ao RREO, a portaria define que o consórcio deve divulgar:

1. Balanço Orçamentário; e
2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção.

Para elaboração desses demonstrativos os consórcios devem observar os modelos e orientações constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), também editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

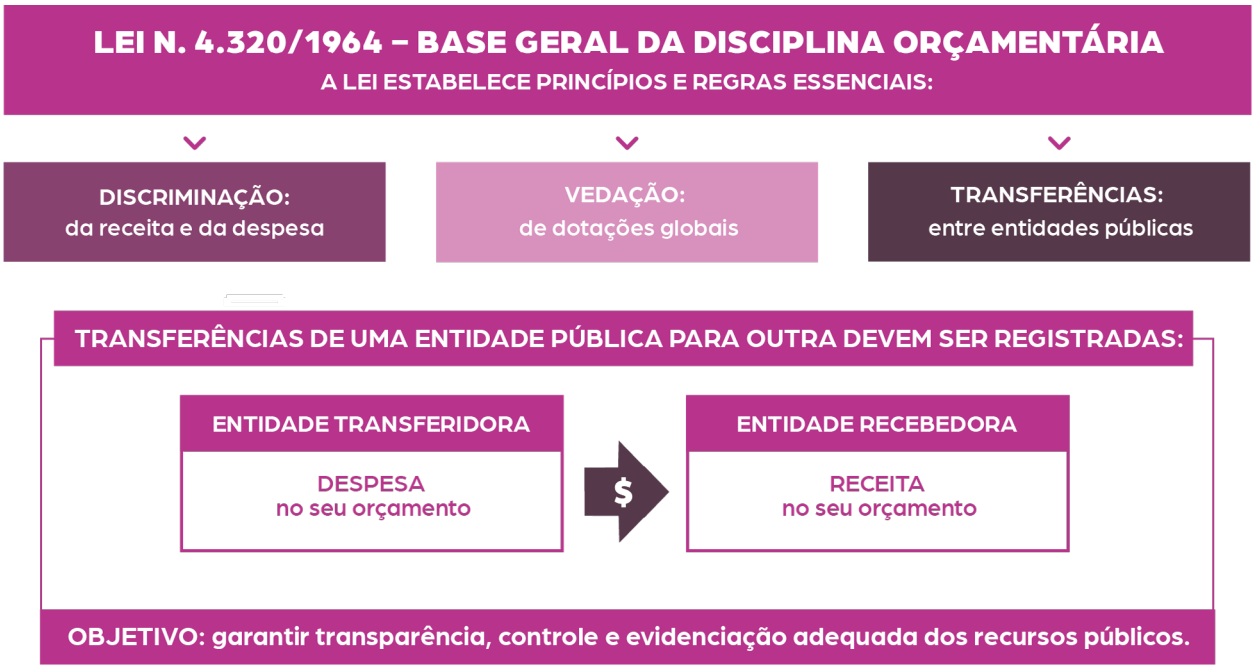
Com relação à publicidade, os demonstrativos fiscais devem ser amplamente divulgados, inclusive em meio eletrônico de acesso público, de acordo com o inciso IV do art. 14 da Portaria n. 274/2016. Além disso, conforme já exposto, o parágrafo único do art. 31 da IN 1/2026 do TCEMG dispõe que o consórcio deve dar ampla publicidade a vários elementos, dentre eles os seus demonstrativos contábeis e fiscais.

4.1.3 Execução orçamentária nos consórcios públicos (receitas e despesas – Lei n. 4.320/1964)

A execução orçamentária dos consórcios públicos deve respeitar as normas gerais de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, conforme estabelece o caput do art. 9º da Lei n. 11.107/2005. Dessa forma, sob esse aspecto, os consórcios devem observar o que dispõe, por exemplo, a Lei n. 4.320/1964, a LRF e a própria Constituição da República.

A Lei n. 4.320/1964 fornece a base geral dessa disciplina ao exigir a discriminação da receita e da despesa, vedar dotações globais e determinar que as transferências de uma entidade pública para outra sejam registradas como despesa no orçamento da transferidora e como receita no orçamento da recebedora.[220]

220 BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, arts. 2º, 5º, 6º e 15.



Além disso, há ainda várias outras normas relacionadas ao direito financeiro que são aplicáveis aos consórcios públicos, como exemplo a Resolução n. 43 de 2001 do Senado Federal, que, dentre outras questões, traz regramento específico para contratação de operação de crédito por consórcios públicos.

4.1.3.1 Classificadores orçamentários

Os classificadores orçamentários são instrumentos de padronização que permitem identificar e comparar receitas e despesas, viabilizando a execução, a transparência e a consolidação das contas públicas.[221]

Conforme já exposto, a IN 1/2026 do TCEMG dispõe que, no que tange às receitas, os consórcios devem observar as classificações por natureza de receita e por fonte ou destinação de recursos. Para as despesas, devem ser observadas as classificações funcional, programática, por natureza de despesa e por fonte ou destinação de recursos (art. 3º).

Portanto, são esses os classificadores mínimos a serem utilizados pelos consórcios públicos no seu orçamento e na sua execução orçamentária. Não obstante, vale destacar alguns pontos.

Em seu orçamento, o consórcio pode detalhar a classificação por natureza de despesa até modalidade de aplicação,[222] que é um classificador constante do terceiro e quarto dígitos da codificação completa de 8 dígitos. De acordo com o §1º do art. 3º da Portaria Interministerial

221 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília: STN, 2025. Parte I, Procedimentos Contábeis Orçamentários.

222 §3º do art. 6º da Portaria n. 274/2016 da STN e parágrafo único do art. 3º da IN 01/2026 do TCEMG.

n. 163, de 4 de maio de 2001, a modalidade de aplicação é uma informação gerencial que tem a seguinte finalidade:

> § 1o A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Já na execução orçamentária, o parágrafo único do art. 13 da IN 1/2026, determina que a execução orçamentária da despesa deve ser registrada nas codificações analíticas das tabelas de despesa do TCEMG, divulgadas no Portal do Sicom. Essas codificações analíticas registram a classificação, no mínimo até elemento de despesa – quinto e sexto dígitos, podendo também conter o desdobramento do elemento, chegando à codificação completa de oito dígitos.

Dessa forma, no que concerne à classificação por natureza de despesa, caso o orçamento do consórcio tenha sido aprovado até modalidade de aplicação, o registro da despesa nos respectivos elementos e desdobramentos acontecerá na execução orçamentária da despesa.

Outro ponto de destaque é a previsão do §2º do art. 10 da IN 1/2026, que esclarece que os recursos recebidos em decorrência de transferências via contrato de rateio devem ser registrados na mesma classificação por fonte ou destinação de recursos (FR) utilizada pelo município transferidor na execução orçamentária da transferência.

A classificação por fonte ou destinação de recursos é um mecanismo de controle orçamentário destinado a identificar a origem dos recursos públicos e as regras que condicionam sua aplicação. Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP),[223] as fontes ou destinações de recursos agrupam receitas sujeitas às mesmas normas de utilização, funcionando como um elo entre a arrecadação da receita e a execução da despesa.

Assim, trata-se de instrumento que permite identificar quais recursos possuem vinculação legal e garantir que sejam aplicados nas finalidades definidas pela legislação. Esse mecanismo contribui para o cumprimento do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem, respectivamente, a utilização dos recursos vinculados exclusivamente em seu objeto legal e a individualização de seu registro contábil. Nesse contexto, os recursos transferidos ao consórcio público por meio de contrato de rateio não perdem sua natureza e sua vinculação.

A manutenção da mesma classificação por fonte ou destinação decorre da padronização nacional instituída pela Portaria Conjunta STN/SOF n. 20/2021, que estabeleceu estrutura

223 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 11ª Edição, p. 140.

uniforme para a classificação das fontes ou destinações de recursos em todos os entes federativos, definindo-as como agrupamentos de receitas submetidas às mesmas normas de aplicação.

Diante desse modelo nacional, não se mostra adequado que um recurso seja identificado no município por determinada FR e, ao ingressar no consórcio público por meio de contrato de rateio, passe a ser registrado sob classificação distinta. Tal procedimento dificultaria a rastreabilidade dos recursos, prejudicaria a identificação de suas vinculações legais e comprometeria a própria finalidade da padronização promovida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

4.1.3.2 Coincidência entre os classificadores orçamentários das transferências via contrato de rateio e a execução dos recursos do rateio no consórcio

A coincidência entre os classificadores orçamentários usados pelos entes consorciados nas transferências via contrato de rateio e aqueles utilizados pelo consórcio na execução dos recursos é condição técnica para a correta consolidação das contas públicas.[224]

O art. 6º da Portaria STN 274/2026 dispõe que a classificação por função e por grupo de natureza de despesa do consórcio público deverá observar a classificação do ente consorciado transferidor, sendo que a classificação por função não abrange a subfunção.

Dessa forma, considerando o que já foi exposto em relação à classificação por FR, tem-se que, no que tange às transferências via contrato de rateio, o consórcio deve manter as seguintes classificações do ente consorciado transferidor:

1. função, não abrangida a subfunção;
2. Natureza de despesa até grupo, segundo dígito da codificação; e
3. Fonte ou destinação de recursos.

Reitera-se que no Capítulo III da IN 1/2026 são informados os normativos a serem observados para as classificações por função, programática, por natureza de receita e de despesa e por fonte ou destinação de recursos, incluindo a previsão de que o consórcio deve observar as tabelas de codificações emitidas pelo TCEMG, divulgadas no Portal do Sicom.

Por isso, se o ente transfere recursos com determinada função, natureza e finalidade, a execução pelo consórcio deve preservar correspondência suficiente para permitir a identificação do gasto, sua consolidação e a eliminação de duplicidades.[225]

---

224 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, art. 6º, caput e §§ 1º a 3º. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília: STN, 2025. Parte III, Cap. 7, itens 7.3.1 a 7.3.6.

225 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11. ed. Brasília: STN, 2025. Parte III, Cap. 7, itens 7.3.1 a 7.3.6.

4.1.4. Requisitos mínimos de qualidade do sistema de contabilidade do consórcio público – relação entre LRF – Portaria 274 – Decreto SIAFIC

A transparência da gestão fiscal e a qualidade das informações contábeis produzidas pelos consórcios públicos exigem a utilização de um sistema de administração financeira, contabilidade e controle capaz de registrar, processar, armazenar e disponibilizar informações de forma confiável, tempestiva e acessível.

Nesse contexto, o art. 15 da Portaria STN n. 274/2016 estabeleceu que, para o cumprimento dos incisos II e III do então parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o consórcio público deve: (i) adotar sistema de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade; e (ii) divulgar informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meio eletrônico de acesso público.

É importante observar que a Portaria n. 274 foi editada em 2016, antes da alteração do art. 48 da LRF promovida Lei Complementar n. 156, de dezembro 2016. Antes dessa mudança, as exigências relacionadas à transparência fiscal constavam do parágrafo único do art. 48. Após a alteração legislativa, elas passaram a integrar o § 1º do mesmo artigo. Assim, a referência feita pelo art. 15 da Portaria aos incisos II e III do "parágrafo único" corresponde, atualmente, aos incisos II e III do § 1º do art. 48 da LRF.

Esses dispositivos tratam de dois deveres complementares. O inciso II determina a liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público. Já o inciso III exige a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

A regulamentação desse padrão mínimo de qualidade ocorre por meio do Decreto Federal n. 10.540/2020, que dispõe sobre o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic). O decreto concretiza justamente os comandos contidos nos incisos II e III do § 1º do art. 48 da LRF, detalhando tanto os requisitos de transparência das informações quanto as características técnicas, contábeis e tecnológicas que devem ser observadas pelos sistemas utilizados pelos entes públicos.

Dessa forma, para que um consórcio público atenda ao disposto no art. 15 da Portaria STN n. 274/2016, não é suficiente apenas possuir um sistema de contabilidade ou publicar dados em seu portal de transparência. O sistema adotado deve observar os requisitos mínimos de qualidade definidos pelo Decreto n. 10.540/2020, garantindo que as informações contábeis sejam produzidas de acordo com padrões de confiabilidade, integridade, rastreabilidade e transparência.

Além disso, o decreto define que a disponibilização em tempo real corresponde à divulgação das informações até o primeiro dia útil subsequente ao registro contábil, reforçando o dever de transparência previsto no inciso II do § 1º do art. 48 da LRF.

Portanto, os requisitos mínimos de qualidade do sistema de contabilidade do consórcio público decorrem da conjugação entre a LRF, a Portaria STN n. 274/2016 e o Decreto n. 10.540/2020. Enquanto a LRF estabelece a obrigação de transparência e de adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, a Portaria estende essas exigências aos consórcios públicos, e o Decreto n. 10.540/2020 detalha os requisitos que o sistema deve atender para garantir informações contábeis confiáveis, tempestivas, seguras e acessíveis à sociedade.

Nesse sentido, o caput do art. 19 da Instrução Normativa 1/2026 do TCEMG define que "o consórcio deve possuir Sistema de Administração Financeira e Controle que permita a evidenciação dos elementos elencados no §1º do art. 1º do Decreto Federal n. 10.540/2020 e que atenda ao padrão mínimo de qualidade estabelecido no Capítulo II do referido Decreto".

5 RESPONSABILIDADE E CONTROLE INTERNO NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os consórcios públicos configuram pessoas jurídicas dotadas de autonomia administrativa e financeira, mas que permanecem intrinsecamente vinculadas aos entes federativos que os integram, tratando-se de "acordo plurilateral de cooperação recíproca".[226] Essa peculiaridade impõe a necessidade de um regime específico de responsabilização e de mecanismos robustos de controle, capazes de assegurar a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do art. 37 da Constituição da República.

Nessa linha, acerca da observância dos princípios referidos, oportuno citar trecho da deliberação proferida na Denúncia n. 1126985 (17/12/2024):[227]

> [...] enquanto pessoas jurídicas de direito público, detentoras das prerrogativas e privilégios das entidades públicas, os consórcios intermunicipais se submetem aos demais princípios e limitações que se direcionam à Administração Pública, sendo de especial relevância para o caso concreto o princípio da legalidade. É o que dispõe a Constituição Federal:
>
> > Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]
>
> Trata-se de princípio básico norteador da atividade administrativa nacional e consiste na noção de que os atos da Administração Pública devem sempre ser respaldados por autorização legal prévia, sendo irregular a extrapolação dos limites alcançados pelas normas de regência.
>
> [...]
>
> É necessário ponderar, todavia, que o princípio da legalidade não deve ser observado de forma acrítica ou isolada. Do contrário, deve sempre ser conciliado com os demais princípios basilares do Direito Administrativo, sob pena de restrição injustificada à esfera da razoável discricionariedade do gestor, "engessando" a atividade administrativa e refreando o indispensável desenvolvimento de soluções inovadoras e arrojadas, dada a crescente complexidade das necessidades públicas.

Cumpre, portanto, delimitar os sujeitos passíveis de responsabilização, e consolidar mecanismos de controle interno e externo eficazes, de modo a assegurar a probidade, a transparência na gestão dos recursos, bem como a efetividade da atuação consorcial.

5.1 Responsabilidade

A responsabilidade no âmbito dos consórcios públicos deve ser compreendida a partir de uma perspectiva sistêmica, que envolve não apenas a pessoa jurídica do consórcio, mas

226 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: lei n. 11.107, de 6.4.2005, e decreto n. 6.017, de 17.1.2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. P.28.

227 Denúncia n. 1126985. Primeira Câmara. Rel. Cons. em exercício Telmo Passareli. Sessão: 17/12/2024. Publicada no DOC: 11/2/2025.

também os entes consorciados e os agentes públicos responsáveis por sua gestão.

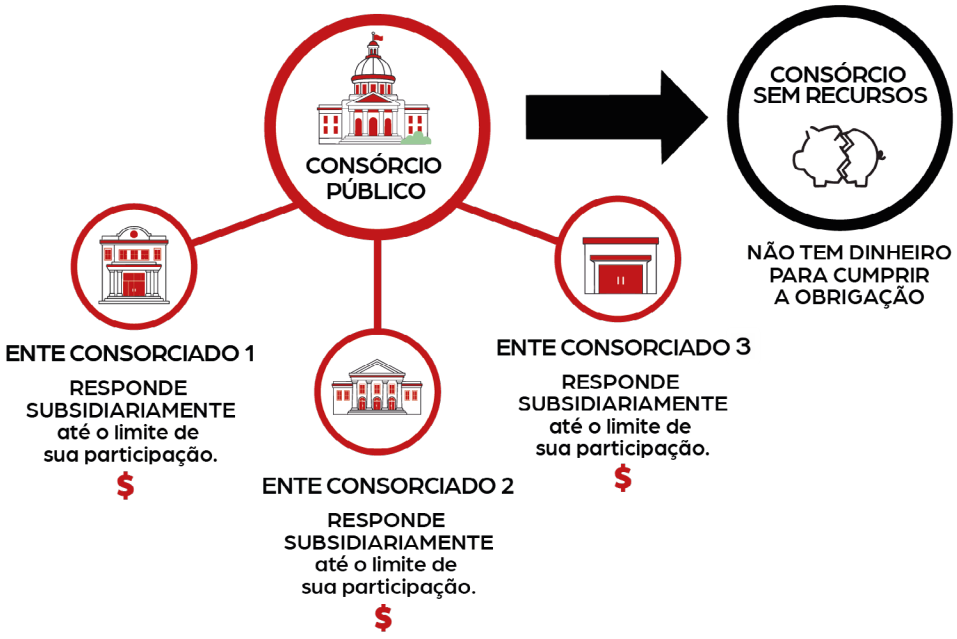
Trata-se de um regime jurídico que busca conciliar a autonomia do consórcio com a necessidade de resguardar terceiros e assegurar a integridade da atuação administrativa, evitando lacunas de responsabilização que possam comprometer o interesse público.

5.1.1 Responsabilidade subsidiária dos entes consorciados (art. 9º, caput, do Decreto n. 6.017/2007)

O art. 9º, caput, do Decreto n. 6.017/2007 estabelece que "os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público." Tal disposição evidencia que, embora o consórcio possua personalidade jurídica própria, sua autonomia patrimonial não afasta a vinculação dos entes que o compõem, ainda que de forma subsidiária. Nesse sentido, destaca-se trecho do parecer proferido na Consulta n. 731118 (10/12/2008):[228]

> [...] no que concerne à responsabilidade civil do Consórcio Público, é importante ressaltar que, sendo pessoa jurídica de direito público ou privado, este sempre possui responsabilidade objetiva. Ademais, os entes consorciados possuem responsabilidade subsidiária em relação às obrigações assumidas pelo Consórcio.

A responsabilidade subsidiária caracteriza-se pela possibilidade de acionamento dos entes consorciados apenas após a verificação da insuficiência patrimonial do consórcio para adimplir suas obrigações. Nas palavras de Carvalho Filho, o cumprimento da obrigação "deve ser cobrado exclusivamente do próprio consórcio, que é o único devedor" e, apenas em "caso de insolvência do devedor é que o credor formula a sua pretensão em face dos entes consorciados – estes os responsáveis subsidiários."[229]



228 Consulta n. 731118. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão: 10/12/2008.

229 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: lei n. 11.107, de 6.4.2005, e decreto n. 6.017, de 17.1.2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. P.49.

Esse regime encontra fundamento na própria lógica da gestão associada, na medida em que os entes federativos participam da constituição, do financiamento e da governança do consórcio, influenciando diretamente suas decisões e políticas. Assim, não seria juridicamente adequado permitir que tais entes se beneficiassem da atuação consorcial sem assumir, ainda que subsidiariamente, os riscos dela decorrentes.

Ademais, a responsabilidade subsidiária contribui para a credibilidade institucional do consórcio, especialmente em relações contratuais com terceiros, ao oferecer uma garantia adicional de cumprimento das obrigações assumidas.

5.1.2 Responsabilidade pessoal dos dirigentes do consórcio público (art. 10, parágrafo único, da Lei n. 11.107/2005 e art. 9º, parágrafo único, do Decreto n. 6.017/2007)

Por regra, os dirigentes dos consórcios públicos não respondem pessoalmente por compromissos assumidos por essas entidades, exceto quando verificada a ocorrência de ato em desacordo com lei, estatuto ou decisão da assembleia geral, conforme disposto no parágrafo único do art. 10 da Lei n. 11.107/2005, bem como no parágrafo único do art. 9º do Decreto n. 6.017/2007, que reforça essa diretriz:

> Art. 10. (VETADO)
>
> Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.
>
> Art. 9º [...]
>
> Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembléia geral.

Sobre o tema, esclarece Silva que "[...] não se poderá exigir a responsabilização civil ou administrativa de um representante legal de consórcio, se a obrigação contraída pela gestão associada defluiu de ato praticado em conformidade com a lei, estatuto ou regimento consorciais."[230]

Ademais, oportuno transcrever a lição de Carvalho Filho: "[...] os agentes do consórcio podem ser responsabilizados funcionalmente, aplicando-se o estatuto funcional ou a lei trabalhista, e respondem, inclusive, por eventual ato de improbidade que pratiquem, incidindo para tanto a lei nº 8.429/92".[231]

230 SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos consórcios públicos. Curitiba: Juruá, 2018.p.121.

231 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: lei n. 11.107, de 6.4.2005, e decreto n. 6.017, de 17.1.2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.p.50.



A previsão de responsabilização pessoal dos dirigentes constitui importante mecanismo de governança, pois incentiva a atuação diligente, ética e transparente dos gestores, além de inibir práticas irregulares ou abusivas. No mesmo sentido, pertinente registrar o que dizem Medauar e Oliveira:[232]

> No caso de consórcios dotados de personalidade jurídica pública, mostra-se óbvia a responsabilidade por atos praticados com desrespeito à lei – por exemplo, pode-se cogitar do enquadramento do agente na Lei de Improbidade Administrativa, de sua condição de réu da ação popular, de réu em processo por crimes contra a Administração, nas atuações de fiscalização do Tribunal de Contas (neste caso, por exemplo, pode ser objeto de denúncia perante o órgão de contas competente, nos termos da Constituição Federal, art. 74, § 2º).[233]

Nessa linha, considerando que os consórcios públicos administram recursos públicos e executam políticas públicas de relevante interesse social, seus dirigentes se submetem ao regime jurídico da Administração, inclusive no que se refere aos deveres de prestação de contas e observância dos princípios aplicáveis.

5.1.3 Responsabilidade dos entes consorciados na extinção do consórcio (§2º do art. 12 da Lei n. 11.107/2005)

A extinção do consórcio público não implica a extinção automática de suas obrigações jurídicas. Nos termos do §2º do art. 12 da Lei n. 11.107/2005, os entes consorciados permanecem responsáveis pelas obrigações remanescentes, na forma estabelecida no contrato de consórcio:

232 MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Consórcios públicos: comentários a lei 11.107/2005. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p.96-97.

233 MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Consórcios públicos: comentários a lei 11.107/2005. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p.96-97.

> Art. 12. A extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados. (Redação dada pela Lei nº 14.662, de 2023)
>
> [...]
>
> § 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Esclarecendo, a aplicação do referido dispositivo pressupõe a verificação de obrigações remanescentes após a extinção, bem como a existência de credor a ser favorecido. Além disso, da leitura do artigo, conclui-se que configura obrigação transitória e que possibilita o direito de regresso em face dos beneficiados ou de quem deu causa à obrigação.[234]

Essa disposição tem por finalidade evitar que a dissolução da entidade seja utilizada como instrumento de evasão de responsabilidades, garantindo a continuidade das obrigações assumidas e a proteção dos direitos de terceiros.

5.1.4 Responsabilidade do Consórcio na prestação do serviço público

O consórcio pode atuar na prestação de serviços públicos diretamente por meio de estrutura própria; mediante a contratação de terceiros, na forma do inciso I do § 1º do art. 2º da Lei n. 11.107/2005; ou por meio de concessão, permissão ou autorização, desde que haja autorização específica no contrato de consórcio, com indicação do objeto e das condições da delegação, nos termos do § 3º do mesmo dispositivo legal:

> Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.
>
> § 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:
>
> I – **firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo**;
>
> II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e
>
> III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.
>
> § 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.
>
> § 3º **Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público**, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor. (grifos nossos)

234 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: lei n. 11.107, de 6.4.2005, e decreto n. 6.017, de 17.1.2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.p.133-134.

Nesse sentido, a definição da responsabilidade pelos danos causados aos usuários ou a terceiros depende da forma adotada para a prestação do serviço. Da mesma maneira, essa diferenciação também repercute na organização do controle interno, pois a execução direta, a contratação de terceiros e a delegação demandam mecanismos de acompanhamento distintos.

Acerca da responsabilidade, na situação do consórcio público que executa serviços diretamente ou por meio de terceiro, deve ser aplicada a teoria do risco administrativo, ou seja, a entidade responde diretamente pelos prejuízos causados independentemente de culpa ou dolo, bastando que exista o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano. Ademais, importante salientar que, existindo pessoa interposta, assegura-se a ação de regresso dos consórcios em face do terceiro prestador do serviço nos casos de dolo ou culpa. Nessa linha, veja-se o que dispõe o § 6º do art. 37 da Constituição da República:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> [...]
>
> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Sobre o tema, pertinente pontuar, conforme já discorrido neste estudo, que a responsabilidade objetiva do consórcio não se confunde com a responsabilidade pessoal de seus dirigentes (parágrafo único do art. 10 da Lei n. 11.107/2005 e parágrafo único do art. 9º do Decreto n. 6.017/2007), que pressupõe a identificação de conduta irregular que ultrapasse a atuação institucional regular, não decorrendo automaticamente do simples exercício da função.

No que tange a responsabilização da entidade na qualidade de poder concedente, estabelece o art. 25 da Lei n. 8.987/1995 que compete à concessionária “responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros”. Contudo, caso seja constada falha na fiscalização consorcial, essa entidade poderá ser acionada de forma subsidiária. Ademais, na situação de coautoria, ou melhor, quando o consórcio público tiver contribuído diretamente para a ocorrência do dano, incidirá a responsabilidade solidária.

Logo, destaca-se que a delegação não afasta o dever de supervisão dos consórcios público, como se observa do art. 3º da Lei n. 8.987/1995, segundo o qual “as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários”.

Independentemente da forma escolhida para a prestação do serviço público, o consórcio deverá organizar controles compatíveis. Na execução direta, o controle interno deve incidir sobre os processos operacionais, a atuação dos agentes, a receita, a despesa, o patrimônio

e a qualidade do serviço. Por sua vez, na contratação de terceiros, devem ser fortalecidas a gestão, a fiscalização contratual, a comprovação da execução, a aplicação de sanções e o acompanhamento dos resultados. Finalmente, na qualidade de delegatário, o controle consorcial assume caráter predominantemente regulatório e deve avaliar o desempenho da concessionária, a adequação do serviço, o cumprimento dos investimentos, a observância das condições econômicas e tarifárias pactuadas, nos termos do que dispõe o art. 29 da Lei n. 8.987/1995.

A seguir, para melhor ilustrar este tópico, observa-se quadro comparativo das hipóteses discorridas sob o enfoque da responsabilidade e do controle interno:

Forma de prestação do serviço público	Execução direta	Contratação de terceiros	Delegação (poder concedente)
Instrumento	Contrato de programa	Licitação e contrato com executor direto	Contrato de concessão, permissão ou autorização
Controle exercido pelo Consórcio Público	Controle interno exercido pelo CP e pelos entes consorciados	Controle interno exercido pelo CP e pelos entes consorciados	Controle regulatório – o CP regula e fiscaliza como poder concedente (art. 29 da Lei n. 8.987/1995)
Responsabilidade do Consórcio Público	Objetiva e direta — o CP responde diretamente ao usuário (teoria do risco administrativo – art. 37, §6º, CR/88)	Objetiva perante os usuários, mesmo com a terceirização (teoria do risco administrativo); Assegura-se ação de regresso em face do terceiro prestador do serviço nos casos de dolo ou culpa	A concessionária responde diretamente (art. 25, Lei 8.987/1995); CP responde de forma subsidiária quando houver falha na fiscalização (culpa *in vigilando*); CP responde de forma solidária quando tiver contribuído diretamente para o dano (coautoria)
Natureza da prestação	Prestação e execução 100% públicas	Prestação pública + execução privada	Prestação delegada ao CP + execução delegada à concessionária

5.2 Controle interno

5.2.1 Conceituação

O controle interno é aquele exercido pelo próprio poder controlado. Nessa linha, anotou Di Pietro que “é interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes”.[235]

Além disso, o art. 74 da Constituição da República prevê a necessidade de cada Poder manter seu sistema de controle interno:

235 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.p.830.

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
>
> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
>
> § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No âmbito dos consórcios públicos, o controle interno constitui elemento indispensável na gestão dessas entidades, uma vez que essas associações são constituídas por entes federativos.

Acerca da imprescindibilidade do sistema de controle interno, veja-se a lição contida na Representação n. 1141386 (25/2/2025):[236]

> A atividade de controle interno da Administração Pública é o poder-dever que o próprio ente ou órgão tem de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade de sua atuação, com vistas a prevenir ou eliminar irregularidades e a aperfeiçoar a atividade administrativa.
>
> [...]
>
> A criação, organização e expansão do controle interno, inicialmente concebido apenas como atividade contábil de verificação de legalidade e regularidade, foram acompanhadas da busca de aprimoramento da sua atuação para avaliação da integridade, adequação, eficiência, eficácia, economicidade, transparência e gestão de riscos da atividade administrativa.
>
> Nesse sentido, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) define o controle interno como:
>
> > [...] um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que

236 Representação n. 1141386. Primeira Câmara. Rel. Cons. em exercício Licurgo Mourão. Sessão: 25/2/2025. Publicação no DOC: 24/4/2025.

> na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability*; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.[237]
>
> A evolução histórica do controle interno no Brasil e a sua relevância para fiscalização da atuação estatal foram reconhecidas pela Lei n. 14.133/2021, que o mencionou em diversos dispositivos – arts. 7º, § 2º; art. 8º, § 3º; art. 11, parágrafo único; art. 19, IV; art. 24, I; art. 60, IV; art. 117,§ 3º; e art. 141, § 1º.
>
> Ademais, o Capítulo III do Título IV da Lei n. 14.133/2021, que tratou especificamente "Do Controle das Contratações", inspirou-se no modelo das três linhas propagado pelo *Institute of Internal Auditors* para a garantia de governança e gestão de riscos eficaz nas corporações, estabelecendo linhas de defesa para assegurar a submissão das contratações a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.
>
> [...]
>
> A nova legislação, portanto, consagrou a noção de que o controle deve ser "institucionalizado de modo permanente e contínuo, como uma dimensão insuprimível do exercício das competências administrativas".[238]

Quanto à finalidade, a autotutela tem papel fundamental na prevenção de irregularidades e no aprimoramento da gestão, haja vista que, "[...] se exercido com seriedade e probidade, facilita o controle externo e assegura mais eficientemente a eliminação dos desvios e a correção de rumos".[239]

Além de sua função fiscalizatória, o controle interno também desempenha papel orientador e preventivo, contribuindo para a melhoria contínua dos processos administrativos e para a redução de riscos.

5.2.2 Obrigatoriedade de instituição de sistema de controle interno (Instrução Normativa n. 8/2003 do TCEMG e Decisão Normativa n. 2/2016 do TCEMG)

No âmbito desta Corte de Contas, a obrigatoriedade de instituição de sistema de controle interno nos consórcios públicos foi reforçada pela Instrução Normativa n. 08/2003 do TCEMG, que "estabelece normas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas Administrações Direta e Indireta dos Municípios", bem como pela Decisão Normativa n. 02/2016 do TCEMG, que 'aprova as "orientações sobre controle interno", aplicáveis aos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios e dá outras providências'. Nesse particular, importante reiterar que, tratando-se de associação constituída por entes federativos, os consórcios

237 Intosai. Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_ diretrizes_ p_controle_interno.pdf. Acesso em: 3 fev. 2025.

238 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.686.

239 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: lei nº 11.107, de 6.4.2005, e decreto nº 6.017, de 17.1.2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.p.119.

públicos submetem-se ao controle do tribunal de contas competente.

Adentrando na Instrução Normativa n. 8/2003 do TCEMG, conforme inciso XIII do art. 2º, a eficiência do sistema de controle interno está inserida entre os aspectos examinados por este Tribunal:

> Art. 2º - Em cumprimento ao disposto no artigo anterior, serão examinados, em especial:
>
> [...]
>
> XIII - a eficiência do sistema de controle interno;
>
> [...]
>
> Parágrafo único - Para atendimento à fiscalização periódica deste Tribunal, o Município e suas entidades da Administração Indireta manterão ordenados e atualizados, diariamente, seus documentos, comprovantes e livros de registros, vedada a retirada de quaisquer documentos da sede da prefeitura, entidade ou órgão público, por particulares, profissionais ou empresas prestadoras de serviços.





Ademais, o art. 5º, XII, da Instrução Normativa, determina que órgãos e entidades municipais da administração direta e indireta instituam "sistema de controle interno sujeito ao acompanhamento e avaliação por pessoa ou comissão previamente designada ou órgão criado para tal finalidade", com vedação expressa à terceirização dessa atividade. Sobre o tema, cita-se, por oportuno, trecho do parecer exarado na Consulta n. 463732 (16/12/1998),[240] versando sobre a impossibilidade de o Município terceirizar o seu sistema de controle interno, inclusive por meio da formação de consórcio público com outros entes políticos:

> O sistema de controle interno, ao lado do controle externo, este a cargo das Casas Legislativas, com o auxílio dos Tribunais de Contas, constituem típicas funções do Estado que, obrigatoriamente, serão realizadas pela Administração Pública, sem qualquer possibilidade de ter sua execução outorgada a particulares, mediante processo de terceirização.
>
> [...]

240 Consulta n. 463732. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Sylo Costa. Sessão: 16/12/1998.

> Ademais, se uma das finalidades do controle interno é a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, alinhado, ainda, à responsabilidade solidária dos responsáveis pelo autocontrole, acaso deixem de dar conhecimento ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade (art. 74, IV e § 1º, da Constituição da República), não vejo como operacionar tais comandos na hipótese de uma terceirização.
>
> [...]
>
> Quanto ao segundo questionamento, entendo não ser possível ao Município participar de formação de consórcio para executar os serviços de controle interno, já que o órgão a ser criado deve figurar na estrutura administrativa do ente político local.
>
> Ora, se não existe espaço jurídico para terceirização, muito menos para a criação de consórcio para esta finalidade. A Constituição fala em controle interno, não se justificando, assim, criar um sistema externo para desempenhar o autocontrole da atividade administrativa.



Além disso, é exigida, nos termos do art. 9º, XV, da IN n. 8/2003, a guarda, pelo Executivo Municipal, de "relatórios emitidos pelo responsável, comissão ou órgão central do Sistema de Controle Interno".

Por sua vez, a Decisão Normativa n. 2/2016 do TCEMG, ao conceituar o controle interno no art. 2º do anexo, ratifica a obrigação de sua implantação, nos seguintes termos:

> Art. 2º O controle interno é o conjunto coordenado de métodos e de práticas operacionais que **deve ser implantado em todos os níveis hierárquicos do Poder**, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução das metas e dos objetivos do Poder, serão observadas as seguintes diretrizes:

> I – execução ordenada, ética, econômica, eficiente e transparente dos processos de trabalho;
>
> II – cumprimento das obrigações de accountability;
>
> III – cumprimento dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da razoabilidade e da finalidade, dos atos legais e infralegais e das melhores técnicas de gestão; e
>
> IV – preservação dos recursos públicos contra perda, mau uso e dano. (grifos nossos)

Outrossim, importante ressaltar que, na forma do art. 4º da Decisão Normativa TCEMG n. 2/2016, a omissão no dever de criar, implantar ou conferir efetividade ao sistema poderá ensejar multa, bem como repercussões na apreciação das contas anuais, reforçando que, no consórcio público, a instituição do controle interno deve ser tratada como requisito obrigatório.

5.2.3 Órgão de controle interno – equipe e responsável (Decisão Normativa n. 2/2016 do TCEMG)

A Decisão Normativa n. 2/2016 do TCEMG prescreve no art. 9º do Anexo que a unidade central do sistema de controle interno deve ser criada por ato normativo próprio na estrutura organizacional do Poder, com vinculação direta à autoridade máxima, para assegurar independência às atividades, e com estrutura compatível com o volume e a complexidade das atividades e processos de trabalho.

Quanto à equipe, nos termos do art. 14 do Anexo, os servidores da unidade central devem ser titulares de cargo efetivo, estáveis e designados pela autoridade competente, com avaliação prévia de conhecimentos técnicos e conduta funcional compatível, ressalvada a designação do responsável, para a qual não se aplica a mesma exigência, embora seja recomendável a nomeação de servidor efetivo e estável. Além disso, para garantir segurança e independência em relação às atividades de controle interno, estabelece o art. 15:

> Art. 15. A autoridade máxima do Poder deve conferir o respaldo necessário para que os servidores designados para atuar na unidade central do sistema de controle interno tenham:
>
> I – autonomia para planejar e executar as atividades de controle interno, bem como para expor os resultados dos seus trabalhos; e
>
> II – livre acesso a todas as dependências do Poder e, por conseguinte, às informações que se encontrarem em seus arquivos, quando necessário ao desempenho de suas funções.

Cumpre anotar, ainda, que o art. 16 do citado normativo fixa impedimentos e vedações voltadas à imparcialidade dos servidores que fazem parte da unidade central do controle interno, incluindo restrições relativas a parentesco com controlados, vínculos partidários, ocupação de cargo de agente político, exercício de outras atividades não afetas ao controle interno ou de atividade que possa afetar a autonomia profissional, delegação das atividades a terceiros e divulgação indevida de informações sigilosas. Soma-se a isso a determinação

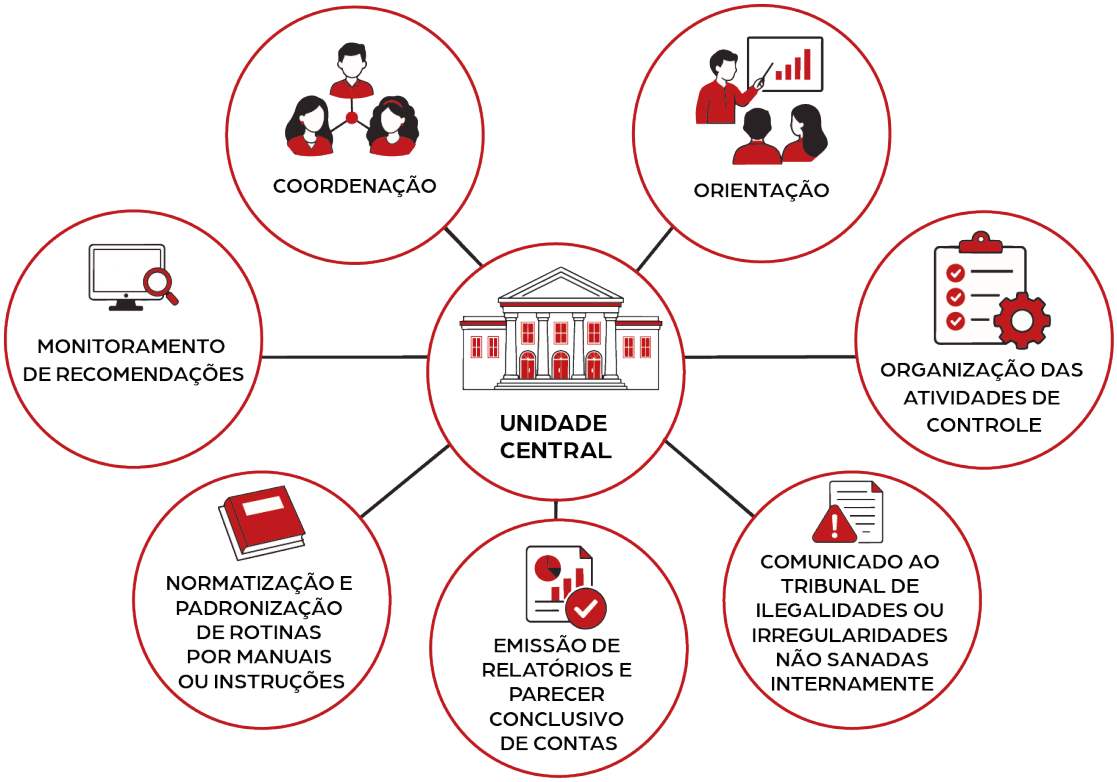
de que as atividades de controle interno sejam exercidas, em caráter exclusivo, pelos servidores designados para compor a unidade central, com reafirmação de que não se admite terceirização (art. 18), o que impede a substituição do núcleo de controle por consultorias ou estruturas externas e exige equipe própria com dedicação funcional adequada.

Registra-se, nesse viés, a decisão proferida na Representação n. 1120149 (12/3/2024),[241] na qual este Tribunal discorreu sobre o acúmulo de funções de executor e controlador:

> [...] foram os autos encaminhados diretamente para parecer conclusivo do Ministério Público junto ao Tribunal, que se manifestou no sentido de que o princípio da segregação de funções impõe a ilicitude da conduta examinada, notadamente em face da Decisão Normativa nº 2/2016, cujo art. 5º, V, prevê ser a segregação de funções um dos princípios gerais das ações do sistema de controle interno. Elencou, ainda, o art. 7º, III, "b)", da mesma decisão normativa e arrematou no sentido de que a Nova Lei de Licitações e Contratos prevê a segregação de funções como princípio e mencionou excertos doutrinários que exaltariam a necessidade de observância de referido princípio [...].
>
> Versou, então, sobre as condições de responsabilização dos agentes públicos e considerou tratar-se de erro grosseiro a permissão de cumulação dos cargos, finalizando sua manifestação nos seguintes termos:
>
> > Destaca-se que a omissão no dever de criar, implantar ou dar efetividade ao sistema de controle interno pode resultar na aplicação de multa ao responsável pela omissão (art. 4º, Decisão Normativa n. 02/2016). No caso em exame, a competência de estruturação, organização e funcionamento da administração municipal, de provimento de cargos, funções e empregos municipais e de prática dos atos administrativos referentes aos servidores municipais recai sobre o Chefe do Executivo, nos termos do art. 55 da Lei Orgânica de Cruzília. (grifo no original)
>
> Pois bem.
>
> Pelas informações prestadas pelo próprio jurisdicionado, não há dúvidas de que três servidoras municipais exerceram, concomitantemente, cargos no âmbito do Controle Interno Municipal e da Comissão Permanente de Licitações.
>
> Conforme ressaltado pela Unidade Técnica, há jurisprudência nesta Corte no sentido de que é irregular o exercício simultâneo de referidos cargos (Representação nº 1071566, julgado pela Segunda Câmara em 12/03/2020, de relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer).

No tocante ao responsável e às atribuições da unidade central, a Decisão Normativa 2/2016 prevê no art. 10 deveres de coordenação, orientação e organização das atividades de controle das unidades executoras, realização periódica de auditorias internas, emissão de relatórios e parecer conclusivo sobre contas, normatização e padronização de rotinas por manuais ou instruções, monitoramento de recomendações e comunicação ao Tribunal de ilegalidades ou irregularidades não sanadas internamente.

241 Representação n. 1120149. Segunda Câmara. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão: 12/3/2024. Publicação no DOC: 4/4/2024.

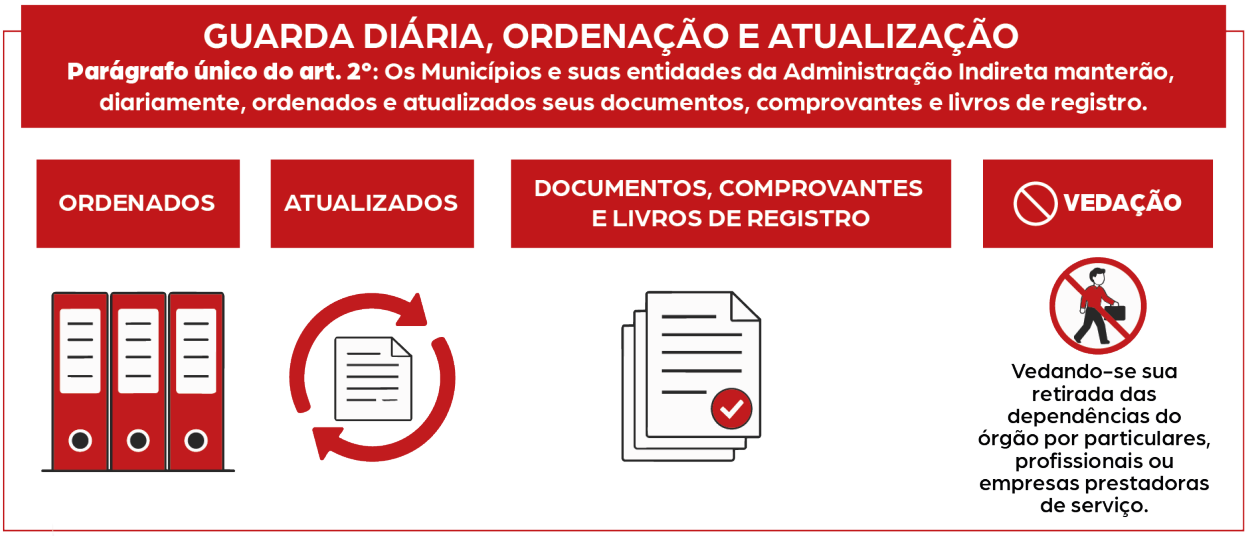


5.2.4. Emissão periódica de relatórios (Instrução Normativa n. 8/2003)

A efetividade do sistema de controle interno está diretamente relacionada à capacidade de produzir, consolidar e disponibilizar informações tempestivas acerca da gestão para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Sob essa perspectiva, a emissão periódica de relatórios constitui instrumento essencial para o monitoramento contínuo dos atos de gestão, para a identificação preventiva de inconsistências e para o adequado exercício do controle externo.

Nessa linha, a Instrução Normativa TCEMG n. 8/2003 estabeleceu um conjunto de procedimentos destinados à sistematização e à documentação das informações produzidas pelos órgãos e entidades municipais, determinando, inclusive, que sejam mantidos em arquivo os relatórios emitidos pelo responsável, comissão ou órgão central do Sistema de Controle Interno relativamente a cada exercício encerrado.

A disciplina instituída pela norma parte do pressuposto de que a fiscalização da gestão pública exige a guarda de registros aptos a demonstrar a regularidade dos atos praticados. Por essa razão, o art. 1º da Instrução Normativa prevê que os documentos relativos à arrecadação de receitas, à execução de despesas e aos demais atos de gestão com repercussão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial poderão ser examinados pelo Tribunal de Contas em fiscalização realizada *in loco*. Complementando, dispõe o parágrafo único do art. 2º:



Além da organização documental, a Instrução Normativa estabelece a obrigatoriedade da elaboração de demonstrativos mensais destinados ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira. O art. 6º determina, entre outras providências, a extração de balancetes de receitas e despesas contendo a demonstração das receitas previstas e arrecadadas, bem como das despesas fixadas, empenhadas, liquidadas e pagas. A norma também exige a emissão de relatórios detalhados da dívida ativa e da dívida fundada, acompanhados da identificação dos devedores, da origem dos débitos, da memória de cálculo e dos respectivos instrumentos legais autorizativos.

A sistemática de acompanhamento periódico é complementada pelos anexos mensais previstos no art. 7º da Instrução Normativa n. 8/2003, conforme a ilustração a seguir demonstra:

ART. 7º

As Administrações Direta e Indireta Municipais manterão em seus arquivos, relativamente a cada mês encerrado, os seguintes anexos:

ANEXO I

Termos Aditivos a Contratos e Instrumentos Congêneres.

ANEXO II

Processos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.

ANEXO III

Termos Aditivos a Contratos e Instrumentos Congêneres.

ANEXO IV

Convênios e Instrumentos Congêneres (destinados a entidades beneficiárias, incluídos os que envolvam concessão, doação ou permissão de qualquer natureza).

ANEXO V

Termos Aditivos a Convênios e Instrumentos Congêneres (destinados a entidades beneficiárias).

ANEXO VI

Prestações de Contas de Convênios e Instrumentos Congêneres (destinados a entidades beneficiárias).

ANEXO VII

Prestações de Contas de Adiantamentos.

ANEXO VIII

Aplicações Financeiras.

ANEXO IX

Despesas de Publicidade e Divulgação.

§ 1º: Caso não haja a realização dos atos e procedimentos previstos nos incisos acima, deverá constar do respectivo anexo declaração neste sentido.

§ 2º: Os anexos referidos neste artigo deverão ser assinados pelo titular do órgão ou entidade ou por detentor de delegação de competência, sendo, nesse caso, o titular solidariamente responsável pelas informações prestadas.

A manutenção desses anexos possibilita a formação de histórico documental organizado e padronizado, favorecendo tanto as atividades de controle interno quanto as ações de fiscalização realizadas pelo Tribunal de Contas.

Além dos demonstrativos de natureza mensal, a Instrução Normativa estabelece um amplo conjunto de documentos que devem permanecer arquivados ao final de cada exercício

financeiro. Conforme dispõe o art. 9º, devem ser mantidos, entre outros, os comparativos da receita orçada com a arrecadada e da despesa autorizada com a realizada, os balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, a demonstração das variações patrimoniais, os demonstrativos das dívidas flutuante e fundada, os memoriais de restos a pagar, os inventários patrimoniais, os extratos bancários conciliados, os relatórios emitidos pelo sistema de controle interno e os demais documentos necessários à evidenciação da situação patrimonial, financeira e orçamentária do ente.

Verifica-se, portanto, que a emissão periódica de relatórios prevista na Instrução Normativa TCEMG n. 8/2003 transcende a mera formalidade documental, pois trata-se de instrumento estruturante da gestão pública e do sistema de controle interno. Ademais, a manutenção regular desses relatórios constitui requisito fundamental para a adequada prestação de contas e para a demonstração da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos perante o controle externo.

5.3 Práticas de boa governança

A crescente complexidade da Administração Pública, associada à necessidade de aprimoramento da qualidade do gasto público e da efetividade das políticas públicas, impõe às organizações públicas a adoção de mecanismos capazes de assegurar integridade, transparência, controle, responsabilização e orientação a resultados. Nesse contexto, a governança pública pode ser compreendida como “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”, conforme definição do inciso I do art. 2º do Decreto n. 9.203/2017.

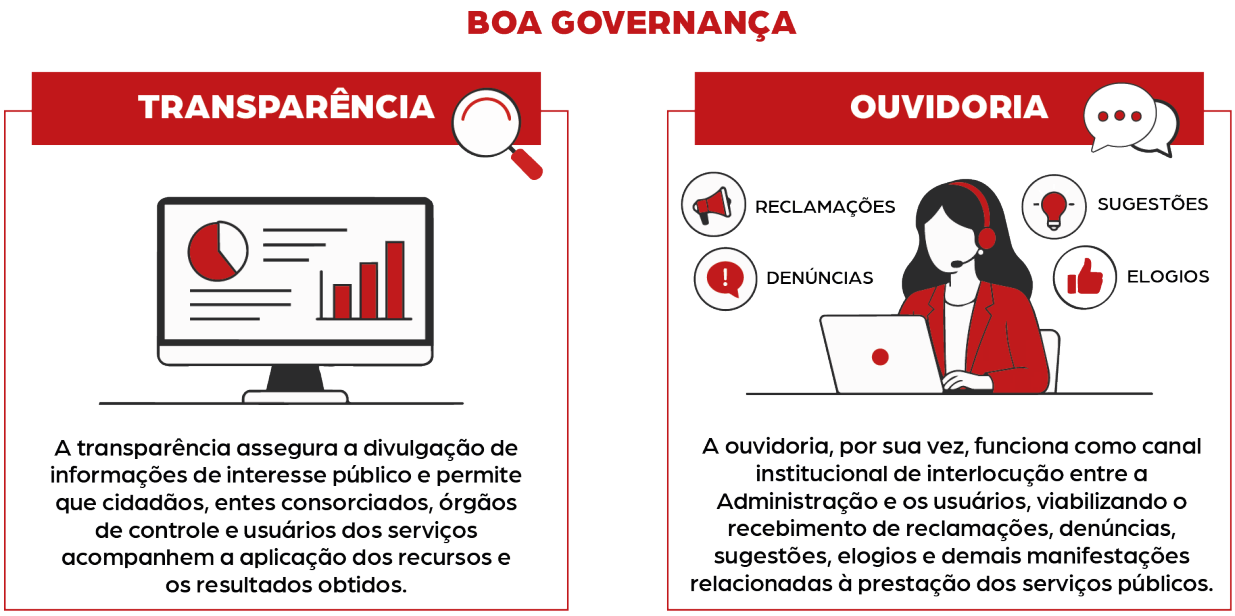


Nos consórcios públicos, a adoção de práticas de boa governança assume especial relevância em razão de sua natureza interfederativa. A atuação conjunta de diversos entes federativos exige processos decisórios bem estruturados, definição objetiva de competências, mecanismos de coordenação institucional e instrumentos que garantam equilíbrio entre a autonomia dos consorciados e a atuação da entidade consorcial.

Os tópicos a seguir apresentam algumas práticas consideradas essenciais para o fortalecimento da governança nos consórcios públicos, sem pretensão de exaurir o tema, mas com o objetivo de reunir mecanismos amplamente reconhecidos pela doutrina, pelos órgãos de controle e pelas normas de boas práticas de gestão pública como instrumentos aptos a contribuir para uma administração mais íntegra, transparente, eficiente e orientada a resultados.

5.3.1 Transparência e Ouvidoria

A transparência e a ouvidoria constituem instrumentos centrais de governança pública, pois permitem o acompanhamento da atuação administrativa pela sociedade. A transparência assegura a divulgação de informações de interesse público e permite que cidadãos, entes consorciados, órgãos de controle e usuários dos serviços acompanhem a aplicação dos recursos e os resultados obtidos. A ouvidoria, por sua vez, funciona como canal institucional de interlocução entre a Administração e os usuários, viabilizando o recebimento de reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais manifestações relacionadas à prestação dos serviços públicos.



No caso dos consórcios públicos, tais instrumentos possuem relevância reforçada. Como a entidade consorcial atua em nome de diversos entes federativos e aplicando recursos oriundos de fontes públicas, a divulgação adequada das informações é condição indispensável para que cada ente consorciado acompanhe a execução das obrigações

assumidas e para que a sociedade possa fiscalizar a atuação da entidade. Nesse viés, a Lei n. 11.107/2005 e o Decreto n. 6.017/2007 estabelecem que o contrato de programa deverá prever procedimentos capazes de garantir a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

A ouvidoria complementa esse sistema ao permitir que o usuário apresente manifestação relacionada à prestação do serviço ou à conduta de agentes públicos envolvidos em sua execução e fiscalização. A Lei n. 13.460/2017 define manifestações como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham por objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização desses serviços. Esclarece Picthon,[242] nessa linha:

> A Ouvidoria tem dupla missão: uma destinada ao cidadão e outra ao gestor. Ao cidadão, garante que a sua manifestação seja veiculada e respondida pela Administração Pública, fortalecendo o exercício da cidadania e adotando medidas necessárias em caso de ilicitude. Ao gestor, proporciona rica fonte de consulta, com dados estatísticos qualitativos e quantitativos, transformados em relatórios gerenciais, contendo o resultado concreto das políticas públicas implementadas, permitindo a avaliação e a revisão de decisões e administrativas

Nesse sentido, o TCEMG prevê no art. 32 da Instrução Normativa n. 1/2026 o dever de os consórcios instituírem ouvidoria, conforme segue:

> Art. 32. O consórcio instituirá ouvidoria, preferencialmente com infraestrutura tecnológica, canais de comunicação e equipe capacitada para o tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão.
>
> Parágrafo Único. O funcionamento da ouvidoria dar-se-á de acordo com as diretrizes, regras e prazos da Lei Federal nº 13.460/2017 – Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos e da Lei Federal nº 12.527/2011.

A transparência e a ouvidoria devem ser concebidas como funções permanentes, dotadas de procedimentos próprios, responsáveis definidos, prazos de resposta, mecanismos de registro e acompanhamento, tratamento adequado das informações pessoais e integração com o sistema de controle interno.

5.3.1.1. Normas gerais de transparência pública

A transparência pública possui fundamento constitucional e legal, estando diretamente relacionada aos princípios da publicidade e da eficiência, uma vez que somente com a divulgação da conduta dos agentes administrativos "é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem".[243]

---

242 PITCHON, Célia Pimenta Barroso. Ouvidoria pública. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (org.). Dicionário de Políticas Públicas. v. 2. Barbacena: EdUEMG, 2015. P.303.

243 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.p.26.

a) Constituição da República e Lei de Acesso à Informação – Lei n. 12.527/2011

A Constituição da República prevê, no inciso XXXIII do art. 5º, o direito de todos receberem dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Ademais, conforme o art. 37, § 3º, inciso II, do mesmo diploma, deve ser garantido "o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII". Por sua vez, o § 2º do art. 216 atribui à Administração Pública a gestão da documentação governamental e as providências para possibilitar sua consulta a quem dela necessitar.

Para regulamentar os citados dispositivo da Constituição, foi criada a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que estabelece os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com a finalidade de assegurar o direito fundamental de acesso à informação, na forma do art. 1º da referida lei.

A Lei de Acesso à Informação estabelece, no art. 3º, algumas diretrizes, quais sejam: a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitação; a utilização de meios de comunicação tecnológicos; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e o desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Nesse sentido, a Lei prevê no *caput* do art. 8º da Lei n. 12.527/2011 que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação, em local de fácil acesso e no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.[244] A previsão reforça a diretriz de divulgação independentemente de solicitação, configurando forma de transparência ativa.

A transparência passiva, por sua vez, disciplinada especialmente pelos arts. 10 e 11 da Lei n. 12.527/2011, depende da provocação do interessado, a quem é assegurado o direito de solicitar informações por qualquer meio legítimo. O órgão ou entidade demandado deve conceder acesso imediato à informação disponível ou, quando isso não for possível, responder em até vinte dias, prorrogáveis por mais dez, mediante justificativa expressa.

244 O § 1º do referido artigo estabelece conteúdo mínimo de divulgação, ao passo que o § 2º determina a utilização de todos os meios e instrumentos legítimos disponíveis, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais na internet, os quais devem atender aos requisitos do § 3º, por exemplo, conter ferramenta de pesquisa que permita o acesso objetivo, transparente, claro e em linguagem de fácil compreensão.



b) Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)

No campo fiscal, a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), aplicável a todos os entes federativos,[245] estabelece, no § 1º do art. 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e **transparente**, com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Quanto aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, segundo o art. 48 da LRF, serão amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, "os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos".

Além disso, seguindo o que fixou o § 1º do citado dispositivo legal, também será assegurada a transparência por meio de:

> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

245 O § 3º do art. 1º esclarece que, nas referências aos entes federativos, estão compreendidas as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

> II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real[246], de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e
>
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.
>
> IV - divulgação no Portal de Transparência, em formato aberto e padronizado, de dados atualizados sobre benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedidos.

Para fins de cumprimento dos incisos II e III acima transcritos, especificamente quanto aos consórcios públicos, o art. 15 da Portaria n. 274 da Secretaria do Tesouro Nacional prevê:

> Art. 15. Para fins de cumprimento dos incisos II e III, do parágrafo único, do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e sua respectiva regulamentação, **o consórcio público:**
>
> I - adotará sistema de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade; e
>
> II - divulgará as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira por meio de portal eletrônico centralizado no âmbito do ente da Federação que o represente

Assim, se o consórcio não divulga sua execução orçamentária e financeira em tempo real, viola o dever de disponibilização tempestiva das informações fiscais.[247]

A divulgação em tempo real corresponde à disponibilização das informações até o primeiro dia útil subsequente ao registro contábil no Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – Siafic, nos termos previstos pelo inciso IX do art. 2º do Decreto n. 10.540/2020.

Quanto ao conteúdo, o art. 48-A da Lei Complementar n. 101/2000 especifica o mínimo de informações relativas à execução orçamentária e financeira que devem ser disponibilizadas a qualquer pessoa física ou jurídica, conforme o quadro a seguir:

ART. 48-A DA LC N. 101/2000	
Despesa	**Receita**
Devem ser divulgados todos os atos praticados pelas unidades gestoras no curso de sua execução, com dados referentes ao número do processo, ao bem fornecido ou serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando houver, ao procedimento licitatório realizado.	Devem ser divulgados o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive recursos extraordinários.

246 Conforme o inciso IX do art. 2º do Decreto n. 10.540/2020, entende-se por "disponibilização de informações em tempo real - a disponibilização das informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no Siafic, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento".

247 inciso II do § 1º do art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, bem como o inciso IX do art. 2º e o inciso I do art. 6º, ambos do Decreto n. 10.540/2020



Por fim, cumpre salientar que a divulgação das informações deve respeitar as hipóteses legais de sigilo e a proteção de dados pessoais, considerando a Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD).[248]

c) TCEMG

A transparência tem sido tratada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais como requisito essencial da atuação administrativa, diretamente relacionada ao controle social da gestão pública. Nessa linha, oportuno mencionar a lição publicada recentemente no acórdão da Representação n. 1152957 (16/6/2026):[249]

> O dever de transparência decorre do princípio da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição da República - CR, bem como do direito fundamental de acesso à informação, previsto nos art. 5º, XXXIII, e 37, §3º, II, do texto constitucional, e regulamentado pela Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que impõe a divulgação ativa de informações de interesse coletivo, inclusive aquelas concernentes a procedimentos licitatórios e contratos administrativos.
>
> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF1 é firme no sentido de que a

248 São fundamentos da proteção de dados pessoais, conforme o art. 2º desta lei, o respeito à privacidade; a autodeterminação informativa; a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; a livre iniciativa e concorrência, e a defesa do consumidor; os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, bem como a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

249 Representação n. 1152957. Primeira Câmara. Rel. Cons. Alencar da Silveira Jr. Sessão: 16/6/2026. Publicação no DOC: 29/6/2026.

> publicidade constitui regra geral da atuação administrativa, por viabilizar o controle social e institucional da gestão pública, conforme assentado na ADI n. 4655/DF:
>
> [...]
>
> > 20. A publicidade, enquanto princípio setorial da Administração Pública, deve ser a regra geral no atuar estatal, uma vez que é ela que permite o controle social, administrativo e judicial do Poder Público. Não é possível à sociedade civil acompanhar o proceder dos seus representantes sem ter acesso às minúcias da sua gestão; tampouco há otimização dos gastos públicos e combate à corrupção sem a respectiva transparência e accountability das autoridades.
>
> Assim, constatado que o Portal da Transparência [...] não atende plenamente às exigências constitucionais e legais de publicidade e acesso à informação, julgo procedente o apontamento, reconhecendo a existência de irregularidade quanto à divulgação insuficiente dos documentos relativos aos procedimentos licitatórios. [...]
>
> Diante disso, recomendo [...] que adote providências com vistas à adequação do Portal da Transparência, de modo a assegurar a divulgação ativa, completa e tempestiva de todos os documentos relativos aos procedimentos licitatórios e contratos administrativos, inclusive estudos técnicos, termos de referência, pareceres jurídicos, atas, pesquisas de preços, aditivos e documentos correlatos, em formatos abertos, com mecanismos de busca, atualização contínua e acessibilidade, em conformidade com o art. 8º, §1º, IV, e §3º, I a VIII, da Lei n. 12.527/2011 (LAI).

Ademais, dos julgados proferidos por este Tribunal, observa-se que a transparência não se restringe à disponibilização formal de documentos, exigindo que o acesso às informações públicas ocorra de maneira simples, direta e sem obstáculos indevidos, como cadastros prévios. Nesse sentido, cita-se o entendimento fixado na decisão da Denúncia n. 1135420 (3/12/2024):[250]

> O art. 8º, § 1º, IV, da Lei Federal n. 12527/2011 dispõe que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados. Assim, órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem permitindo o acesso à informação de forma geral, objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.
>
> Lado outro, a exigência de cadastro prévio com informações pessoais e criação de senha para a obtenção de documentos sobre procedimentos licitatórios e contratos administrativos caracterizam ato ilegal, infringindo diretamente dispositivos legais. Assim, a exigência de cadastro prévio para acessar as informações sobre as licitações promovidas [...], que deveriam estar livremente disponibilizadas no site, viola os ditames da Lei de Acesso à Informação.
>
> A Nova Lei de Licitações, prevê expressamente em seu art. 25, § 3º, a proibição de exigência de registro para acesso a documentos da licitação, valorizando o princípio da transparência nos certames públicos. Nos termos legais, a minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.
>
> Nesse cenário, entendo ser irregular a exigência de cadastro prévio para acessar as

250 Denúncia n. 1135420. Segunda Câmara. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão: 3/12/2024. Publicação no DOC: 20/12/2024.

> informações sobre as licitações promovidas pelo Consórcio [...].
>
> Desse modo, tendo em vista que a conduta indiligente da Administração se mostrou potencialmente danosa, ainda que moderada as irregularidades, entendo que a multa e a expedição de recomendação mostram-se eficazes para fins de se evitar a reiteração das falhas, em atenção aos princípios da razoabilidade e eficiência administrativa.

Essencial mencionar, ainda, deliberação desta Casa na Denúncia n. 1114766 (30/8/2022),[251] na qual entendeu-se que o Portal da Transparência de Consórcio Público "deve conter todas as informações a respeito dos procedimentos licitatórios empreendidos, conforme requisitos de publicidade e transparência previstos na Lei n. 12.527/2011":

> Como descrito acima, desde a entrada em vigor da Lei nº 12.527/2011, passou a ser obrigatória a disponibilização em meio eletrônico do inteiro teor dos editais de licitação, consoante se extrai do art. 8º da referida lei. Seu texto regulamenta o direito constitucional de acesso a informações públicas e objetiva garantir ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. Trata-se de norma de cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais, que estabelece importantes instrumentos de controle social e participação popular na luta contra a corrupção e no aperfeiçoamento da gestão pública.
>
> Considerando que o Portal da Transparência [...] não contém informações a respeito dos procedimentos licitatórios empreendidos no ano de 2022, e que o sítio eletrônico do Consórcio apresenta apenas os editais e atas de registro de preços, sem permitir o acesso as demais documentações geradas durante o processo licitatório, entendo que a ampla transparência dos atos praticados pela Administração Pública continuou prejudicada, pelo não cumprimento na íntegra dos requisitos de publicidade e transparência previstos na Lei de Acesso à Informação.

Por fim, pertinente colacionar trecho da decisão proferida na Auditoria n. 1153890 (17/9/2024),[252] segundo a qual "é recomendável [...] a inclusão das informações relativas ao valor e a duração do contrato no extrato da ratificação da dispensa, bem como a publicação das ratificações e dos contratos no sítio eletrônico oficial da própria entidade contratante", com a finalidade de dar publicidade e transparência aos atos da Administração.

5.3.1.2 Aspectos básicos de ouvidoria na Lei de direito dos usuários dos serviços públicos (Lei n. 13.460/2017)

A participação dos usuários na avaliação e no aperfeiçoamento dos serviços assume especial importância nos consórcios públicos, cuja atuação envolve a conjugação de competências, recursos e estruturas de diferentes entes federativos. Em razão desse arranjo, o usuário nem sempre consegue identificar com clareza se determinada demanda deve ser dirigida ao consórcio, ao Município em que reside, ao ente titular do serviço ou a eventual prestador contratado. A ouvidoria deve, portanto, funcionar como porta de entrada acessível e capaz de

---

251 Denúncia n. 1114766. Primeira Câmara. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 30/8/2022. Publicação no DOC: 6/9/2022.

252 Auditoria n. 1153890. Segunda Câmara. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 3/9/2024. Publicação no DOC: 17/9/2024.

encaminhar corretamente as manifestações, evitando que a complexidade da organização interfederativa seja transferida ao cidadão.



A Lei n. 13.460/2017, que disciplina a participação, a proteção e a defesa dos usuários dos serviços públicos, considera usuário a pessoa física ou jurídica que utilize ou possa utilizar o serviço (art. 2º, I) e compreende como manifestações as reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos relacionados à prestação dos serviços e à conduta dos agentes responsáveis (art. 2º, V).

Os serviços e o atendimento aos usuários devem observar os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia, previstos no art. 4º da Lei n. 13.460/2017. No contexto dos consórcios públicos, esses parâmetros devem ser relacionados às responsabilidades atribuídas à entidade consorcial, aos entes titulares e aos eventuais prestadores de modo que o contrato de consórcio, o estatuto, o contrato de programa e os demais instrumentos aplicáveis devem permitir a identificação de quem responde pela execução, regulação, fiscalização e correção das falhas verificadas em cada serviço.

A estruturação da ouvidoria deve considerar a área de atuação, o porte e a diversidade das atividades desenvolvidas pelo consórcio, devendo, em todo caso, assegurar acesso simples, identificação clara do canal competente, registro das manifestações, proteção das informações pessoais, encaminhamento à unidade responsável, acompanhamento do tratamento e comunicação da resposta ao usuário.

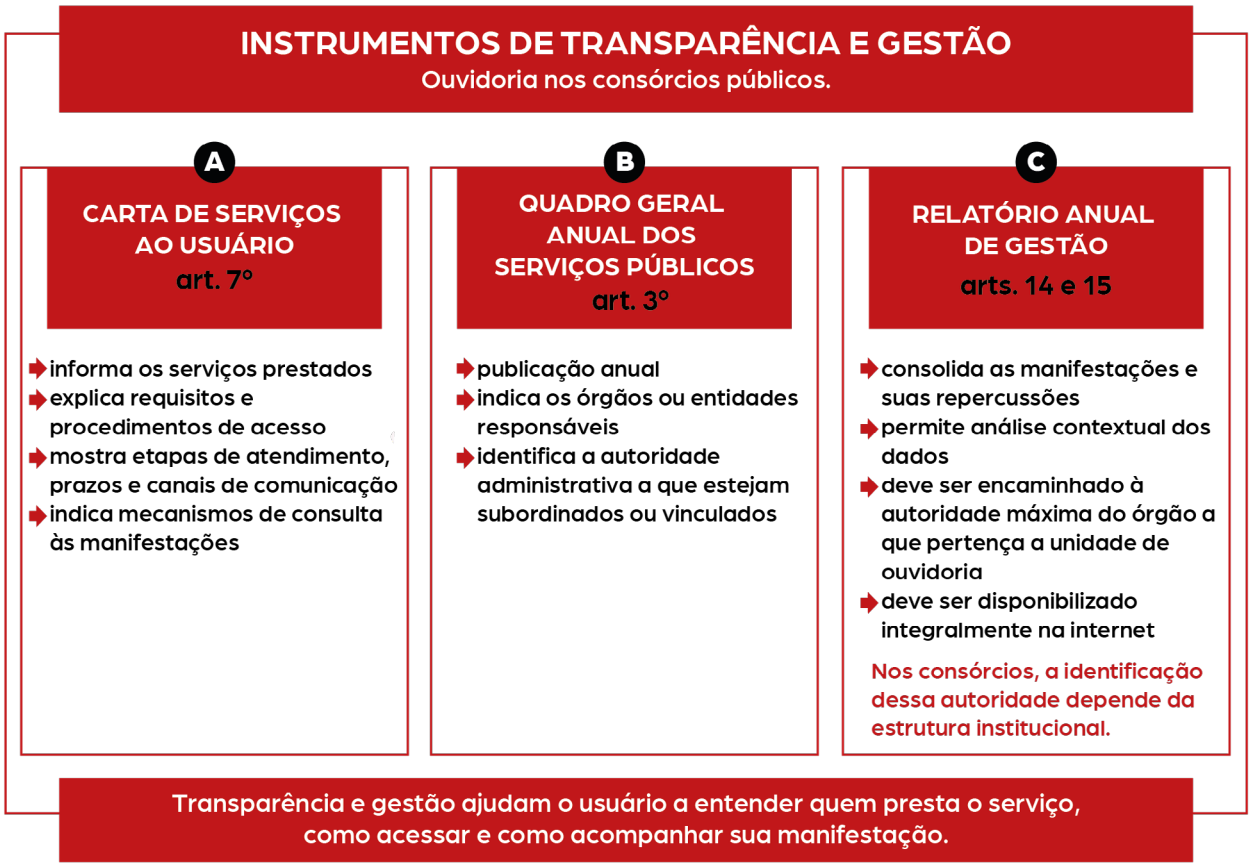
Nos termos do art. 13 da Lei n. 13.460/2017, compete à ouvidoria promover a participação dos usuários, acompanhar a prestação dos serviços, propor melhorias, auxiliar na prevenção e na correção de procedimentos incompatíveis com os direitos dos usuários, receber e

encaminhar manifestações, acompanhar sua conclusão e promover a mediação entre o usuário e a Administração.



O consórcio também deve divulgar e manter atualizada a Carta de Serviços ao Usuário, indicando os serviços prestados, os requisitos e procedimentos de acesso, as etapas de atendimento, os prazos, os canais de comunicação e os mecanismos de consulta às manifestações, conforme o art. 7º da Lei n. 13.460/2017. Essa divulgação deve esclarecer quais serviços são executados diretamente pelo consórcio, quais permanecem sob responsabilidade dos entes consorciados e quais são prestados por terceiros. Deve-se considerar, ainda, o art. 3º da lei, que determina a publicação anual de quadro geral dos serviços públicos prestados, com a indicação dos órgãos ou entidades responsáveis e da autoridade administrativa a que estejam subordinados ou vinculados.

Além disso, os arts. 14 e 15 da Lei n. 13.460/2017 determinam a elaboração de relatório anual de gestão consolidando as manifestações e suas repercussões e permitindo que os dados sejam analisados contextualmente, não isoladamente. Esse relatório deve ser encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertença a unidade de ouvidoria e disponibilizado integralmente na internet, conforme dispõe o parágrafo único do art. 15. No caso dos consórcios, a identificação dessa autoridade dependerá de sua estrutura institucional.



5.3.1.3 Normas específicas de transparência dos consórcios (Lei n. 11.107/2005, Decreto n. 6.017, Portaria STN n. 274 e Instrução Normativa n. 1/2026)

Os consórcios públicos têm deveres específicos de transparência, para além das normas gerais. Assim, quanto à divulgação de seu instrumento de constituição, o §5º do art. 4º da Lei n. 11.107/2005 determina a publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial.

Relativamente ao financiamento dos consórcios públicos, o §4º do art. 8º da Lei n. 11.107/2005 impõe ao consórcio o dever de fornecer as informações necessárias para que todas as despesas realizadas com recursos transferidos em razão do contrato de rateio sejam consolidadas nas contas dos entes consorciados.

O art. 13 do Decreto n. 6.017/2007 complementa essa disciplina ao dispor que os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio mediante contrato de rateio, formalizado em cada exercício financeiro e condicionado à previsão orçamentária suficiente. O § 3º do mesmo artigo possui relevância direta para o tema da transparência, pois veda cláusulas que afastem ou dificultem a fiscalização pelos órgãos de controle interno, pelos órgãos de controle externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes consorciados.

Sobre o contrato de programa, destaca-se a disposição do inciso II do § 1º do art. 13, segundo a qual o contrato de programa deve prever procedimentos que garantam a transparência da

gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada titular.[253]

No plano fiscal, a Portaria STN n. 274/2016 estabeleceu regras específicas de transparência dos consórcios públicos. O art. 14 determina que, para fins de transparência na gestão fiscal, o consórcio público dê ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, ao orçamento do consórcio, ao contrato de rateio, às demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e aos demonstrativos fiscais do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Além disso, o parágrafo único do art. 14 determina que esses documentos sejam disponibilizados na internet, com publicação, na imprensa oficial de cada ente consorciado, da indicação do local em que os textos integrais podem ser obtidos a qualquer tempo.

O art. 15 da Portaria STN n. 274/2016 reforça a transparência da execução orçamentária e financeira ao exigir que o consórcio público adote sistema de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade e divulgue informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira por meio de portal eletrônico centralizado no âmbito do ente da Federação que o represente.

O TCEMG normatizou a matéria na Instrução Normativa n. 1/2026, que estabelece:

> Art. 31. Os consórcios deverão observar o princípio da publicidade, assegurando ampla transparência de seus atos e decisões, por meio de divulgação em meios eletrônicos de acesso público, especialmente das matérias de natureza orçamentária, financeira, contratual e de pessoal, bem como permitindo o acesso dos cidadãos às suas reuniões e documentos, ressalvados, nos termos da lei, aqueles considerados sigilosos por decisão prévia e motivada, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.
>
> Parágrafo Único. O consórcio dará ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, aos seguintes documentos e informações, observadas as disposições da Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei Federal nº 12.527/2011, Lei Federal nº 14.133/2021 e da legislação correlata:
>
> I - leis, decretos, regulamentos e atos normativos internos;
>
> II - atas e deliberações da assembleia geral e do conselho fiscal;
>
> III - contratos de rateio, contratos de programa, convênios e instrumentos congêneres;
>
> IV - editais, atas e resultados de licitações, bem como contratos administrativos e respectivos aditivos;
>
> V - demonstrativos contábeis e fiscais;
>
> VI – quadro de pessoal e folha de pagamento;
>
> VII - relatórios de auditoria e prestações de contas;
>
> VIII - agenda e atas das reuniões públicas;
>
> IX - outros documentos e informações de interesse coletivo ou geral.

A transparência viabiliza a consolidação das contas públicas, a fiscalização da correspondência entre recursos recebidos, serviços executados e resultados entregues e,

253 No mesmo sentido, o art. 33 do Decreto n. 6.017/2007.

os controles externo, interno e social.

5.4 Controle Externo

Controle externo, nas palavras de Evandro Martins Guerra, é "a função constitucional desempenhada por órgãos alheios à estrutura controlada, buscando efetivar mecanismos com vistas a garantir a plena eficiência e eficácia das ações de gestão governamental".[254] O autor destaca, ainda, que em sentido estrito, nos termos previstos pela CR/88, o controle externo é titularizado por dois órgãos autônomos, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, que são independentes e detentores de competências exclusivas no exercício do controle.[255]

No caso dos consórcios públicos tanto os consórcios constituídos como associações públicas quanto aqueles organizados sob personalidade jurídica de direito privado se submetem, em larga medida, ao regime jurídico-administrativo, especialmente quanto a licitações, contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, de modo que a incidência do controle externo não decorre apenas da forma jurídica do consórcio, mas também da natureza pública das funções desempenhadas, dos recursos administrados e dos vínculos obrigacionais estabelecidos com os entes consorciados.[256]

Nesse sentido, tanto a Lei n. 11.107/2005[257] quanto o Decreto n. 6.017/2007[258] estabelecem a sujeição do consórcio ao controle do Tribunal de Contas:

> Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.

Carvalho Filho ressalta que o controle dos consórcios alcança registros contábeis, execução de metas, gestão de bens, legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos e contratos,[259] o que confirma a amplitude material do controle externo aplicável a essas entidades.

---

254 GUERRA, Evandro Martins. Controle Externo da Administração Pública. 4 ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2019. p.136.

255 GUERRA, Evandro Martins. Controle Externo da Administração Pública. 4 ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2019.p.138.

256 PINTO, Élida Graziane. Controle institucional dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 315-317.

257 BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 9º e parágrafo único.

258 BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, art. 12.

259 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei nº 11.107, de 6-4-2005, e Decreto nº 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 116-119

5.4.1 Fiscalização compartilhada

A competência dos Tribunais de Contas sobre consórcios públicos deve ser interpretada de forma coordenada. O Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio fiscaliza a gestão global da entidade consorcial; os demais Tribunais de Contas mantêm competência para fiscalizar os recursos, contratos e despesas vinculados aos entes submetidos às respectivas jurisdições.[260]

Essa fiscalização compartilhada não representa superposição indevida de competências, porque cada Corte de Contas atua sobre objeto próprio: uma examina a gestão do consórcio enquanto entidade; outra pode examinar a regularidade da aplicação dos recursos repassados por determinado ente consorciado ou a execução do contrato de rateio sob a sua jurisdição.[261]

Carvalho Filho adota raciocínio convergente ao advertir que o Tribunal vinculado ao representante legal exerce controle diretamente ligado à gestão do consórcio, mas essa regra não afasta a competência constitucional dos demais Tribunais de Contas sobre seus respectivos entes e sobre os contratos por eles celebrados.[262]

A Portaria STN n. 274/2016 reforça a necessidade prática dessa articulação ao exigir que o consórcio encaminhe informações aos entes consorciados para elaboração de demonstrativos fiscais e dê ampla divulgação ao orçamento, ao contrato de rateio, às demonstrações contábeis e aos demonstrativos fiscais.[263]

260 BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, art. 9º e parágrafo único. PINTO, Élida Graziane. Controle institucional dos consórcios públicos. In: PIRES; BARBOSA (Coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 329-332.

261 PINTO, Élida Graziane. Controle institucional dos consórcios públicos. In: PIRES; BARBOSA (Coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 329-332.

262 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 116-119.

263 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016, art. 12.



5.4.2 Fuga ao controle externo

Um dos tópicos relacionados à atuação dos órgãos de controle externo que merece destaque, diz respeito às ações praticadas por órgãos licitantes, especialmente consórcios públicos, que configuram tentativa de fuga ao controle. Ao anular ou revogar procedimentos licitatórios suspensos pelo Tribunal de Contas e deflagrar novos procedimentos sem informar a Corte de Contas, os consórcios infringem não apenas a legislação, mas também as determinações do Órgão de controle externo, ainda mais se a revogação ou a anulação ocorrer logo antes da análise da decisão de mérito.

Acerca do tema, importa registrar que a anulação ou revogação de atos administrativos pela Administração Pública é poder-dever amplamente reconhecido e que encontra amparo nas súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, as quais estabelecem:

> Súmula 346, STF A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.
>
> Súmula 473, STF A administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los**, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Os §§ 1º a 3º c/c os incisos II e III do art. 71 da Lei n. 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos, dispõem expressamente sobre a possibilidade de revogação ou anulação do

certame, restringindo, contudo, o poder discricionário para revogação do certame aos fatos supervenientes devidamente comprovados, conforme se depreende a partir do texto:

> Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:
>
> [...]
>
> II - **revogar** a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;
>
> III - proceder à **anulação da licitação,** de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;
>
> § 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.
>
> § 2º **O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.**
>
> § 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

Acerca do tema, Carvalho Filho entende que a revogação é condicionada para evitar abusos por parte de maus administradores[264] e, no mesmo sentido, Marçal Justen Filho complementa:[265]

> Ao determinar a instauração da licitação, a Administração realiza juízo de conveniência acerca do futuro contrato. Esse juízo é confirmado quando da elaboração e aprovação do ato convocatório. No momento final da licitação, após apurada a classificação, exercita-se novo juízo de conveniência. Não se trata, porém, do mesmo juízo.
>
> Exercita-se sobre supostos fáticos distintos. Vale dizer, **a lei reconhece um condicionamento à revogação.** A Administração pode desfazer seus próprios atos, a qualquer tempo, tendo em vista avaliação de sua conveniência.
>
> **Tendo concluído que o ato é conveniente e determinado sua prática ou manutenção, a Administração se vincula a essa decisão. Poderá revê-la desde que existam circunstâncias novas, inexistentes ou desconhecidas à época anterior.**
>
> **Logo, não se admite que a Administração julgue, posteriormente, que era inconveniente precisamente a mesma situação que fora refutada conveniente em momento pretérito**.
>
> Nesse sentido, a Lei determina que a revogação dependerá da ocorrência de **"fato superveniente devidamente comprovado**". Isso indica a inviabilidade de renovação do mesmo juízo de conveniência exteriorizado anteriormente. **Em termos práticos, significa uma restrição à liberdade da Administração, criando uma espécie de preclusão administrativa. Uma vez exercitada determinada competência discricionária, a Administração não poderia rever o ato, senão quando surgissem fatos novos.**

264 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. P.303.

265 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunas, 2021. P.919-920.

O TCEMG fixou entendimento na Consulta n. 987977 (9/3/2017),[266] que consolida o tema relativo ao poder-dever de anulação dos procedimentos licitatórios suspensos pelo órgão, deixando claro os limites para que o ato não configure fuga ao controle externo:

> CONSULTA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SUSPENSO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA. ANULAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE DE DEFLAGRAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEI DE LICITAÇÕES. 1. Com base no princípio da autotutela, a Administração Pública pode anular procedimento licitatório suspenso pelo Tribunal de Contas. É possível, também, a deflagração de novo certame, todavia, o gestor deve atentar-se para a **necessidade de que as ilegalidades ensejadoras da anulação estejam devidamente corrigidas, sob pena de sua conduta ser considerada desvio de finalidade e caracterizada como tentativa de fuga ao controle.**
>
> [...]
>
> [Consulta n. 987977. Tribunal Pleno. Rel. Conselheiro Cláudio Terrão. Sessão do dia 22/02/17. Disponibilizada no DOC do dia 09/03/17].

Na Denúncia n. 1196194 (3/10/2025),[267] a Primeira Câmara do Tribunal referendou a decisão monocrática que reconheceu o descumprimento de decisão do Tribunal e determinou a suspensão cautelar do certame, entendendo que houve tentativa de fuga ao controle externo, conforme se depreender a partir da ementa a seguir reproduzida:

> DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE COLETA EM LOCAL DE TRANSBORDO, LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTO PARA ARMAZENAMENTO TEMPORÁRIO EM TRANSBORDO, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. DESCUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO DE COMUNICAÇÃO A ESTE TRIBUNAL. REPUBLICAÇÃO DO EDITAL. TENTATIVA DE FUGA AO CONTROLE EXTERNO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. A ausência de comunicação a este Tribunal acerca da republicação do edital, em descumprimento da determinação contida na decisão que analisou o pedido liminar, evidencia tentativa de fuga ao controle externo e enseja a suspensão do certame para assegurar a efetividade das ações controladoras até a decisão definitiva de mérito.
>
> [Denúncia n. 1196194. Primeira Câmara. Rel. Cons. Em Exerc. Hamilton Coelho. Sessão: 22/09/2025. Publicação no DOC: 03/10/2025].

Anteriormente, na Denúncia n. 1058781 (3/4/2019),[268] a Primeira Câmara do TCEMG reconheceu a tentativa de evasão ao controle externo materializada na ação de nova publicação de certame com objeto idêntico ao procedimento anteriormente revogado ou anulado, sem prévia comunicação ao Tribunal, nos termos a seguir:

> DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO

266 Consulta n. 987977. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 22/02/17. Publicação no DOC: 9/3/2017.

267 Denúncia n. 1196194. Primeira Câmara. Rel. Cons. em exerc. Hamilton Coelho. Sessão: 22/9/2025. Publicação no DOC: 3/10/2025

268 Denúncia n. 1058781. Primeira Câmara. Rel. Cons Subst. Telmo Passareli. Sessão: 14/3/2019. Publicação no DOC: 3/4/2019.

> DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS. PRELIMINAR. MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DO CERTAME. DESFAZIMENTO DO CERTAME PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PERDA DE OBJETO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA O DESFAZIMENTO DO CERTAME. DEFLAGRAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO COM IDÊNTICO OBJETO APÓS A SUSPENSÃO DE CERTAME. NÃO COMUNICAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS. TENTATIVA DE EVASÃO DO CONTROLE EXTERNO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. RECOMENDAÇÃO.
>
> [...]
>
> 2. A anulação ou a revogação do certame deve ocorrer por razões de interesse público, decorrentes de fatos supervenientes devidamente comprovados, pertinentes e suficientes para justificar a prática de tal ato administrativo, conforme preceitua o art. 49 da Lei 8.666/1993.
>
> 3. A revogação ou anulação de prélio licitatório após determinação de suspensão pela Corte de Contas, seguida de nova publicação de certame com objeto idêntico, sem a prévia comunicação ao Tribunal configura **tentativa de evasão ao controle externo, passível de multa**, nos termos do art. 85, IV, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Na Denúncia n. 1120211 (20/9/2023),[269] este Tribunal reconheceu a fuga do controle nas ações administrativas que obstruem o livre exercício da fiscalização, a exemplo da revogação de certames denunciados ao Tribunal, com deflagração de um novo edital em sequência, com o mero objetivo de tornar sem efeito eventuais imposições acautelatórias ou sancionatórias desta Casa:

> DENÚNCIA. **CONSÓRCIO INTERMUNICIPA**L. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. REVOGAÇÃO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. DEFLAGRAÇÃO DE NOVO CERTAME. **TENTATIVA DE EVASÃO AO CONTROLE EXTERNO**. DESOBEDIÊNCIA À DETERMINAÇÃO DESTE TRIBUNAL. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES (...)
>
> 2. Dar seguimento à contratação do objeto, por meio de procedimentos licitatórios distintos, em que pese a expedição de decisões cautelares de suspensão, configura descumprimento de determinação expressa desta Corte, prática que, s**omada às sucessivas revogações/anulações de certames postos ao exame desta Casa caracteriza obstrução ao livre exercício de fiscalização do Tribunal, impondo-se a aplicação da multa,** a teor do disposto no art. 85, inciso IV, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica).
>
> [Denúncia n. 1120211. Segunda Câmara. Rel. Cons. josé alves viana. Sessão do dia 12/09/2023. Disponibilizada no DOC do dia 20/09/2023.]

Naquela oportunidade, a fuga ao controle externo foi descrita nos seguintes termos:

> A intitulada fuga ao controle externo ocorre quando o jurisdicionado utiliza da anulação ou da revogação de procedimentos licitatórios impugnados como forma de ludibriar a atividade de controle, sendo cabível um posicionamento firme das Corte de Contas a fim de afastar o uso de tal subterfúgio.
>
> [...]

269 Denúncia n. 1120211. Segunda Câmara. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão do dia 12/09/2023. Disponibilizada no DOC do dia 20/09/2023.

No mesmo sentido, a Denúncia n. 1077017 (4/11/2022)[270] reconheceu a tentativa de fuga ao controle externo e na ocasião entendeu-se pela continuidade da ação de controle para fins de aplicação de sanção:

> DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. **CONSÓRCIO DE MUNICÍPIOS**. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA IMPLANTAÇÃO E FORNECIMENTO DE PROJETO PARA RECURSOS INSTRUTIVOS. REVOGAÇÃO DO CERTAME. PERDA DO OBJETO EM RELAÇÃO ÀS IRREGULARIDADES APONTADAS PELAS DENÚNCIAS NO EDITAL DE LICITAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO À **CONTINUIDADE DA AÇÃO DE CONTROLE**. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. [...] NÃO COMPROVAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. **REVOGAÇÃO DO CERTAME. FUGA À ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA. NÃO COMPROVAÇÃO DOS MOTIVOS DO ATO**. **DESVIO DE FINALIDADE**. [...].
>
> 6. A revogação da licitação deve ocorrer por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, nos termos do art. 49 da Lei n. 8.666/1993, e está sujeita ao controle das Cortes de Contas, as quais devem analisar a motivação do referido ato e o vínculo entre a decisão e seus fundamentos.
>
> 7. A validade da revogação do certame está atrelada às razões declaradas pelo gestor como fundamento para tal decisão. Desse modo, o motivo indicado como justificativa deve estar em consonância com a situação de fato indicada para a prática do ato administrativo discricionário, sob pena de ilegalidade.
>
> 8. A **falta de pertinência entre as razões indicadas para a revogação de certame e o contexto fático que a determinou caracteriza vício de motivação e invalida o ato**.
>
> 9. **A revogação do certame configura desvio de finalidade quando utilizada para evitar a atividade fiscalizatória e justifica a imputação de multa, nos termos do art. 85, IV, da Lei Complementar n. 102/2008 e do art. 318, IV, do Regimento Interno desta Corte.**
>
> [Denúncia n. 1077017. Primeira Câmara. Rel. Cons.Subst. Adonias Monteiro. Sessão do dia 27/09/2022. Disponibilizada no DOC do dia 04/11/2022.]

Entende-se pertinente destacar, ainda, que nos autos da Denúncia n. 1167326 a Unidade Técnica do TCEMG[271] pontuou que além da revogação do procedimento licitatório ocorrer em desconformidade com a legislação, outro aspecto merece atenção: quando o ato revocatório ocorre em situação temporal suspeita, especificamente quando o processo se aproxima da decisão final de mérito que pode implicar na aplicação de sanção. É o que se depreende a partir do excerto a seguir:

> Mas não é só. Para além da desconformidade do ato com a legislação de regência, outro aspecto merece especial atenção na perspectiva dos vícios do ato administrativo: **o fato do ato revocatório ocorrer quando as denúncias perante**

270 Denúncia n. 1077017. Primeira Câmara. Rel. Cons.Subst. Adonias Monteiro. Sessão do dia 27/09/2022. Disponibilizada no DOC do dia 04/11/2022.

271 Relatório Técnico na Denúncia n. 1167326 da 2ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitação e Contratos Municipais (2ª CPLCM).

> **esta Corte já se aproximavam de uma decisão final de mérito**, com relatório técnico da Unidade Técnica e parecer ministerial sugerindo a imposição de sanção [...]
>
> O estágio avançado da marcha processual, com manifestações técnicas e ministerial favoráveis à imposição de sanção, indica que **a revogação foi postergada de forma estratégica, com o aparente intuito de neutralizar eventuais responsabilizações.**
>
> Esta conduta, além de configurar **manifesto desvio de finalidade,** que inquina de **invalidade o ato**, também **contraria o princípio da boa-fé e da moralidade administrativa**, que exige do agente público uma conduta ética e proba, pautada pela lealdade pela exigência de conformidade do ato com a proteção do interesse público.
>
> Nesse cenário e sob a perspectiva do direito público, a violação da boa-fé configura hipótese de desvio de finalidade, uma vez que se pretende atribuir roupagens de regularidade ao ato de fuga do controle.

No mesmo sentido, citam-se as denúncias n. 987349 (28/9/2016),[272] 912355 (25/4/2016)[273] e 838895 (22/2/2011)[274].

Dessa forma, é possível concluir que o cenário da fuga ao controle externo é realidade nos órgãos de controle externo e o TCEMG, em especial, tem atuado diretamente no combate à má-fé e ao abuso dos responsáveis que revogam ou anulam certames de forma ilegal, afrontando a legislação e as determinações da Corte de Contas. É certo, nesse sentido, que a discricionariedade não pode servir para encobrir atos irregulares que comprometem a legalidade, a moralidade e a busca pelo interesse público.

Segue quadro conceitual para tornar a compreensão do tópico mais completa e didática:

Desvio de finalidade	O desvio de finalidade ou de poder verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. [...] O ato praticado com desvio de finalidade - como todo ato ilícito ou imoral - ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado sob o capuz da legalidade e do interesse público. Diante disto, há que ser surpreendido e identificado por indícios e circunstâncias que revelem a distorção do fim legal; substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador.[275]

272 Denúncia n. 987349. Segunda Câmara. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão: 22/9/2016. Publicação no DOC: 28/9/2016.

273 Denúncia n. 912355. Primeira Câmara. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão: 7/7/2015. Publicação no DOC: 25/4/2016.

274 Denúncia n. 838895. Segunda Câmara. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão: 10/4/2014. Publicação no DOC: 19/2/2015.

275 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 123.

Revogação	A revogação consiste no instrumento jurídico por meio do qual a Administração Pública promove a retirada de um ato administrativo válido do mundo jurídico por razões de conveniência e oportunidade. Segundo Carvalho Filho, trata-se do exercício de um poder interno da Administração, pelo qual esta faz cessar os efeitos de determinado ato que, embora legítimo, deixou de atender adequadamente ao interesse público.[276]
Anulação	Conforme leciona Carvalho Filho, a invalidação ou anulação é "a forma de desfazimento do ato administrativo em virtude da existência de vício de legalidade", constituindo mecanismo destinado à retirada dos atos administrativos praticados em desconformidade com o ordenamento jurídico. O autor esclarece que a anulação ocorre quando o ato não observa os requisitos legais necessários à sua validade, tornando-se inadequado para a produção legítima de seus efeitos jurídicos.[277]
Determinação do TCEMG	Deliberação de natureza mandamental que impõe a órgão ou entidade jurisdicionado a adoção, em prazo fixo, de providência concreta e imediata com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seu efeito ou abster-se de executar ato irregular.[278]

276 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 167-168.

277 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 157.

278 art 2º, I, da Resolução n. 23/2025 - TCEMG.

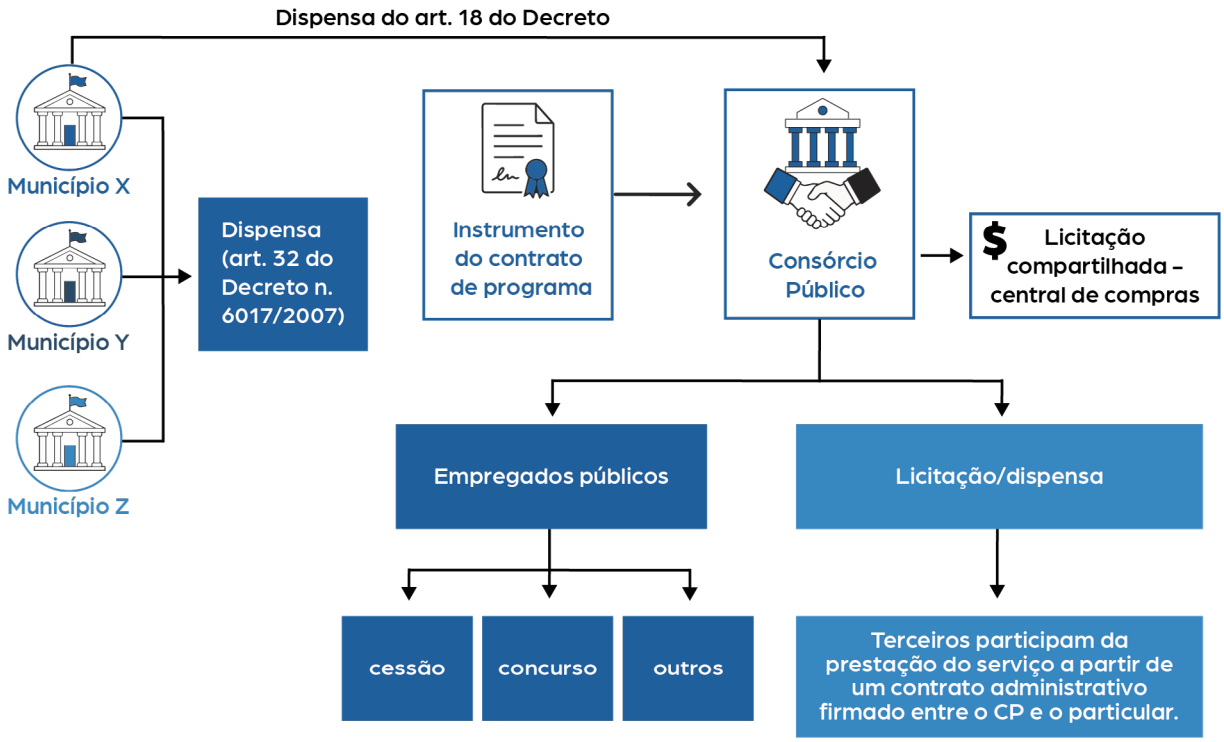
6 PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

A constituição do consórcio público como pessoa jurídica confere-lhe capacidade para desempenhar as atribuições que lhe forem transferidas pelos entes consorciados. Para o exercício dessas competências, torna-se inevitável a celebração de contratos administrativos destinados à aquisição de bens, à contratação de serviços, à execução de obras e à realização de outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades institucionais. Assim, como qualquer entidade integrante da Administração Pública, o consórcio público sujeita-se ao regime jurídico das contratações públicas, observadas as normas gerais previstas na Lei n. 14.133/2021 e as disposições específicas constantes da Lei n. 11.107/2005 e de sua regulamentação.

Entretanto, a atuação contratual dos consórcios públicos apresenta características que a distinguem daquela desempenhada pelos demais órgãos e entidades administrativas. Além das contratações destinadas ao atendimento de suas próprias necessidades administrativas, os consórcios frequentemente atuam como instrumentos de cooperação interfederativa para a realização de contratações de interesse comum dos entes consorciados. Nessa hipótese, a atividade contratual transcende a satisfação de demandas internas da entidade e passa a constituir mecanismo de racionalização da atuação administrativa dos próprios consorciados, possibilitando a padronização de soluções, o compartilhamento de estruturas, a redução de custos administrativos e o aproveitamento de ganhos de escala.

É fundamental, assim, conhecer e compreender alguns institutos relacionados ao processo de contratação dos consórcios, como a licitação compartilhada, a dispensa de licitação prevista nos incisos IX e XI do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, a utilização de sistemas de registro de preços em benefício dos entes consorciados e as hipóteses de contratação direta envolvendo consórcios públicos.

Antes, porém, de se adentrar nos subtópicos do capítulo, é imperioso compreender, em termos gerais, o que o desenho a seguir introduz:



O consórcio público prestador de serviços públicos será estruturado por meio de contrato de programa, formalizado a partir de dispensas de licitação fundamentadas no art. 32 do Decreto n. 6.017/2007 e do inciso XI do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. Cada ente consorciado será parte desse instrumento, que disciplinará os detalhes da prestação associada do serviço público.

Além dessa hipótese, cada ente consorciado poderá contratar diretamente o consórcio público para obter determinado fornecimento ou serviço sem vinculação necessária com os demais entes consorciados. Trata-se da situação prevista no art. 18 do Decreto n. 6.017/2007.

Na execução dos serviços assumidos, o consórcio poderá atuar, basicamente, de duas formas. A primeira consiste na utilização de seus próprios empregados públicos, admitidos mediante concurso público, cedidos pelos entes consorciados ou vinculados por outras formas juridicamente admitidas. A segunda ocorre mediante contratação de terceiros, por licitação ou contratação direta. Nessa hipótese, os contratos administrativos firmados entre o consórcio e os particulares contratados regerão a execução do objeto, caracterizando prestação direta pelo consórcio, ainda que realizada com apoio de terceiros, conforme já explicado no Capítulo 1 deste estudo.

Para além dessas situações, o consórcio também pode atuar como central de compras, promovendo procedimento licitatório destinado a permitir que os entes consorciados celebrem diretamente os contratos com os licitantes vencedores. Essa é a hipótese da licitação compartilhada prevista no art. 19 do Decreto n. 6.017/2007.

A partir dessa distinção inicial, é importante perceber que as situações não se confundem. Embora todas possam resultar na formalização de instrumentos contratuais, elas se fundam em necessidades distintas e produzem relações jurídicas diferentes.

6.1 Licitação: conceitos introdutórios

A licitação constitui a forma ordinária de contratação pela Administração Pública e consiste em procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para a celebração de contratos administrativos, assegurando a observância dos princípios da isonomia, da competitividade, da transparência e da seleção da proposta apta a atender ao interesse público. Também os consórcios públicos, na condição de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública, devem realizar licitação sempre que presentes os pressupostos legais para a contratação e inexistir hipótese autorizadora de contratação direta.

6.1.1 Contratação Direta

Em determinadas situações, o legislador reconhece que a realização da licitação não se mostra adequada ou necessária. Nesses casos, admite-se a contratação direta, instituto que compreende as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação. Embora ambas resultem na celebração do contrato sem prévio procedimento licitatório, possuem fundamentos jurídicos distintos e não se confundem.



- Dispensa

A dispensa de licitação ocorre nas hipóteses expressamente previstas no art. 75 da Lei de Licitações e Contratos, nas quais, embora a competição seja juridicamente possível, o legislador autoriza sua não realização em razão de circunstâncias específicas que justificam a contratação direta. Trata-se, portanto, de exceção legal à regra geral da licitação, cujo cabimento depende da estrita observância dos requisitos previstos na Lei n. 14.133/2021 ou

em legislação especial. No âmbito dos consórcios públicos, destacam-se, entre outras, as hipóteses relacionadas à contratação entre entes públicos e seus respectivos consórcios, disciplinadas pela legislação específica.

- Inexigibilidade

Diversamente, a inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição. Nessas situações, a própria natureza da contratação impede a realização de procedimento competitivo, tornando inviável a seleção entre propostas concorrentes. A contratação direta decorre, portanto, de uma impossibilidade fática ou jurídica de competição, razão pela qual sua utilização exige a demonstração concreta da inviabilidade competitiva, observadas as hipóteses exemplificativamente previstas no art. 74 da Lei n. 14.133/2021.

6.1.2 Procedimentos Auxiliares

Ao lado das modalidades de contratação propriamente ditas, a Lei n. 14.133/2021 disciplina os denominados procedimentos auxiliares, instrumentos destinados a conferir maior eficiência, racionalidade e planejamento às futuras contratações administrativas. Diferentemente da licitação, da dispensa e da inexigibilidade, os procedimentos auxiliares não têm por finalidade imediata a celebração de um contrato, mas sim organizar, preparar ou viabilizar futuras contratações.

Entre esses instrumentos destacam-se o credenciamento, a pré-qualificação, o procedimento de manifestação de interesse, o sistema de registro de preços e o registro cadastral, alguns dos quais assumem especial relevância para a atuação dos consórcios públicos, notadamente o sistema de registro de preços, amplamente utilizado para viabilizar contratações compartilhadas em benefício dos entes consorciados.

6.2 Dispensa de Licitação

6.2.1 Dispensa para contratação do próprio consórcio pelo ente consorciado (contratação apartada do rateio)

A possibilidade de contratação direta do consórcio público pelos entes que o integram constitui uma das principais consequências jurídicas da gestão associada instituída pelo art. 241 da Constituição da República e disciplinada pela Lei n. 11.107/2005.

Essa hipótese encontra fundamento no art. 2º, § 1º, III, da Lei n. 11.107/2005, sendo reproduzida pelo art. 10, II, e regulamentada pelo art. 18 do Decreto n. 6.017/2007, que estende essa possibilidade à administração indireta dos entes consorciados e recomenda a formalização de contrato sempre que o consórcio fornecer bens ou prestar serviços individualizáveis a determinado consorciado, evitando que tais despesas sejam suportadas pelos demais integrantes do consórcio.

Dessa forma, o art. 2º, §1º, inciso III, da Lei n. 11.107/2005 e o art. 10, inciso II e o art. 18

do Decreto n. 6.017/2007 preveem, respectivamente:

> Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.
>
> § 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:
>
> III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, **dispensada a licitação.**
>
> Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:
>
> II - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, **dispensada a licitação**;
>
> Seção IV
>
> Da Contratação do Consórcio por Ente Consorciado
>
> Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo **dispensada a licitação** nos termos do art. 2o, inciso III, da Lei no 11.107, de 2005.
>
> Parágrafo único. O contrato previsto no caput, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre **quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado**, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais.

Trata-se, portanto, de hipótese de contratação direta fundada na própria lógica da cooperação federativa e da descentralização administrativa, por meio da qual a pessoa jurídica criada pelos entes consorciados atua como instrumento de realização de objetivos comuns, sem que isso descaracterize a incidência dos princípios da legalidade, da motivação, da transparência, da economicidade e do controle externo, plenamente aplicáveis à contratação.

Nesse sentido, cita-se Carvalho Filho:[279]

> Como o consórcio público espelha instrumento próprio de prestação de serviços, é natural que seja contratado pelo Poder Público para execução de atividades ligadas àqueles serviços. [...] A lei não especifica o tipo de contrato a ser celebrado. É de se supor, todavia, que a regra será a celebração de contratos administrativos, basicamente tendo por objetivo a execução de obras ou de serviços, ou a compra de bens necessários ao funcionamento do ente estatal. É possível, como exemplo, que certo consórcio dedicado ao serviço de infraestrutura urbana tenha condições técnicas de ser contratado para a execução de obra por algum dos entes consorciados. Por outro lado, em situações excepcionais, pode a pessoa consorcial firmar com a pessoa da administração direta ou indireta contrato de direito privado.

Acerca do tema, é importante ressaltar que a IN TCEMG n. 1/2026 nomeia a contratação fundamentada no art. 18 do Decreto n. 6.017/2007 como contratação apartada do rateio, e estabelece o seguinte conceito:

> Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece normas de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a serem observadas pelos consórcios públicos sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

279 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos - Lei n. 11.107/2005 e Decreto n. 6.017/2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 65.

> Parágrafo único. Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:
>
> III.– **contratação apartada do rateio: contratação fundamentada no art. 18 do Decreto nº 6.017/2007, na qual o consórcio fornece bens ou presta serviço individualmente a um município consorciado, sendo pago diretamente pelo município contratante com recursos diversos daqueles repassados via contrato de rateio.**

Além disso, embora a contratação do consórcio público pelo ente consorciado encontre fundamento imediato na legislação especial dos consórcios públicos, convém trazer à baila a hipótese prevista no art. 75, IX, da Lei n. 14.133/2021.

Isso porque a associação pública integra a Administração indireta dos entes consorciados e pode ser criada precisamente para a prestação de determinados bens e serviços de interesse comum, circunstâncias que se harmonizam com os pressupostos exigidos pelo referido inciso:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
>
> IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

Essa dispensa, contudo, não autoriza contratações sem planejamento ou sem controle. É necessário demonstrar que o objeto contratado está dentro das finalidades do consórcio, que há interesse público na solução adotada, que os custos estão adequadamente dimensionados e que a despesa será suportada pelo ente beneficiado, quando o serviço ou bem não aproveitar indistintamente a todos os consorciados.



A dispensa de licitação simplifica a contratação, mas não dispensa planejamento, justificativa e controle.

6.2.2 Dispensa para a celebração de contratos de programa (contrato de programa)

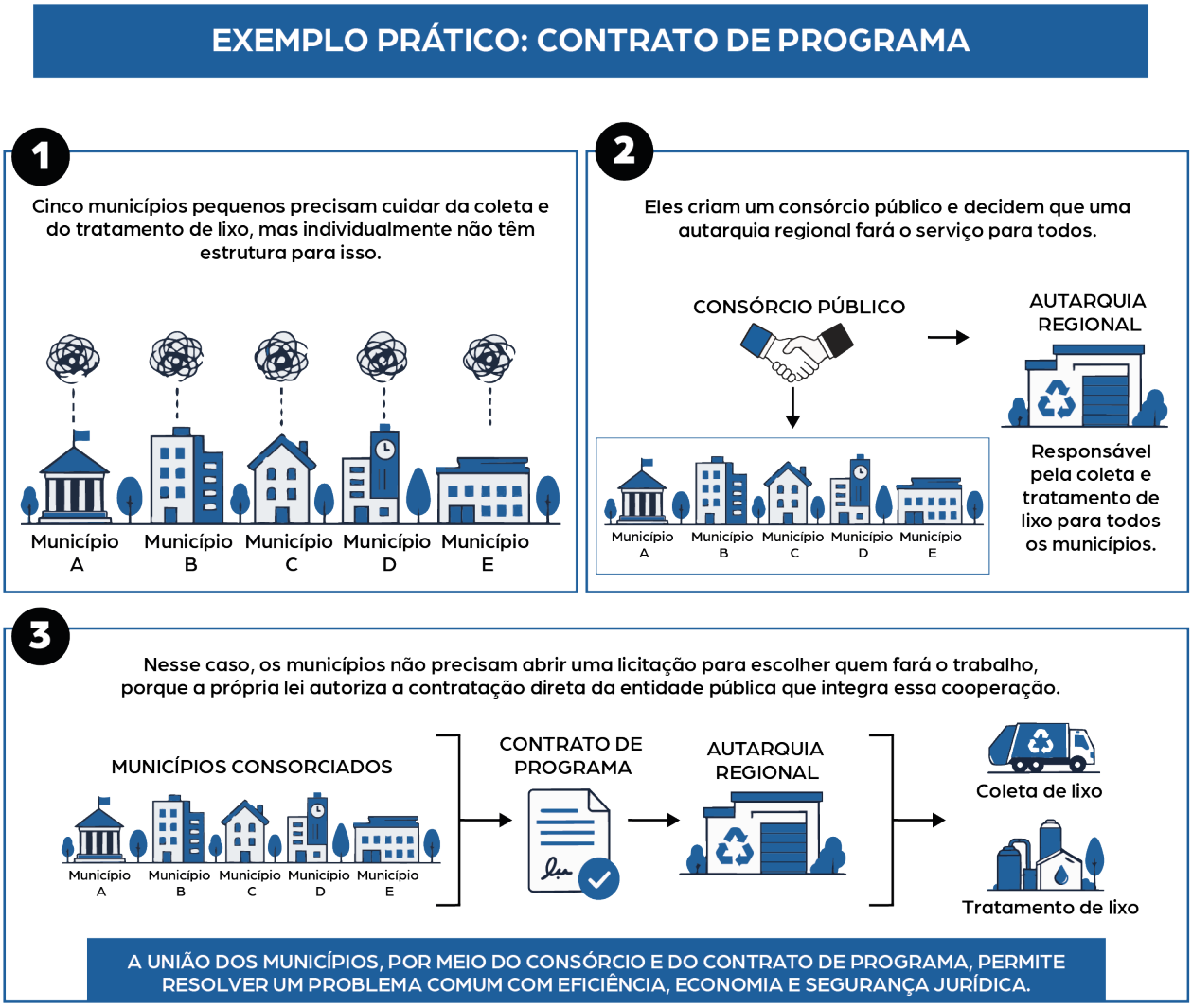
Outra hipótese de dispensa diz respeito à celebração de contrato de programa. O Decreto n. 6.017/2007 prevê, em seu art. 32, a possibilidade de celebração do contrato de programa por dispensa de licitação, nos termos do antigo art. 24, XXVI, da Lei n. 8.666/1993.

Como a Lei n. 8.666/1993 foi revogada pela Lei n. 14.133/2021, a matéria prevista no art. 24, XXVI, do diploma anterior passou a corresponder ao art. 75, XI, que admite a dispensa

para contrato de programa com ente federativo ou entidade de sua Administração indireta, quando envolver prestação de serviços públicos de forma associada, autorizada em contrato de consórcio público ou convênio de cooperação:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
>
> XI - para celebração de **contrato de programa** com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

Como visto no capítulo 3 deste estudo, o contrato de programa é instrumento típico da gestão associada de serviços públicos, por meio do qual são disciplinadas as obrigações assumidas por ente federativo, consórcio público ou entidade da Administração indireta no contexto da prestação conjunta ou integrada de determinado serviço público. Sua função é operacionalizar a cooperação previamente autorizada, estabelecendo encargos, metas, responsabilidades, forma de execução, critérios de remuneração e mecanismos de acompanhamento.



O contrato de programa, assim, materializa a gestão associada que envolve a efetiva prestação de serviços públicos, como bem elucida Wladimir Ribeiro:[280]

> Ou seja, uma vez estabelecida a gestão associada de serviços públicos, no que a gestão associada envolver também a **efetiva prestação dos serviços públicos** (não se limitando, por exemplo, ao planejamento ou à regulação destes serviços), é necessária a disciplina da prestação pelo **contrato de programa**, sob pena de as obrigações deste negócio jurídico serem inválidas.

Joel de Menezes Niebuhr[281] critica a previsão normativa, tanto da Lei n. 11.107/2005, quanto da Lei n. 14.133/2021, por entender que o contrato de programa, por sua própria natureza, dispensaria naturalmente qualquer competição, não configurando hipótese de dispensa:

> Perceba-se que a dispensa ora sob comento não faz muito sentido. Ocorre que o contrato de programa, muito embora chamado de contrato, desenha natureza de convênio. Ora, no contrato de programa, os interesses não são contrapostos; ao contrário, os interesses são comuns. Assim sendo, eles**, por sua própria natureza, jamais deveriam ser precedidos de licitação**. Repita-se que a licitação é uma disputa, uma competição. **Nos contratos de programa não há o que se disputar, não há objeto de competição**. Dessa forma, não haveria de se falar de dispensa de licitação, dado que a licitação, de qualquer maneira, não se impõe. É inútil prescrever dispensa de licitação para situações em que a licitação, já por natureza e de plano, não é obrigatória. Não há o que se dispensar.
>
> Em que pese a inutilidade da dispensa preconizada no inciso XI do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, **é de bom alvitre destacar que os consórcios públicos não estão dispensados de licitar os contratos firmados por eles com terceiros para a consecução das suas finalidades**. A dispensa de licitação restringe-se ao contrato de programa.

Em igual sentido, no parecer em resposta à Consulta n. 751717 (8/10/2008),[282] foi citada lição de Marçal Justen Filho que entende que a natureza do contrato de programa configuraria hipótese de inexigibilidade, em razão da inviabilidade de competição, mas que o legislador preferiu prever como dispensa para eliminar qualquer margem de dúvida:

> A respeito da referida hipótese de dispensa de licitação, preleciona o doutrinador Marçal Justen Filho:
>
> > "O contrato de programa aproxima-se a uma modalidade de convênio, por meio do qual se produz um instrumento de conjugação de esforços e recursos por entes federativos diversos, tendo por objeto a atribuição ao consórcio ou aos contratantes de direito e obrigações atinentes à gestão associada de serviços públicos. **Logo e rigorosamente, a hipótese seria de inexigibilidade de licitação. No entanto, o legislador federal preferiu qualificar o caso como de dispensa, para eliminar qualquer margem de dúvida**."
>
> (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos

280 RIBEIRO, Wladimir António. A prestação de serviços públicos de saneamento básico mediante contrato de programa. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). Novo marco legal do saneamento. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 285-301. ISBN 978-65-5518-151-7.

281 CAPÍTULO 6 – DISPENSA DE LICITAÇÃO PÚBLICA. *In:* Licitação Pública E Contrato Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2024. página inicial-página final.

Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250/E5930/43010. Acesso em: 27 jul. 2026.

282 Consulta n. 751717. Pleno. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 8/10/2008.

Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 335).

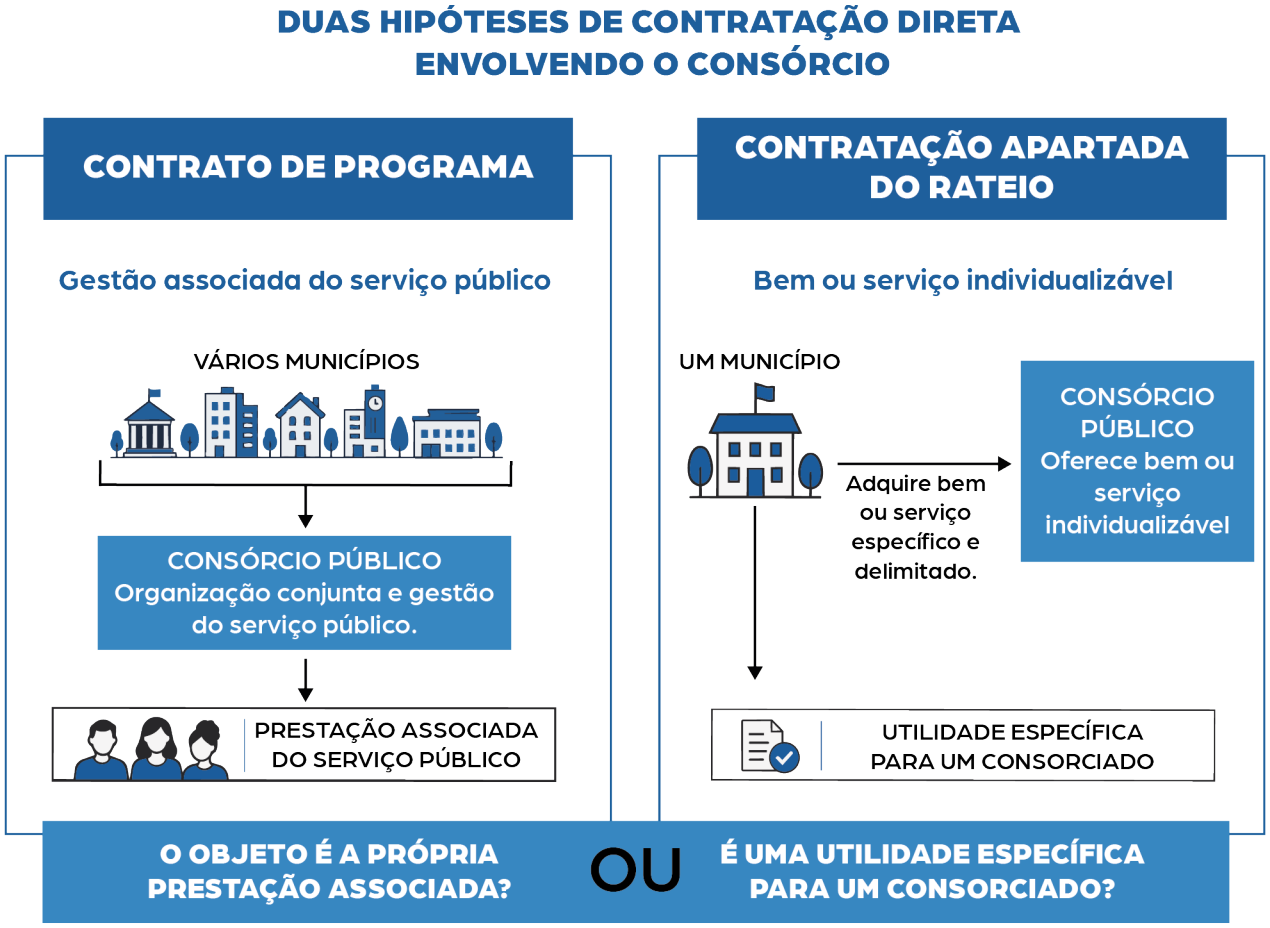
Além da crítica, é essencial destacar que a Lei n. 14.133/2021 não dispensa a formalização dos processos de contratação direta, incluindo a hipótese de dispensa prevista no art. 75, XI, de forma que se exige a observância do art. 72 (ver item 6.4)

Por fim, se o consórcio público ou o ente federativo necessitar contratar empresa privada para executar obras, fornecer bens ou prestar serviços instrumentais à consecução de suas finalidades, deverá observar o regime licitatório aplicável. A dispensa prevista para o contrato de programa não se transforma em autorização genérica para afastar a licitação em toda a cadeia de execução.

6.2.3 Quadro comparativo das dispensas envolvendo consórcios públicos

As informações tratadas nos tópicos anteriores podem ser organizadas da seguinte forma:

Aspecto	Contrato de Programa	Contratação pelo art. 18 do Decreto n. 6.017/2007
Instrumento	Convergência de vontades assemelhado ao convênio	Contrato bilateral
Finalidade	Organiza a prestação de um serviço público em regime de gestão associada.	Viabiliza a aquisição direta por ente consorciado de bem ou serviço fornecido/ prestado pelo consórcio.
Base legal	Art. 13 da Lei n. 11.107/2005; arts. 30 a 35 do Decreto n. 6.017/2007; art. 75, XI, da Lei n. 14.133/2021	Art. 2º, §1º, III, da Lei n. 11.107/2005 e art. 18 do Decreto n. 6.017/2007.
Posição do Município (ente consorciado)	Coopera com o consórcio na organização e na execução do serviço público	Mantém a organização e a responsabilidade por seu serviço, apenas adquirindo uma utilidade delimitada do consórcio.
Objeto	O próprio serviço público organizado cooperativamente em área de atendimento, usuários, fluxos, responsabilidades, metas, continuidade e controles.	Bem ou serviço individualizável destinado à necessidade específica do ente contratante.
Relação com o contrato de rateio	Coexiste com o contrato de rateio, que financia despesas comuns do consórcio. O rateio não substitui o contrato de programa.	Não deve ser utilizado como forma disfarçada de aporte geral ao consórcio, que é matéria própria de rateio
Exemplo ilustrativo	Consórcio estrutura e opera rede regional de especialidades médicas, com fluxos de encaminhamento, agenda, equipes, metas assistenciais e continuidade do atendimento.	Ente consorciado contrata do consórcio a manutenção de equipamentos médicos ou um Sistema de prontuário.
Síntese	O contrato de programa disciplina a gestão associada e as obrigações essenciais da prestação pública	O art. 18 permite contratação direta do consórcio para objetos específicos, individualizados e autônomos. A definição depende da realidade da execução, e não apenas do título dado ao instrumento.



6.3 Licitação Compartilhada

A licitação compartilhada é um dos instrumentos voltados à racionalização das contratações no âmbito dos consórcios públicos. Sua previsão aparece no art. 3º, III, do Decreto n. 6.017/2007, que admite, entre os objetivos dos consórcios, o compartilhamento de instrumentos, equipamentos, pessoal técnico e procedimentos de licitação.[283]

O art. 19 do mesmo Decreto autoriza o consórcio, quando constituído para essa finalidade, a realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados diretamente pelos entes consorciados ou por entidades de sua Administração indireta.

> Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1o do art. 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

A finalidade da licitação compartilhada é evitar a repetição de certames por entes com demandas semelhantes, permitindo que o consórcio centralize a fase licitatória, agregue

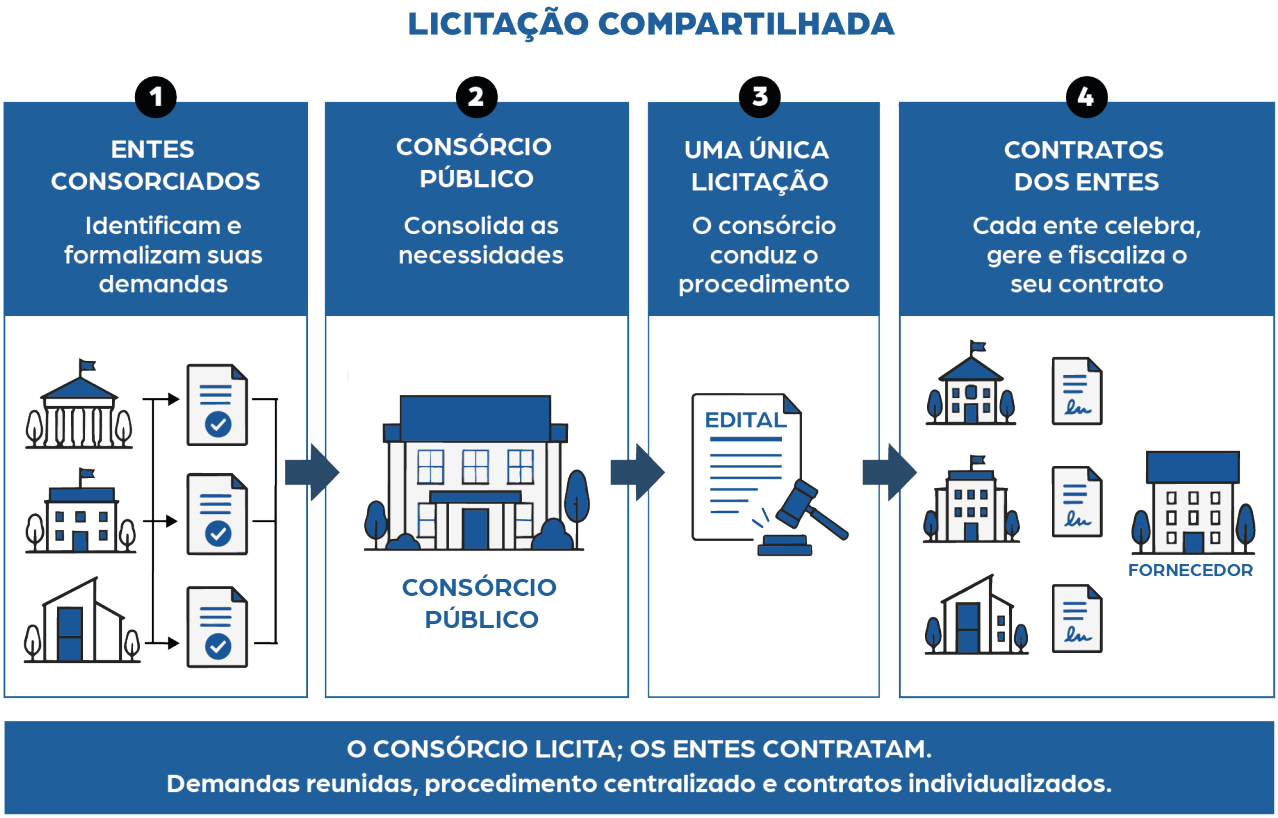
283 Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

III - o **compartilhamento** ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e **de procedimentos de licitação** e de admissão de pessoal;

quantitativos, padronize especificações e fortaleça a capacidade de negociação, com ganhos de escala, redução de custos administrativos, planejamento regional e maior eficiência na contratação.

A Lei n. 14.133/2021 prevê no art. 181:

> Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.
>
> Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no **caput** deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.



Sobre o tema, Carvalho Filho reforça que a licitação compartilhada tem o condão de desburocratizar o processo de contratação, quando os interessados são os mesmos, mas faz a ressalva quanto à observância dos princípios da moralidade e da impessoalidade, conforme se depreende a partir da leitura do excerto a seguir:[284]

> Tenha-se em mente, entretanto, o propósito da lei: desburocratizar o processo de contratação quando os interessados são os mesmos, evitando-se a desnecessária realização de licitações plúrimas. Contudo, é preciso advertir que semelhante facilidade **não pode servir de escudo para acomodar apadrinhamentos e direcionamentos ilegais**. Os princípios da moralidade e da impessoalidade nunca poderão deixar de ser observados pelo administrador público.

284 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei n. 11.107, de 6-4-2005, e Decreto n. 6.017, de 17-01-2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.176

É certo afirmar, dessa forma, que a licitação compartilhada não afasta os deveres previstos na Lei n. 14.133/2021, o que implica entender que a fase preparatória deve ser adequadamente instruída, com definição da necessidade pública, estudo técnico preliminar quando cabível, termo de referência ou projeto básico, estimativa de preços, definição dos quantitativos pretendidos por cada participante e demonstração da disponibilidade orçamentária dos entes que pretendem contratar.

Nesse sentido, Tatiana Camarão e Maria Fernanda Pires chamam a atenção acerca das medidas que devem ser tomadas pelos consórcios públicos para efetivação da contratação compartilhada:[285]

> Ainda de grande valia é a decisão (Acórdão nº 3.888/24) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a qual roteirizou as medidas que devem ser tomadas pelos consórcios para realização de contratação compartilhada pelos municípios consorciados.
>
> O relator do processo, conselheiro Fabio Camargo, acompanhou o posicionamento da CGM e do MPC-PR como razão de decidir. Ele lembrou que o **plano de contratações anual** passou a integrar as normas gerais de licitações e contratações públicas com edição da Lei nº 14.133/21; caso ele tenha sido elaborado pela entidade, **todas as licitações devem ser nele contempladas, inclusive licitações compartilhadas**; ele pode ser alterado, excluído ou redimensionado; e eventuais certames não previstos no plano deverão ser devidamente justificados.
>
> Camargo ressaltou que é possível a cessão de servidores de entidades consorciadas à associação pública, em razão do caráter colaborativo dessa modalidade de afastamento; e que **as licitações compartilhadas podem ser realizadas em quaisquer modalidades e critérios de julgamento previstos em lei.**
>
> O conselheiro destacou que, para que entes consorciados integrem uma licitação compartilhada, devem ser observados os requisitos previstos na Lei nº 14.133/21 em relação à fase preparatória do certame. Ele enfatizou que, na hipótese de o consórcio ser o gerenciador com vistas à contratação conjunta pelos consorciados, o que lhes cabe é a elaboração de **estudo técnico preliminar,** ou instrumento análogo, que contemple os requisitos elencados na norma.
>
> Assim, o relator lembrou que as condições necessárias para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas são expressas no artigo 18 da Lei de Licitações, **cabendo a cada um dos consórcios a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária** para suportar as obrigações decorrentes das contratações.
>
> Camargo salientou que **a responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados**, nos termos do artigo 19 do Decreto nº 6.017/07.

285 PIRES, Maria Fernanda; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DAS REGIÕES METROPOLITANAS E DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS CONTRATAÇÕES MUNICIPAIS: APRENDIZADOS DA COVID-19. *In:* PÉRCIO, Gabriela Verona; FORTINI, Cristiana (Coord.). *Inteligência E Inovação Em Contratação Pública – Volume 1*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. página inicial-página final. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4127/E6195/49205. Acesso em: 27 jul. 2026

Para melhor visualização do conteúdo trazido à lume pelas autoras, segue fluxograma:



Também é importante distinguir a função do consórcio e a função dos entes consorciados. Na licitação compartilhada, o consórcio atua como responsável pela condução e gerenciamento do procedimento licitatório, mas a celebração dos contratos decorrentes do certame, em regra, compete aos próprios entes consorciados participantes, conforme previsto no edital e nos atos constitutivos do consórcio.

6.3.1 Fase preparatória e requisitos legais da licitação compartilhada

Como visto, na licitação compartilhada o consórcio atua como central de compras, intermediando o processo. No entanto, para que o procedimento possa ser bem realizado, algumas etapas são essenciais e, algumas delas, dependem da atuação dos entes consorciados para munir o consórcio público das informações necessárias.

O primeiro ponto que faz sentido registrar é que a possibilidade de o consórcio atuar como ente intermediador de compras deve ser compatível com o contrato de consórcio público, o estatuto e as deliberações internas aplicáveis.

Uma vez superada a verificação mínima citada, a fase preparatória deve observar integralmente o art. 18 da Lei n. 14.133/2021, que exige que o processo contenha: descrição

da necessidade amparada em estudo técnico preliminar; definição do objeto por termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou executivo; condições de execução, pagamento, garantia e recebimento; orçamento estimado; edital; minuta contratual, quando necessária; regime de fornecimento ou prestação; escolha motivada da modalidade, do critério de julgamento e do modo de disputa; justificativas das exigências editalícias; análise de riscos; e motivação quanto à divulgação do orçamento.

O consórcio deve identificar no planejamento quais são os Municípios consorciados participantes, suas necessidades, os quantitativos estimados, os locais de entrega ou execução e os recursos orçamentários disponíveis.

A partir dos dados obtidos junto aos entes consorciados, o consórcio deve elaborar o estudo técnico preliminar demonstrando, além da necessidade pública, a vantagem de agregar as demandas dos Municípios, as estimativas de quantidades de cada participante, as memórias de cálculo, o levantamento de mercado, a solução escolhida, a justificativa para o parcelamento ou não do objeto e os resultados esperados em termos de economicidade. Esses elementos decorrem dos incisos I, IV, V, VI, VIII, IX e XIII do § 1º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

A pesquisa de preços deve considerar as quantidades a contratar, a economia de escala e as peculiaridades do local de execução, conforme art. 23, caput, da mesma Lei.

O edital deve identificar os entes consorciados participantes, os quantitativos que lhes correspondem, os locais de entrega ou execução e as regras de contratação posterior. A exigência decorre da própria estrutura do art. 19 do Decreto n. 6.017/2007, que prevê contratos celebrados pelos entes consorciados, e da necessidade de definição prévia do objeto, das condições de execução e de pagamento, estabelecida no art. 18, II e III, da Lei n. 14.133/2021.

Em resumo, ao consórcio cabe conduzir o procedimento licitatório, nos limites de sua finalidade institucional; aos Municípios participantes cabe formalizar suas demandas, assegurar a cobertura orçamentária, celebrar os contratos deles decorrentes e exercer as atribuições de gestão e fiscalização que lhes forem atribuídas no instrumento convocatório e no contrato.

6.3.1.1 Documento de formalização de demanda dos consorciados

Um dos primeiros passos da fase preparatória para a promoção de um procedimento licitatório por consórcio público é o envio pelos entes consorciados do documento de formalização de demanda (DFD).

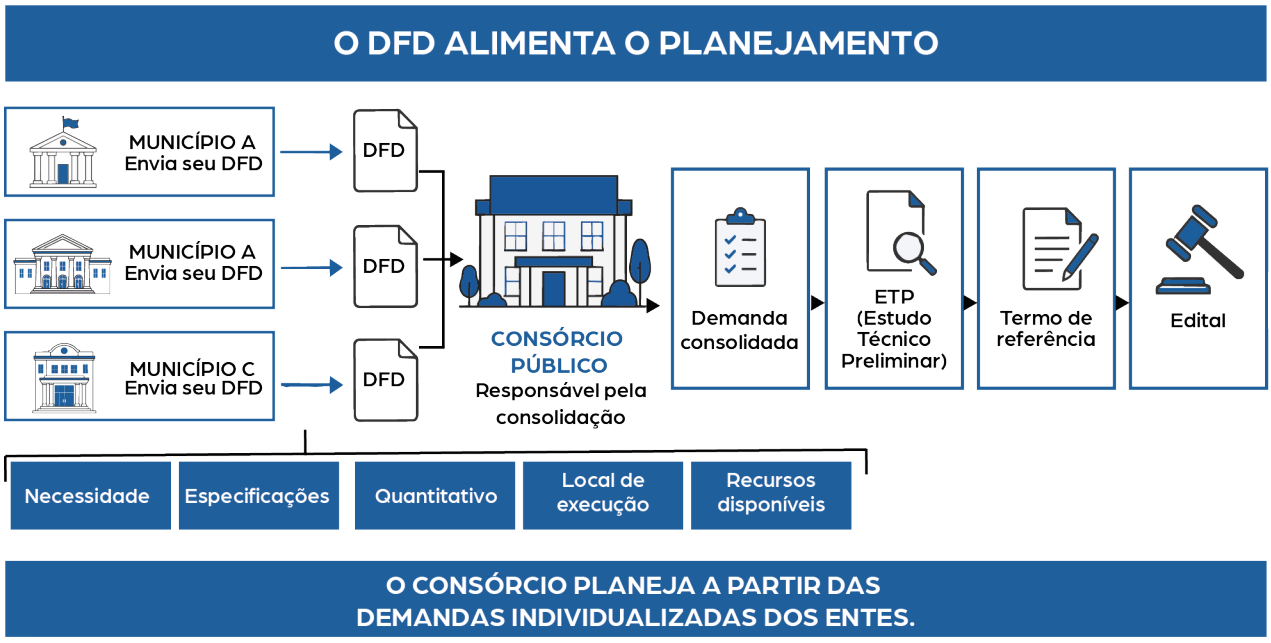
Trata-se de mandamento legal previsto no art. 12, VII, da Lei n. 14.133/2021 que visa, como o próprio nome diz, formalizar as demandas de diversos órgãos, ou no caso dos consórcios, as demandas dos diversos entes consorciados. É a partir desse documento que o consórcio terá condição de cumprir com as demais etapas previstas pela Lei de Licitações, como elaborar o estudo técnico preliminar, o edital e seus anexos etc.

É notório que grande parte das irregularidades detectadas pelos órgãos de controle em relação aos certames iniciados por consórcios passa pela falha no envio do DFD pelos entes consorciados, como será possível perceber no item 6.5.6.

O DFD bem elaborado auxilia o consórcio a tomar decisões mais corretas, notadamente no caso de entender se a demanda existente é de fato compartilhada por vários entes, justificando uma licitação nesses moldes, ou se trata-se de uma necessidade pontual de apenas um município.

Sobre o tema, convém citar as palavras do conselheiro do TCESP, Dimas Ramalho:[286]

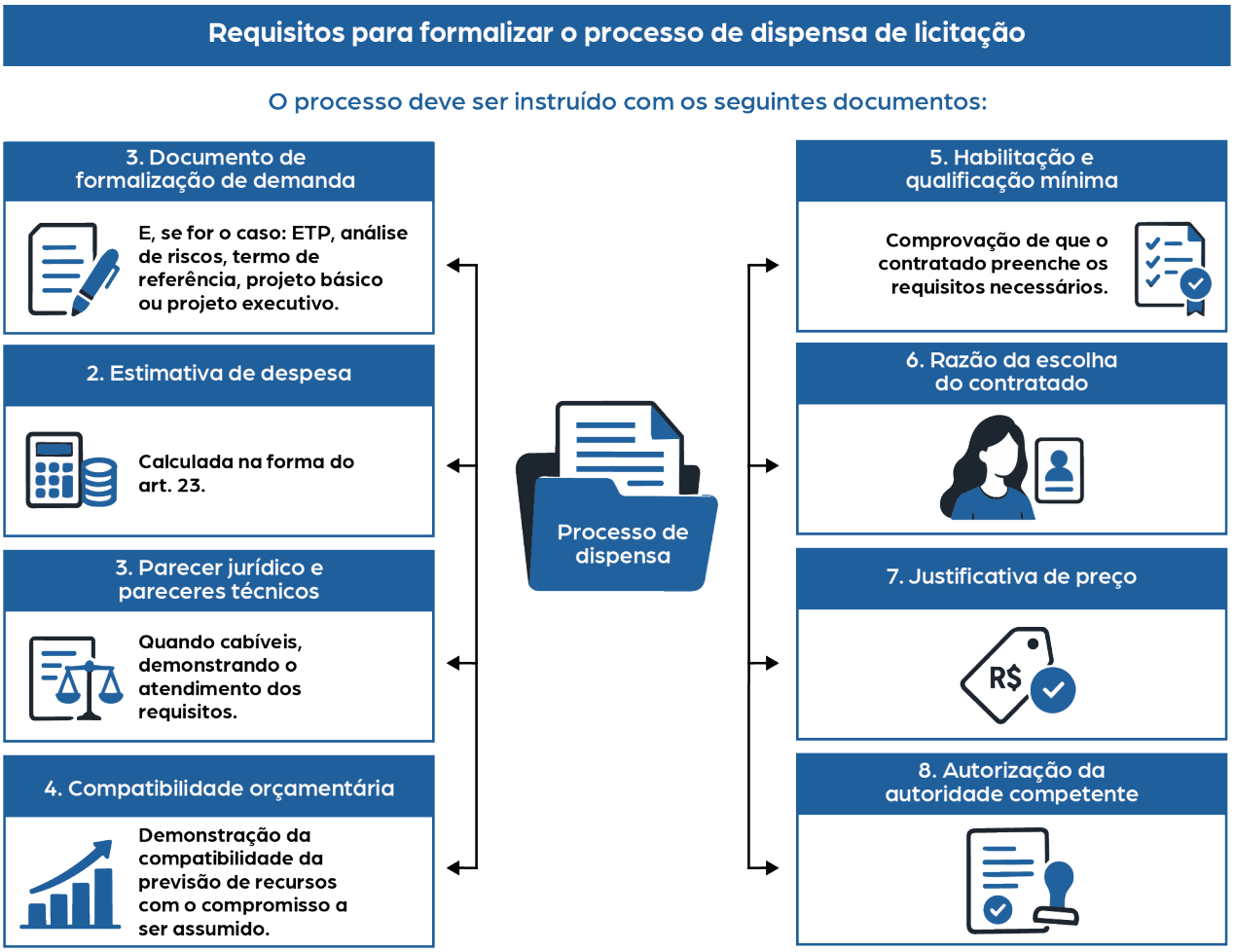
> Além disso, em alguns processos, **nem sequer há documentos que formalizem as demandas de cada ente consorciado, o que levanta dúvidas sobre a real necessidade das aquisições previstas**. [...] Essas fragilidades evidenciam **falhas graves na estruturação das licitações e apontam para um risco real de vícios insanáveis que podem ensejar a anulação dos certames.**
>
> Vale lembrar que a fase de planejamento é a espinha dorsal de toda licitação. É nela que se definem as reais necessidades da administração, a viabilidade da contratação e a compatibilidade entre o objeto pretendido e os recursos disponíveis. É importante frisar que o tribunal de contas reconhece os méritos e as vantagens das concorrências públicas compartilhadas por consórcios, sobretudo em contextos de escassez de recursos e limitações estruturais enfrentadas por pequenos municípios. No entanto, esses benefícios não isentam os gestores do cumprimento rigoroso das exigências legais. A legalidade, a motivação dos atos administrativos e a transparência são inegociáveis em qualquer modalidade de compra pública.



286 RAMALHO, Dimas. Consórcios intermunicipais precisam seguir a lei: Licitações compartilhadas podem beneficiar a todos, desde que cumpram regras de planejamento. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-consorcios-intermunicipais-precisam-seguir-lei. Acesso em 28 de julho de 2026.

6.4 Formalização do processo de dispensa ou inexigibilidade

O processo de contratação direta, que inclui tanto as hipóteses de dispensa quanto as de inexigibilidade, deve seguir as fases e requisitos previstos no art. 72 da Lei n. 14.133/2021 que podem ser simplificadas da seguinte forma:



No caso da dispensa para contrato de programa, a aplicação do art. 72 da Lei n. 14.133/2021 exige leitura compatível com a natureza do ajuste. O contrato de programa não se estrutura como contratação ordinária de mercado, pois decorre de gestão associada de serviço público, previamente autorizada em contrato de consórcio público ou convênio de cooperação. Ainda assim, a especificidade do instrumento não autoriza a supressão do processo de contratação direta, já que a Lei n. 14.133/2021 prevê o contrato de programa como hipótese de dispensa (art. 75, XI) e estabelece no art. 72 os requisitos para formalização do processo de dispensa.

6.5 Registro de Preços

Em algumas situações, o poder público não licita com a finalidade imediata de contratação, mas tão somente para registrar os preços, para o caso de eventual contratação posterior.

O art. 6º, inciso XLV, da Lei n. 14.133/2021, conceitua o instituto como “conjunto de procedimentos para realização, mediante **contratação direta** ou licitação nas modalidades **pregão ou concorrência**, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

Para melhor compreensão dos institutos citados, segue quadro conceitual:

Contratação direta	O processo de contratação direta compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação (art. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021).
Pregão	Modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;.[287]
Concorrência	Modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto;.[288]

Nesse procedimento, os licitantes devem apresentar o valor unitário dos produtos, vez que não há quantitativo exato a ser adquirido pelo Estado. A Administração deve informar a quantidade máxima que poderá adquirir por meio da ata.

A ata de registro de preços, definida no art. 6º, XLVI, da mesma Lei, é o instrumento vinculativo em que são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem observadas posteriormente. Não se confunde, portanto, com o contrato administrativo: nos termos do art. 83, a ata gera compromisso de fornecimento pelo particular, mas não obriga a Administração a contratar.[289]

Finalizada a licitação, os preços são registrados no sistema de cadastros do ente, formalizando a ata de registro de preços que terá validade de 1 ano, podendo ser prorrogada uma única vez por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso, nos termos previstos no art. 84.

O emprego do SRP é cabível quando a necessidade administrativa, embora concreta, deva ser satisfeita por contratações futuras, sucessivas ou parceladas, sem que seja possível definir com precisão, desde logo, o momento ou o quantitativo exato de cada contratação.

Nessa linha, o art. 3º do Decreto federal n. 11.462/2023 indica, para a Administração Pública federal, situações especialmente compatíveis com o sistema: contratações permanentes ou

287 art 6º, XLI, da Lei n. 14.133 de 2021

288 art 6º, XXXVIII, da Lei n. 14.133 de 2021

289 Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

frequentes; entregas parceladas; serviços remunerados por unidade de medida; atendimento a mais de um órgão ou entidade; e hipóteses em que a natureza do objeto impeça a prévia definição exata da quantidade demandada. Embora esse Decreto tenha âmbito federal, seus critérios auxiliam a compreensão da finalidade do instituto, cuja disciplina operacional deve observar o regulamento aplicável ao ente, conforme determina o art. 78, § 1º, da Lei n. 14.133/2021.

Durante o período da vigência da ata a proposta selecionada fica à disposição da Administração que poderá adquirir o bem selecionado quantas vezes ela precisar, desde que não ultrapasse o quantitativo licitado, sem necessidade de realizar um novo certame a cada necessidade. Nesse sentido há uma agilidade/eficiência no processo porque evita licitações sucessivas para aquisição de objetos similares.

Em licitações compartilhadas, essa utilidade se evidencia quando diversos municípios possuem necessidade semelhante, mas em volumes, cronogramas ou momentos de contratação distintos. Nesses casos, o consórcio pode centralizar a licitação e gerenciar a ata, enquanto cada ente participante informa sua necessidade estimada e formaliza, posteriormente, a contratação que lhe corresponda.

Sobre o procedimento licitatório para operacionalizar o registro de preços, a Lei n. 14.133/2021 admite que o sistema de registro de preços seja utilizado em pregão, concorrência e em hipóteses de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, desde que a situação concreta preencha simultaneamente os requisitos da contratação direta e os pressupostos próprios do SRP. Assim, não basta haver dispensa ou inexigibilidade; é necessário que a contratação também tenha características compatíveis com o registro de preços, como demanda futura, parcelada, recorrente ou de quantitativo incerto. Nesses casos, a ata não decorre de licitação, mas de processo de contratação direta devidamente instruído, com justificativa da necessidade, estimativa de quantitativos, razão da escolha do fornecedor, justificativa de preço, demonstração da vantajosidade e observância do regulamento aplicável.



6.5.1 Adesão à ata e necessidade de IRP

A Lei permite que outros órgãos e entidades participem do procedimento, contanto que o órgão gerenciador realize o **procedimento de intenção de registro de preços** para possibilitar pelo prazo mínimo de 8 dias úteis a participação desses órgãos/entidades. Esse controle serve para determinar a estimativa total de quantidades da contratação:

> Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, **realizar procedimento público de intenção de registro de preços** para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.
>
> § 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

A Lei n. 14.133/2021 institui a adesão à ata de registro de preços para órgãos e entidades não participantes, ou seja, aqueles que não demonstrarem interesse no procedimento de intenção de registro de preços.

O registro de preços permite que vários órgãos ou entidades utilizem o mesmo procedimento. Nesse cenário, haverá o órgão ou entidade gerenciador que conduzirá o procedimento e gerenciará a ata de registro de preços. Os órgãos ou entidades que participam dos procedimentos iniciais para o registro de preços são chamados de **participantes** e integram a ata.

Por outro lado, a Lei prevê a possibilidade de um órgão ou entidade **aderir à ata** de registro de preços sem ter participado dos procedimentos iniciais, nesses casos o órgão gerenciador e o fornecedor deverão aceitar o órgão não participante que deverá apresentar justificativa para aderir à ata e demonstrar que aqueles preços estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado.

Sobre a necessidade da IRP em procedimento gerenciado por consórcio intermunicipal, entende-se pertinente reproduzir excerto da Denúncia n. 1167147 (23/4/2026):[290]

> Trata-se de exigência inserida no planejamento do SRP, voltada à adequada formação da ata, à consolidação de demandas e à transparência da fase preparatória, nos termos da disciplina legal, que favorece uma atuação estratégica da Administração em seus processos de contratação, ao oportunizar a ampliação da base de demandas, a redução das dispersões de especificação e dos custos logísticos, com o consequente aumento da economia de escala.
>
> **A IRP se distingue da adesão por órgão não-participante ou "carona", justamente por considerar a inclusão da demanda dos outros órgãos ou entidades no momento do planejamento da contratação**, promovendo a publicidade antecipada e a coordenação das diversas demandas, de modo a padronizar especificações e alcançar uma estimativa total de quantidades fidedigna e confiável, que será considerada pelos licitantes no momento da formulação das propostas.

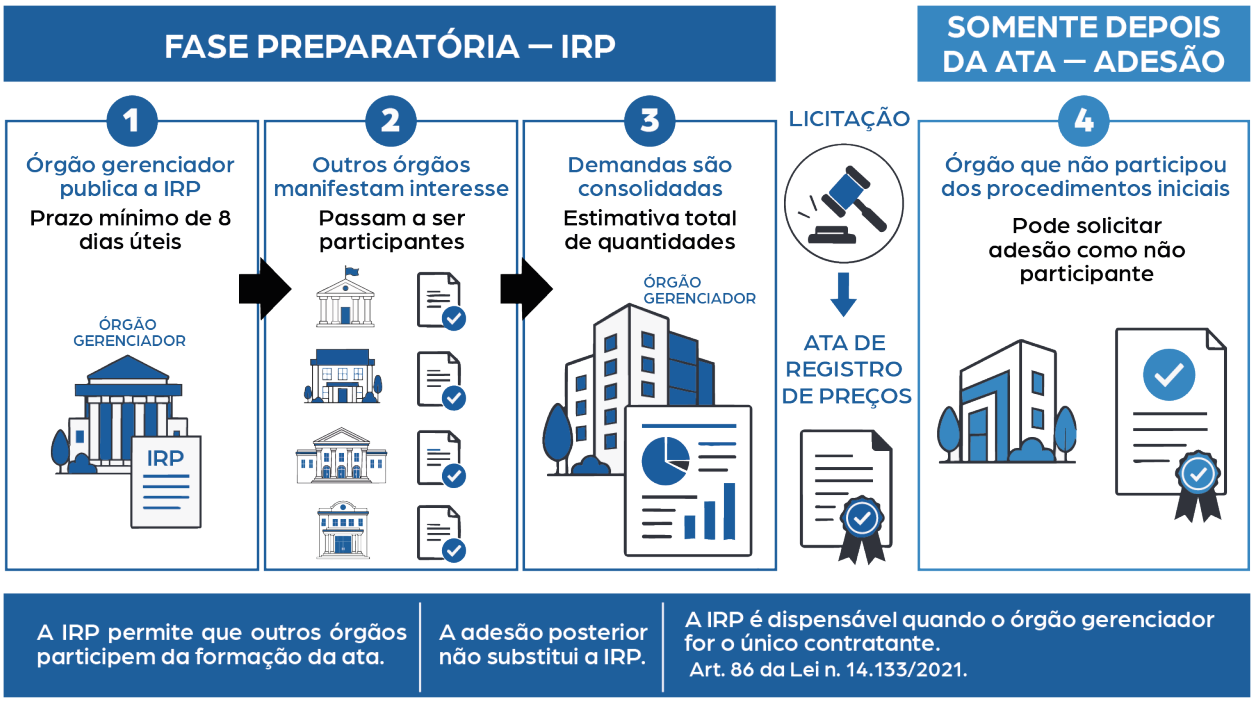
290 Denúncia n. 1167147. Pleno. Rel. Cons. Alencar da Silveira Jr. Prolator do voto vencedor: Gilberto Diniz. Sessão: 25/3/2026. Publicação no DOC: 23/4/2026

> É com vistas às vantagens econômicas decorrentes da IRP que a Lei n. 14.133/2021 determina a sua realização, tratando a dispensa como situação pontual, no caso, a que o órgão pretende registrar preços apenas para suas próprias contratações. Nessa situação, de fato, não faz sentido a realização de procedimento de IRP, uma vez que o planejamento interno é suficiente para levantar todas as informações relevantes para a adequada especificação e dimensionamento da licitação.

Assim, como a ata gerenciada pelo consórcio no bojo da licitação compartilhada se destina a contratações pelos municípios consorciados, o procedimento de intenção de registro de preços é necessário.

Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr[291] destaca que a IRP não se trata de mera faculdade:

> O caput do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 dá a entender que **a intenção de registro de preços é obrigatória**: [...] Enfatiza-se que o dispositivo se refere ao dever de realizar a intenção de registro de preços. **Não se trata**, pelos menos nos termos vertidos no caput, **de mera faculdade**.



O TCEMG tem decidido em diversos processos envolvendo licitações compartilhadas organizadas a partir de gerenciamento de ata de registro de preços por consórcios públicos, que a ausência de IRP compromete transparência, planejamento e fidedignidade dos quantitativos, configurando irregularidade que justifica não apenas a suspensão do certame, como a aplicação de sanção. Nessa linha, citam-se as seguintes decisões:

> DENÚNCIAS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. PROJETO DE PEDAGOGIA INTEGRADA. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. MÉRITO.[...].APONTAMENTO

291 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, fl. 896.

COMPLEMENTAR FORMULADO PELA UNIDADE TÉCNICA. **AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PÚBLICO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS – IRP.** PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

[...]

8. Conforme disposto no art. 86, caput, da Lei n. 14.133/2021, nos processos licitatórios em que for utilizado o sistema de registro de preços, quando o órgão gerenciador não for o único contratante, deve-se realizar, na fase preparatória, o procedimento público de Intenção de Registro de Preços – IRP, a fim de possibilitar a participação formal de outros órgãos ou entidades na ata de registro de preços, sejam eles consorciados ou não, e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

[...]

No caso em análise, conforme apurado no item 1.3 da fundamentação, não há sequer a demanda indicada por cada município participante, o que reforça a deficiência do planejamento e a ausência de elementos objetivos aptos a justificar a estimativa total de quantidades registrada no certame. Diante do exposto, julgo procedente este apontamento complementar formulado pela Unidade Técnica.

[Denúncia n. 1189219. Rel. Cons. Em Exerc. Adonias Monteiro. Sessão: 30/6/2026. Publicação no DOC: 9/7/2026.]

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP). INCOMPLETUDE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA DA SOLUÇÃO ADOTADA. ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO FORMALIZADO DE DEMANDA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA OU VALOR SIGNIFICATIVO. **INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (IRP). NÃO REALIZAÇÃO**. AGLOMERAÇÃO DE ITENS EM LOTES. JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA. DIRECIONAMENTO E SUPERFATURAMENTO. NÃO COMPROVAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. **APLICAÇÃO DE MULTA**. RECOMENDAÇÃO.

4. A realização de procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP), na fase preparatória, constitui **regra** no regime da Lei n. 14.133/2021 (art. 86, caput), sendo dispensável apenas quando o órgão gerenciador for o único contratante.

[Denúncia n. 1167147. Pleno. Rel. Cons. Alencar da Silveira Jr. Prolator do voto vencedor: Gilberto Diniz. Sessão: 25/3/2026. Publicação no DOC: 23/4/2026]

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE CENTRAIS DE AR, BEBEDOUROS, ESTRUTURAS DE AÇO/MADEIRA E EQUIPAMENTOS. PRELIMINAR. NULIDADE DA CITAÇÃO. AFASTAMENTO. INABILITAÇÃO. POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO E DA OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. **AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS.** PROCEDÊNCIA. ERRO GROSSEIRO. **MULTA**. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

[...]

5. Consoante o art. 86, caput, da Lei n. 14.133/2021, quando um órgão ou entidade pretender realizar o registro de preços, caso não seja o único contratante, deverá realizar procedimento público de intenção de registro de preços para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

[...]

Em face da fundamentação exposta, considerando a ausência do procedimento de Intenção de Registro de Preços, entende-se que o Pregão Eletrônico n. 20/2024 foi realizado em contrariedade ao disposto no art. 86, caput, da Lei Federal n. 14.133/2021, motivo pelo qual conclui-se pela procedência da irregularidade apontada pela Unidade Técnica. Assim, caracterizado o erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, entende-se pela aplicação de multa [...]

[Denúncia n. 1174223. Pleno. Rel. Cons. Em Exerc. Licurgo Mourão. Sessão: 4/2/2026. Publicação no DOC: 20/2/2026]

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE ROBÓTICA EDUCACIONAL. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. SUPERDIMENSIONAMENTO DOS QUANTITATIVOS ESTIMADOS. **AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PÚBLICO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS – IRP**. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. [...]

2. O caput do art. 86 da Lei 14.133/21 prevê que o órgão ou entidade gerenciadora deverá realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), ou dispensá-la, quando “for o único contratante”, nos termos do seu § 1º.

[Denúncia n. 1170952. Primeira Câmara. Rel. Cons. Em Exerc. Licurgo Mourão. Sessão: 20/5/2025. Publicação no DOC: 6/6/2025]

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. [...]. **AUSÊNCIA DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS**. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

[...]

Já no que pertine ao apontamento complementar de ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços, nota-se uma **violação direta ao disposto no art. 86 da Lei Federal n. 14.133/2021, haja vista que o ente gerenciador tem o dever de tornar pública a sua intenção de promover o registro de preços.** Assim, quando o registro de preços possibilitar a utilização da futura ata por outros órgãos públicos (como participantes ou aderentes - caronas), caberá ao órgão ou ente gerenciador, obrigatoriamente, a deflagração de procedimento de intenção de registro de preços na fase preparatória da licitação.

[Denúncia n. 1174365. Pleno. Rel. Cons, Mauri Torres. Sessão: 2/4/2025. Publicação no DOC: 10/4/2025]

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. PROCESSO LICITATÓRIO. REGISTRO DE PREÇO. [...] **AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS**. PREVISÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO FUNDAMENTADO EM JUSTIFICATIVA GENÉRICA. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO. EFETIVO RISCO DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO OU AO ERÁRIO. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

[...] a partir da leitura da Lei n. 14.133/2021, resta claro que a realização de procedimento público de intenção de registro de preços, à exceção da hipótese

> prevista pelo § 1º do art. 86, dispensa a abertura de IRP quando o órgão ou a entidade gerenciadora "for o único contratante". No entanto, essa não é a situação dos autos, que prevê a possibilidade de diversos municípios consorciados aderirem à ata. Ademais, é importante destacar que não foi apresentada qualquer justificativa para a ausência do mencionado procedimento.
>
> [Denúncia n. 1174265. Primeira Câmara. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Sessão: 5/11/2024. Publicação no DOC: 22/11/2024]

Ainda, é pertinente ressaltar que, na Denúncia n. 1168151 (9/7/2024),[292] a Segunda Câmara do Tribunal ao referendar a suspensão do certame, adotou os fundamentos do relatório técnico entendendo que a autorização genérica para a realização de registros de preços em nome dos entes consorciados não substitui o instrumento previsto no art. 86 da Lei n. 14.133/2021:

> [...]
>
> Ressalta-se, nesse ponto, que a existência de autorização genérica de realização e registros de preços em nome dos Municípios consorciados não está apta a substituir o procedimento de intenção de registro de preços. Dessa forma, é irregular a inclusão de Município consorciado como participante de registro de preços sem que este tenha manifestado formalmente sua intenção de participar, indicando os quantitativos que pretende adquirir, baseados em estudos preliminares realizados no âmbito do próprio Município.
>
> [Denúncia n. 1168151.Segunda Câmara. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão: 2/7/2024. Publicação no DOC: 9/7/2024.]

6.5.2 Limitação à participação de entes não consorciados em licitações compartilhadas

Segundo a Consulta n. 1119769 (3/7/2023),[293] entes não consorciados não podem participar da licitação compartilhada promovida pelo consórcio por falta de amparo legal, ressalvada a adesão posterior à ata de registro de preços, na condição de não participante, quando presentes os requisitos legais.

Pautado no Princípio da Legalidade, o TCEMG entendeu que, como nenhum dos dispositivos que regem a licitação compartilhada realizada por consórcios públicos autoriza que entes não consorciados participem do certame, essa prática não encontraria respaldo no ordenamento jurídico. Entretanto, pontuou que não existe óbice para que os entes não consorciados participem da licitação compartilhada realizada por consórcio público, por meio da posterior adesão à ata de registro de preços respectiva, na condição de "carona".

> CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONSÓRCIO PÚBLICO. LICITAÇÃO COMPARTILHADA. ENTE NÃO CONSORCIADO. PARTICIPAÇÃO NO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE. VIABILIDADE DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS RESPECTIVA COMO "CARONA".

292 Denúncia n. 1168151. Segunda Câmara. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão: 2/7/2024. Publicação no DOC: 9/7/2024.

293 Consulta n. 1119769. Pleno. Rel. Cons. Durval Ângelo. Sessão: 14/6/2023. Publicação no DOC: 3/7/2023.

> Entes não consorciados não podem participar de licitação compartilhada a ser realizada por consórcio público, por falta de amparo legal, ressalvada a possibilidade de posterior adesão à ata de registro de preços respectiva, na condição de "carona".
>
> [Consulta n. 1119769. Pleno. Rel. cons. Durval Ângelo. Sessão: 14/6/2023. Publicação no DOC: 3/7/2023.]

6.5.3 "Barriga de Aluguel"

O art. 18, §1º, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021[294] exige que o estudo técnico preliminar contenha a estimativa das quantidades, acompanhada das memórias de cálculo e documentos de suporte. Em complemento, o art. 82 da citada norma exige que o edital para registro de preços preveja o quantitativo máximo de cada item.[295]

Assim, o SRP não se presta a viabilizar contratações genéricas, objetos insuficientemente definidos ou quantitativos arbitrários. Ele pressupõe necessidade previsível, ainda que variável, e objeto padronizável, de modo que a contratação posterior permaneça aderente à demanda efetiva da Administração.

O sentido da norma é claro: é necessário que haja um parâmetro definido acerca das quantidades a serem contratadas e, para que tal parâmetro seja objetivamente válido, é essencial que o órgão licitante realize estudo adequado acerca das demandas.

Nesse sentido, é válido transcrever o Enunciado de Súmula n. 177 do TCU:

> Súmula n. 177 do TCU **A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição**, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, **a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão**.

Ocorre que os órgãos de controle vêm identificando situações irregulares em que a ata de registro de preços é formada com quantitativos artificialmente elevados, sem correspondência com a necessidade dos participantes, uma vez que os estudos que justificam as previsões de quantitativos são precariamente elaborados. Essa distorção viabiliza maior número de adesões à ata de forma irregular, burlando o dever constitucional de licitar, o que constitui a prática chamada de "barriga de aluguel".

Nos termos do Acórdão 4595/2024 do Tribunal de Contas da União (TCU), a prática conhecida como barriga de aluguel é aquela: "por meio da qual as quantidades licitadas são

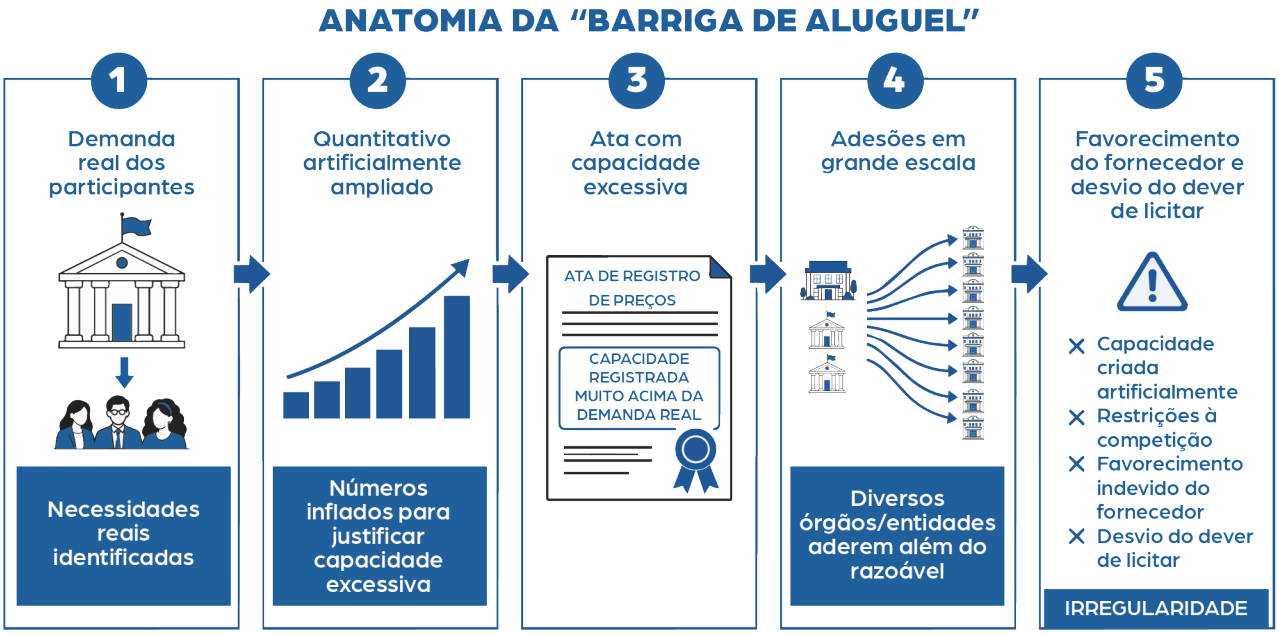
294 Art. 18 § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

295 Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

majoradas artificialmente, de forma que a ata de registro de preços decorrente possibilite maior número de adesões e permita que a empresa vencedora comercialize seus produtos com diversos órgãos da Administração Pública sem licitar".[296]



No âmbito dos consórcios públicos, a prática narrada é potencialmente mais nefasta na medida em que permite facilmente escalar a quantidade de adesões irregulares. Nessa linha, o TCEMG tem considerado imprescindível que, mesmo no SRP, os quantitativos sejam definidos por estudos que reflitam a demanda real dos municípios consorciados durante a vigência da ata, pois o superdimensionamento compromete o planejamento, a formação de preços e a fidedignidade das quantidades estimadas. É o que se depreende a partir dos julgados a seguir reunidos:

> [...]
>
> 4. É imprescindível que a Administração, ao elaborar editais de licitação, realize os estudos prévios suficientes para definição da estimativa dos quantitativos do objeto licitado, ainda que se trate de sistema de registro de preços, pois, apesar de não haver a obrigação de contratar, a licitação deve ser precedida de estudos que definam a real demanda dos municípios consorciados no período de vigência da ata de registro de preços.
>
> A ausência de estudo de demanda formalizado apto a identificar as necessidades individualizadas de cada município participante e a embasar os quantitativos configura ofensa direta ao art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021, que estabelece a necessidade de estudo de demanda para a definição das quantidades estimadas para a contratação, acompanhado das memórias de cálculo e dos documentos que lhe deem suporte [...]
>
> Ressalto que, mesmo no sistema de registro de preços, deve haver a definição dos quantitativos, conforme prevê o art. 82, I e II, da Lei n. 14.133/2021 [...]
>
> **Destaco, ademais, que a relevância do estudo de demanda é ainda mais acentuada em licitações compartilhadas, promovidas por consórcios que**

296 TCU, Acórdão 4595/2024 – Primeira Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 02/07/2024

reúnem municípios com realidades distintas, tendo em vista que, na ausência de planejamento adequado, a definição dos quantitativos pode resultar em estimativas elevadas, genéricas e dissociadas das necessidades efetivas dos entes participantes e, ainda, favorecer a prática das chamadas atas "barriga de aluguel", conforme destacado pela Unidade Técnica.

[[Denúncia n. 1189219. Rel. Cons. Cons. Em Exerc. Adonias Monteiro. Sessão: 30/6/2026. Publicação no DOC: 9/7/2026.]

DENÚNCIAS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PLAYGROUNDS, BRINQUEDOS INFANTIS E AFINS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA. SUPERDIMENSIONAMENTO DE QUANTITATIVOS. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. SOBREPREÇO DO VALOR ESTIMADO NO EDITAL. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME COM INDICAÇÃO DE MARCA. IMPROCEDÊNCIA. OMISSÃO DO PREGOEIRO NA REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. INSUFICIÊNCIA DA DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA PELA LICITANTE VENCEDORA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. É imprescindível que a Administração, ao elaborar editais de licitação, realize os estudos prévios suficientes para definição da estimativa dos quantitativos do objeto licitado, ainda que se trate de sistema de registro de preços, pois, apesar de não haver a obrigação de contratar, a licitação deve ser precedida de estudos que definam a real demanda dos municípios consorciados no período de vigência da ata de registro de preços.

2. É imprescindível que a Administração adote uma melhor metodologia de cálculo na cotação de preços, de forma a aferir o melhor preço estimado para a licitação, que é aquele que afasta o sobrepreço e, por conseguinte, o superfaturamento na execução contratual, caso a contratação ocorra, ainda mais quando se tratar de sistema de registro de preços, em que há a expectativa de contratação após os preços serem registrados em ata e o preço poderá reverberar nas possíveis adesões à ata. Assim, como métodos para obtenção do preço estimado, tem-se a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços.

[Denúncia n. 1167180. Segunda Câmara. Rel. Cons, Em Exerc.Adonias Monteiro. Sessão: 10/3/2026. Publicação no DOC: 13/3/2026].

DENÚNCIA.CONSÓRCIOINTERMUNICIPAL.PREGÃOELETRÔNICO.REGISTRO DE PREÇOS. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP). INCOMPLETUDE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA DA SOLUÇÃO ADOTADA. **ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO FORMALIZADO DE DEMANDA**. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA OU VALOR SIGNIFICATIVO. INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (IRP). NÃO REALIZAÇÃO. AGLOMERAÇÃO DE ITENS EM LOTES. JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA. DIRECIONAMENTO E SUPERFATURAMENTO. NÃO COMPROVAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. O Estudo Técnico Preliminar deve conter os elementos legalmente exigidos no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021, especialmente levantamento de mercado, descrição da solução como um todo e posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação, não se satisfazendo com referências genéricas e desacompanhadas de comprovação documental.

2. No Sistema de Registro de Preços, **a estimativa de quantitativos deve estar amparada em estudo prévio formalizado da demanda**, porquanto a imprecisão no dimensionamento compromete o planejamento da contratação, a formação de

preços e a fidedignidade dos quantitativos registrados.

[...]

Não apenas o momento da licitação é impactado pela imprecisão do levantamento da demanda. Talvez os maiores riscos se encontrem na fase de execução da ARP, notadamente com o fortalecimento da atuação de consórcios e do fomento à centralização de compras, favorecendo a atuação fraudulenta de fornecedores, como a "venda de atas" ou atas "barriga de aluguel". **Nessas situações, com os quantitativos artificialmente superestimados, abre-se a oportunidade para quase infinitas adesões, com claro desvio do dever de licitar.**

[Denúncia n. 1167147. Pleno. Rel. Cons. Alencar da Silveira Jr. Prolator do voto vencedor: Gilberto Diniz. Sessão: 25/3/2026. Publicação no DOC: 23/4/2026].

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO E AQUISIÇÃO DE PEÇAS DE REPOSIÇÃO E ACESSÓRIOS PARA VEÍCULOS LEVES, PESADOS E MAQUINÁRIOS. MÉRITO. CRITÉRIOS SUBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO E COMPROVAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS. IMPROCEDÊNCIA. JULGAMENTO ARBITRÁRIO DE RECURSO INTERPOSTO PELA DENUNCIANTE, SEM O DEVIDO ENCAMINHAMENTO PARA AUTORIDADE SUPERIOR. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA E DE QUANTITATIVOS. PROCEDÊNCIA. MULTA. ARQUIVAMENTO.

[...]

2. A Administração Pública deve definir, ainda que de forma estimada, e mesmo em licitações que se utilizem do registro de preços, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da respectiva ata.

3. Numa licitação compartilhada, deve a Administração Pública apresentar estudo de demanda contendo aspectos concretos que demonstrem a adequação entre a quantidade licitada e a necessidade dos municípios consorciados.

[Denúncia n. 1157052. Primeira Câmara. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Sessão: 30/9/2025. Publicação no DOC: 22/10/2025]

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE ROBÓTICA EDUCACIONAL. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. **SUPERDIMENSIONAMENTO DOS QUANTITATIVOS ESTIMADOS**. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PÚBLICO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS – IRP. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
[...]

[...] conforme destacado pela unidade técnica na análise inicial (peça 55), cumpre observar que a fase preparatória do certame, notadamente no tocante à estimativa das quantidades, não foi realizada a contento pelo Consórcio, haja vista a necessidade de estudos adequados que demonstrem, com fidedignidade, a demanda estimada do ente licitante (e, no caso do Consórcio, de cada município consorciado), tendo sido apurada manifesta divergência no cálculo dos quantitativos.

A propósito, em que pese a fundamentação constante no edital, **não foi apresentado qualquer documento que respaldasse os quantitativos estabelecidos. Assim sendo, verifica-se falha no planejamento da contratação, em violação ao art. 18, § 1º, IV11, da Lei n. 14.133/2021**.

[Denúncia n. 1170952. Primeira Câmara. Rel. Cons. Em Exerc. Licurgo Mourão. Sessão: 20/5/2025. Publicação no DOC: 6/6/2025]

[...] conforme vislumbrado em recentes julgados, os consórcios intermunicipais têm cada vez mais se tornado “balcões de contratação”, promovendo verdadeira instrumentalização do Sistema de Registro de Preços, por vezes com o **deliberado superdimensionamento de quantitativos, visando expandir artificialmente os limites para a adesão e beneficiar a fornecedora, em prática referida como “barriga de aluguel**”, conforme destacou o Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão TCU 1668/2021 – Plenário:

> A situação descrita acima tem recebido a denominação de “barriga de aluguel”, que é o jargão utilizado para definir a situação em que se geram atas de registro de preços com quantitativos desnecessários ou superestimados, unicamente com o intuito de favorecer determinado fornecedor, que tentará posteriormente “comercializar” os itens registrados em outros órgãos e entidades da administração pública para fins de adesões. Não tenho dúvidas de que o Sistema de Registro de Preços é um instituto extraordinário, pois, se bem utilizado, simplifica, facilita, agiliza e racionaliza as contratações públicas. Serve para suplantar a realização de inúmeras licitações que poderiam, cada uma delas, dar origem a problemas. Ademais, proporciona economia de escala, permite o gerenciamento de bens, lida com questões de estoque de uma forma mais adequada e permite licitar e contratar mesmo quando não se estabelece uma demanda do órgão adequada.
>
> O SRP foi sendo aperfeiçoado, na minha opinião, pela jurisprudência deste Tribunal, e tudo nasce, primeiramente, de uma dificuldade de se estabelecerem, ainda no âmbito da Lei 8.666/1993, os limites da adesão à ata de registro de preços. Foi assim que surgiram decisões do TCU determinando que o edital dispusesse, claramente, quais os limites quantitativos para os órgãos “caronas”, tanto individual como coletivamente. Surgiram, portanto, decretos que fixaram objetivamente esses limites. Então, no fundo, a adesão à ata de registro de preços estava suplantando a contratação tradicional. O TCU, teoricamente, identificou a possibilidade de que a “carona” fosse uma espécie de dispensa de licitação, uma discussão antiga que hoje não faz mais tanto sentido. O que temos visto mais recentemente é uma prática que considero extremamente grave, caracterizada pelo fato de alguns órgãos gerenciadores e participantes estabelecerem quantitativos muito superiores àqueles que serão demandados. Com isso, o limite para adesão passa a ser gigantesco e artificialmente criado, na prática que se intitula “barriga de aluguel” [...] (Acórdão TCU 1668/2021 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. j. em 14/07/2021)

Entendo que **a prática em questão deve ser exemplarmente coibida por este tribunal**, vez que desvirtua a natureza dos consórcios intermunicipais e do próprio Sistema de Registro de Preços, além de possibilitar essencial monopolização dos serviços e bens adquiridos pela Administração, com a celebração de ARPs de quantitativos cada vez mais elevados, que podem ser atendidos por um universo progressivamente mais restrito de licitantes.

[Denúncia n. 1126985. Segunda Câmara. Rel. Cons. Em Exerc. Telmo Passareli. Sessão: 17/12/2024. Publicação no DOC: 11/2/2025]

RECURSO ORDINÁRIO. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ALTO PARANAÍBA – CISPAR. DENÚNCIA DE IRREGULARIDADES PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. OBJETO. BENS EDUCACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. NÃO ESPECIFICAÇÃO DOS BENS. CRITÉRIO DE MAIOR DESCONTO SOBRE PREÇO DE TABELA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE QUANTITATIVO. IRREGULARIDADE. IMPROVIMENTO ARQUIVAMENTO.

[...]

4. A possibilidade de se adotar o sistema de registro de preços quando não for

possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, não pode ser entendido como uma autorização para que a Administração não defina, ainda que de forma estimativa, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços.

[...]

Sobre a necessidade ou não da estimativa de quantitativo de bens no Registro de Preços, colaciono o voto do Ministro Relator do TCU no Acórdão 1.100/2007 – Plenário:

> Vê-se assim que o disposto no inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001, que prevê a possibilidade de se adotar o sistema de registro de preços quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, não pode ser entendido como uma autorização para que a Administração não defina, ainda que de forma estimativa, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços. Não é razoável acreditar que o Decreto, com tal dispositivo, tenha objetivado autorizar a Administração a não selecionar a proposta mais vantajosa para aquisição dos bens e/ou serviços e a descumprir princípios constitucionais.

Assim, mesmo nos casos atinentes ao sistema de registro de preços, a Administração Pública deve definir, ainda que de forma estimada, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da respectiva ata[297].

A incorreta definição dos objetos efetivamente pretendidos tem se mostrado um dos maiores óbices às contratações públicas compartilhadas e, portanto, é regra que deve ser observada mesmo no caso de licitação realizada por consórcios, como in casu, tal como já decidiu o Tribunal de Contas do Estado do Paraná[298]:

> É claro que a partir do conceito de licitação compartilhada, poder-se-ia afirmar que a participação dos entes consorciados se daria posteriormente ao certame com a efetiva celebração do contrato, aderindo tais atores à ata de registro de preços já formalizada pelo consórcio. Mas a asserção é equivocada. Mesmo numa licitação compartilhada, a participação do ente consorciado há que se dar na fase interna da licitação, ao explicitar o interesse no objeto da licitação, vertendo as características que lhe interessariam, bem como o seu quantitativo. Veja-se se compete ao consórcio a realização da licitação, sem que ele usufrua do objeto da contratação, ele tão só a fará após perquirir junto aos seus membros quais as necessidades a serem satisfeitas com a contratação do referido objeto. Não é razoável afirmar que consórcios realizariam diversas licitações dos mais variados objetos, esperando, a posteriori, a adesão dos seus consorciados, eis que atitude malsã ao princípio da eficiência que se impõe indistintamente a toda a Administração Pública, de todas as esferas e de todos os poderes (art. 37, caput, da Constituição Federal)

[Recurso Ordinário n. 1153895. Pleno. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Sessão: 10/4/2024. Publicação no DOC: 2/5/2024]

DENÚNCIAS. PREGÃO PRESENCIAL. PREFEITURA. LEI N. 10.520/2002. REGISTRO DE PREÇOS. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. [...] **QUANTITATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA**. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA [...]

4. É imprescindível que a Administração, ao elaborar editais de licitação, realize os estudos prévios suficientes para definição da estimativa dos quantitativos do objeto licitado.

[...]

297 Recurso Ordinário n. 958021. Pleno. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão: 14/6/2017. Publicação no DOC: 7/7/2017

298 Consulta n. 821513/2016 TCEPR.

Pelo que se depreende dos autos, a Administração se utilizou dos quantitativos obtidos nos serviços prestados anteriormente, apresentando notas fiscais para tanto, sem, contudo, realizar um estudo aprofundado na demanda atual do município. De fato, mesmo no registro de preços, em que não se pode precisar exatamente a demanda do objeto a ser contratado, deve-se obter uma estimativa o mais próxima possível da realidade, em garantia à eficiência e à economicidade.

[Denúncia n. 1153819. Primeira Câmara. Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. Sessão: 25/2/2025. Publicação no DOC: 17/3/2025]

DENÚNCIA. PREFEITURA. IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO. **REGISTRO DE PREÇOS**. PESQUISA DE PREÇOS INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA **MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO**. O TIPO DE LICITAÇÃO "POR PREÇO GLOBAL" RESTRINGE INDEVIDAMENTE O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. [...]. **DOS QUANTITATIVOS** E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO[...]. APLICAÇÃO DE **MULTA**

[...]

10. Em observância ao art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002 e art. 15, § 7º, I e II e art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93, a adequada especificação do objeto deve conter a descrição amiúde dos produtos e serviços que se pretende contratar no prazo de vigência da ata de registro de preços, com estimativa fidedigna dos quantitativos.

11. Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o quantitativo estimado deve ser devidamente previsto com base em estudos que definam a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços. Ademais, a realização de um certame licitatório gera custos para a Administração e uma expectativa de contratação para a empresa vencedora, e se não há intenção de contratar nem uma estimativa da demanda, a licitação se torna um ônus para os dois lados.

[Denúncia n. 886599. Segunda Câmara. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão: 5/4/2018 Publicação no DOC: 19/4/2018]

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. **AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DE QUANTITATIVOS POR MUNICÍPIO** E DE PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. TRATAMENTO DIFERENCIADO INDEVIDO PARA ME/EPP. EXIGÊNCIA DE ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO RESTRITIVO PARA FINS DE AFERIÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. SOBREPOSIÇÃO DO OBJETO DA CONCORRÊNCIA COM O OBJETO DE OUTRO CERTAME PUBLICADO PELA MESMA ENTIDADE. **AUSÊNCIA DE COMPOSIÇÕES DE PREÇOS UNITÁRIOS E DE MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS QUANTITATIVOS ESTIMADOS.** IRREGULARIDADES CONSTATADAS. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

[Denúncia n. 1168151.Segunda Câmara. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão: 2/7/2024. Publicação no DOC: 9/7/2024.]

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DIVERSOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES. ADOÇÃO

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. NÃO DETALHAMENTO DO OBJETO LICITADO. **AUSÊNCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E ANALÍTICA COM A COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DO OBJETO LICITADO**. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE DEMANDA JUNTO A CADA UM DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. Cabe à Administração Pública estabelecer o **quantitativo estimado**, buscando-se obter os melhores preços, em função da economia de escala; estabelecendo-se um parâmetro para fins da elaboração das propostas, evitando-se que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender. [...]

[Denúncia n. 1141626.Segunda Câmara. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão do dia 06/06/2023. Publicação no DOC: 15/6/2023]

Sobre a necessidade de cada ente consorciado estimar adequadamente suas necessidades para composição de limites no procedimento de registro de preços, citam-se os processos: 1153860 (12/12/2023);[299] 1184841 (21/3/2025);[300] 1170952 (6/6/2025);[301] 1174265 (22/11/2024);[302] 1141632 (10/5/2023);[303] 1157348 (19/2/2024).[304]

---

299 Deve constar nos autos do processo licitatório a manifestação dos municípios consorciados/associados acerca das características, especificações técnicas e quantitativos do objeto, de acordo com as suas necessidades, para que então o consórcio defina com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos do certame, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações.

[Denúncia n. 1153860. Primeira Câmara. Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli. Sessão: 28/11/2023. Publicação no DOC: 12/12/2023]

300 A esse respeito, impende salientar que a Lei 14.133/2021 instituiu o devido planejamento como um dos princípios básicos norteadores dos procedimentos licitatórios.

Aqui se insere o entendimento recente deste Tribunal(1), no qual se firmou que o edital deve conter o quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar, com base em estudo prévio que indique a demanda real da Administração no período de vigência da ata de registro de preços.

Isso se deve ao fato de que a realização de um certame incorre em custos para a entidade promotora, bem como em expectativa de contratação para a empresa vencedora, e, se não há intenção de contratar, a licitação representa um ônus inócuo para ambos.

Frisa-se, nesse passo, acorde com o relator da Denúncia 1167180, que “embora a Administração não seja obrigada a adquirir o quantitativo previsto na ata, as estimativas devem ser bem elaboradas, no intuito de que os fornecedores tenham um suporte mais sólido para a elaboração de suas propostas de preço, que podem levar vantajosidade para a contratação”.

O estudo de demanda é ainda mais importante no caso de licitações compartilhadas, promovidas

por consórcios ou associação.

[Denúncia n. 1184841. Pleno. Rel. Cons. Em Exerc. Telmo Passareli. Sessão: 12/3/2025. Publicação no DOC: 21/3/2025]

301 Denúncia n. 1170952. Primeira Câmara. Rel. Cons. Em Exerc. Licurgo Mourão. Sessão: 20/5/2025. Publicação no DOC: 6/6/2025

302 Denúncia n. 1174265. Primeira Câmara. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Sessão: 5/11/2024. Publicação no DOC: 22/11/2024.

303 O superdimensionamento do registro de preços pode ser utilizado para a prática de irregularidades e constitui violação aos princípios do planejamento, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório.

[Denúncia n. 1141632. Primeira Câmara. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Sessão: 4/5/2023. Publicação no DOC: 10/5/2023.]

304 No mesmo sentido, destaco a decisão deste Tribunal sobre esta irregularidade e entendendo que a estimativa dos quantitativos descritos no instrumento convocatório deve corresponder às previsões reais indicadas no Projeto Básico ou no Termo de Referência, cabendo ao gestor promover a juntada aos autos do procedimento licitatório dos estudos de demanda que fundamentaram a definição do objeto: [...] 2. O quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar deve ser previsto no edital, com base em estudo prévio que indique a real demanda da

Por fim, entende-se conveniente citar excerto do Acórdão 1732/2025 do TCU acerca do tema:

> Apesar de o Sistema de Registro de Preços ser caracterizado como uma modalidade de licitação com maior flexibilidade, visto que o Decreto 7.892/2013 estabelece que não é necessário indicar a dotação orçamentária no momento da licitação e que a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, convém observar que os quantitativos registrados geram expectativa de contratação junto aos fornecedores, impactando a credibilidade do uso do registro de preços por órgãos e entidades da APF junto ao mercado.
>
> Portanto, a imprecisão no levantamento da demanda, que gera inconsistência nos quantitativos licitados, prejudica a correta análise de cenário por órgãos da Administração Pública, pelas empresas fornecedoras e pela sociedade, em especial sobre preços e demandas anuais. As execuções e expectativas reais de execução das atas, caso não sejam avaliadas criticamente e sirvam como insumo à revisão de quantitativos para as contratações seguintes, tendem a perpetuar situação de incompatibilidade entre o previsto e o executado. Além disso, a maior flexibilidade não pode ser entendida como isenção de compromisso por parte do órgão público, tendo em vista que o princípio da eficiência constitui corolário do processo de aquisições da Administração Pública Federal, conforme o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), para as contratações realizadas a partir da vigência da Nova Lei de Licitações. Ademais, a APF, ao gerir recursos públicos, deve observar ainda o princípio da economicidade, o qual expressa a relação custo/benefício de suas ações, isto é, a razoabilidade dos custos diante dos resultados alcançados ou benefícios propiciados. Por fim, tem-se igualmente relevante o princípio do planejamento, também previsto no art. 5º da NLL.
>
> O estabelecimento impreciso dos quantitativos propicia, ainda, ambiente favorável à 'venda de ARPs', pois a lei estipula regra para a quantidade de adesões de órgãos não participantes ('caronas'), que deve ser baseada no quantitativo licitado, ou seja, quanto maior for esse número, maior a possibilidade de adesão de órgãos 'caronas', ocasionando a situação de ata 'barriga de aluguel'. 'Barriga de aluguel' é uma expressão utilizada para definir a situação em que se geram atas de registro de preços com quantitativos desnecessários ou superestimados, unicamente com o intuito de favorecer determinado fornecedor, ou propiciando involuntariamente esse cenário, que tentará posteriormente 'comercializar' os itens registrados em outros órgãos e entidades da administração pública para fins de adesões. Também aumenta o risco de realização da chamada 'química', que consiste na operação irregular de fornecimento de produtos não registrados ou de produtos registrados, mas em quantidades diversas das registradas, com emissão de empenhos para aquisições fictícias ou fornecimento de um produto por outro, mediante acordo com determinados fornecedores, favorecendo algumas empresas na execução contratual e podendo, ainda, implicar pagamento de propina para emissão de notas fiscais fraudulentas.
>
> [Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1732/2025. Plenário. Rel. Min. Weder de Oliveira. Sessão de 30/07/2025.]

6.5.4 Cobrança de taxa em caso de adesão

O TCEMG considera irregular a cobrança, pelo consórcio, de valor, taxa, tarifa administrativa

---

Administração no período de vigência da ata de registro de preços. (G.n.) (Denúncia nº. 1114374, Sessão da Segunda Câmara, do dia 29/11/2022 – relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho).

[Denúncia n. 1157348. Segunda Câmara. Rel. Cons. Durval Ângelo. Sessão: 6/2/2024. Publicação no DOC: 19/2/2024.]

ou percentual incidente sobre a adesão de ente não consorciado à ata, uma vez que a prática não encontra respaldo na lei ou na jurisprudência.

Além disso, a cobrança de valores nesse cenário mais se aproxima de uma bonificação imotivada do consórcio gerenciador da Ata "que se torna, essencialmente, um intermediador remunerado entre potenciais contratantes e contratada, prestando o "serviço" de firmar e administrar ARP e recebendo, para tanto, espécie de comissão percentual pelas contratações posteriormente celebradas", como destaca o relator da Denúncia n. 1126985 (17/12/2024),[305] conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Na ocasião do julgamento do processo acima citado, o relator teceu críticas que explanam de forma cristalina a prática condenada pelo TCEMG:

> DENÚNCIA. **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL.** PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR, EQUIPAMENTO MÉDICO, MATERIAL LABORATORIAL, MATERIAIS PERMANENTES E MÓVEIS HOSPITALARES. **COBRANÇA DE VALOR PELA ADESÃO POR ENTES NÃO CONSORCIADOS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL E JURISPRUDENCIAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.** PREOCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.
>
> É irregular a cobrança de valor sobre as contratações decorrentes de adesão de "caronas" a atas de registros de preços celebradas por consórcio intermunicipal, prática que não encontra respaldo principiológico, legal ou jurisprudencial.
>
> [...]
>
> Em primeiro lugar, seria pueril presumir, ao se estipular que a licitante detentora da ARP deverá pagar à Administração um percentual sobre o valor de contratação celebrada com "caronas", que os custos potenciais seriam suportados pela própria detentora da Ata.
>
> Do contrário, vislumbrando possibilidade de custos adicionais, posteriores e incertos, isto é, a majoração dos riscos da contratação, o particular naturalmente tende a majorar o valor da proposta no procedimento do registro de preços, prejudicando a vantajosidade potencial e, em essência, prejudicando os próprios municípios consorciados, que, sem qualquer contrapartida ou benefício, teriam de pagar cifras mais elevadas pela mesma contratação.
>
> Além do prejuízo à potencial vantajosidade do registro de preços para os municípios consorciados, em afronta à própria razão justificadora da formação de consórcios intermunicipais multifinalitários, a previsão de cobrança de percentual sobre as adesões estabelece espécie de *quid pro quo* financeiro entre a contratada, que se beneficia da maior visibilidade e facilidade na contratação por outros entes após a celebração da ARP, e o Consórcio, enquanto entidade própria, que, sem contrapartida relevante, aufere vantagem econômica decorrente das "caronas".
>
> Neste tocante, merece destaque que a justificativa da cobrança sob o pretexto do custeio da "gestão da ata" realizada pelo consórcio, à primeira vista, aproxima a situação em tela à cobrança da chamada "taxa administrativa", isto é, taxa cobrada por entidades gestoras para o custeio dos custos de administração ou gestão de recursos financeiros, como no caso dos fundos de investimentos.
>
> Todavia, conforme assinalado anteriormente, o valor a ser cobrado se trata de percentual sobre o valor dos contratos celebrados entre os entes caronas e

305 Denúncia n. 1126985. Segunda Câmara. Rel. Cons. Em Exerc. Telmo Passareli. Sessão: 17/12/2024. Publicação no DOC: 11/2/2025

> a detentora da ARP, revelando que as quantias em questão, em verdade, mais se aproximam do pagamento de comissão para bonificar a Administração pela realização do registro de preços, sem qualquer vinculação aos procedimentos relativos à adesão, que seria o "fato gerador" para a cobrança, denotando espécie de mercantilização tanto do Sistema de Registro de Preços quanto dos próprios consórcios intermunicipais.
>
> [...]
>
> Nesse sentido, entendo que a cobrança de valores pela adesão também viola os princípios da moralidade e eficiência, ao transformar um instrumento de planejamento e economia pública, como a ata de registro de preços, em mecanismo para geração de receita de modo indevido, com aproximação potencialmente danosa à lógica comercial privada por parte do Consórcio, que se torna, essencialmente, um intermediador remunerado entre potenciais contratantes e contratada, prestando o "serviço" de firmar e administrar ARP e recebendo, para tanto, espécie de comissão percentual pelas contratações posteriormente celebradas.
>
> [Denúncia n. 1126985. Segunda Câmara. Rel. Cons. Em Exerc. Telmo Passareli. Sessão: 17/12/2024. Publicação no DOC: 11/2/2025]

Além disso, é essencial registrar que a cobrança de percentual sobre futura contratação tem o condão de impactar de forma desarrazoada a isonomia e a competitividade dos procedimentos licitatórios realizados pelo consórcio, tendo em vista que ao impor ao fornecedor a disponibilidade de valores expressivos no momento do surgimento da demanda, ocorre uma disparidade entre os licitantes e, consequentemente, um repasse no preço registrado, o que seria antieconômico para os entes consorciados.

Em outros registros de preços gerenciados por consórcios públicos, o posicionamento do TCEMG manteve-se coerente ao vedar a cobrança de referidos valores:

> DENÚNCIA. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. AQUISIÇÃO DE UNIFORMES E TÊNIS ESCOLARES.[...]APONTAMENTO REALIZADO PELA UNIDADE TÉCNICA**. FIXAÇÃO DE CONDIÇÃO TARIFÁRIA PARA ADESÕES À ATA DE REGISTRO DE PREÇO**. IMPOSSIBILIDADE. IRREGULARIDADE VERIFICADA. **APLICAÇÃO DE MULTA**.
>
> 1. Considerando que a Lei 14.133/2021 não contemplou qualquer tipo de permissivo capaz de legitimar o órgão gestor da ata de registro de preços a **cobrar por adesões eventualmente solicitadas por órgãos não consorciados**, a previsão editalícia de tal obrigação configura-se irregular, impondo-se a **aplicação de multa** ao agente público, com fundamento no fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar 102/2008 desta Corte.
>
> [...]
>
> Nessa linha, a jurisprudência deste Tribunal de Contas é unânime no sentido de que a **previsão editalícia de cobrança de percentual sobre o valor da adesão solicitada por órgão não consorciado, a título de gestão da ata, é considerada irregular**, por violar o princípio da legalidade, da moralidade e da eficiência, além de desvirtuar o caráter público e cooperativo do Sistema de Registro de Preços.
>
> [Denúncia n. 1177447. Primeira Câmara. Rel. Cons. Alencar da Silveira Jr. Sessão: 10/3/2026. Publicação no DOC: 19/3/2026]
>
> ---
>
> DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. REALIZAÇÃO

> DE NOVO CERTAME COM OBJETO IDÊNTICO SEM COMUNICAÇÃO AO TRIBUNAL. TENTATIVA DE BURLA AO CONTROLE EXTERNO. PREVISÃO EDITALÍCIA ILEGAL DE COBRANÇA POR ADESÃO DE ÓRGÃOS "CARONAS". SUSPENSÃO CAUTELAR DO NOVO CERTAME E DE EVENTUAL ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. DETERMINAÇÃO DE COMPROVAÇÃO DA SUSPENSÃO E DE REMESSA INTEGRAL DOS AUTOS. MATRIZ DE RISCO. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA
>
> [...] Conforme a hermenêutica consolidada desta Corte de Contas, a cobrança de qualquer valor, tarifa, taxa ou percentual incidente sobre a adesão por entes não consorciados é ilegal, por carecer de previsão normativa e por afrontar os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e isonomia.
>
> [...]
>
> A hermenêutica desta Corte de Contas é categórica: a cobrança de qualquer valor, tarifa, taxa ou percentual sobre o valor da adesão por entes não consorciados é considerada ilegal, por ausência de previsão legal e por violar os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e isonomia (Denúncia n.º 1.182.148, Denúncia n.º 1.184.841, Denúncia n.º 1.185.001, Representação n.º 1.192.213).
>
> [...]
>
> Sobretudo, no caso em tela, há fortes indícios de burla ao controle externo, visto que, suspenso o primeiro procedimento e expedido o comando para que eventual retomada ou reinício fossem prontamente comunicados, os responsáveis quedaram-se silentes e, não bastasse, negaram-se a encaminhar os respectivos autos após a requisição formulada nesses autos.
>
> [Denúncia n. 1181293. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Em Exerc. Hamilton Coelho. Sessão: 11/3/2026. Publicação no DOC: 19/3/2026]

No mesmo sentido, citam-se os processos que referendaram as suspensões de procedimentos realizados por consórcios públicos em razão da cobrança irregular de valores sobre a adesão: Representação n. 1192213 (19/8/2025);[306] Denúncia n. 1185001 (26/6/2025);[307] Denúncia n. 1188070 (30/4/2025);[308] Denúncia n. 1184841 (21/3/2025);[309] Denúncia n. 1182148 (18/2/2025)[310]e Denúncia n. 1182150 (18/2/2025)[311].

Dessa forma, é possível afirmar que os consórcios públicos não estão autorizados a instituírem cobrança pelo simples ingresso de órgão não participante em uma ata de registro de preços. Para os entes consorciados, o custeio das despesas do consórcio deve observar o contrato de rateio, portanto, a taxa por adesão não pode ser exigida do aderente ou transferida ao fornecedor como condição para a contratação.

---

306 Representação n. 1192213. Pleno. Rel. Cons. Em Exerc. Telmo Passareli. Sessão: 6/8/2025. Publicação no DOC: 19/8/2025

307 Denúncia n. 1185001. Segunda Câmara Rel. Cons. Em Exerc. Hamilton Coelho. Sessão: 1º/4/2025. Publicação no DOC: 26/6/2025.

308 Denúncia n. 1188070. Primeira Câmara. Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. Sessão: 1º/4/2025. Publicação no DOC: 30/4/2025.

309 Denúncia n. 1184841. Pleno. Rel. Cons. Em Exerc. Telmo Passareli. Sessão: 12/3/2025. Publicação no DOC: 21/3/2025.

310 Denúncia n. 1182148. Pleno. Rel. Cons. Em Exerc. Telmo Passareli. Sessão: 5/2/2025. Publicação no DOC: 18/2/2025.

311 Denúncia n. 1182150. Pleno. Rel. Cons. Gilberto Diniz. Sessão: 5/2/2025. Publicação no DOC: 18/2/2025.

6.5.5 Uso inadequado do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia

A Lei n. 14.133/2021 encerrou a controvérsia que existia no regime anterior e passou a admitir expressamente o sistema de registro de preços (SRP) para obras e serviços de engenharia. No entanto, apesar de possível, o cabimento do SRP é mais restrito. A lei condiciona seu uso à existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, e à necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço, nos termos do art. 85.[312]

Assim, o ponto central não é a natureza "engenharia" isoladamente considerada, mas a compatibilidade concreta entre o objeto e a lógica do SRP: padronização, repetibilidade, previsibilidade técnica e possibilidade de contratação futura sem rediscutir a solução de engenharia. O Decreto Federal n. 11.462/2023 e, posteriormente, o Decreto Estadual n. 48.779/2024, de Minas Gerais, reforçaram as condicionantes do art. 85 da Lei n. 14.133/2021 e trouxeram mais detalhes, como a previsão de que é insuficiente para a adoção do registro de preços, a justificativa de ausência de previsão orçamentária (art. 3º, § 2º, Decreto Estadual n. 48.779/2024).

Conceitualmente, o SRP é um procedimento auxiliar concebido, em regra, para demandas marcadas pela incerteza quanto ao quantitativo ou ao momento da contratação. Nesse sentido, quando a demanda é certa, localizada e programável, de forma que a contratação pode ser integralmente planejada, desaparece o próprio motivo que justificaria o registro[313].

Projeto padronizado, para os fins do art. 85, I, pode ser entendido como um projeto referencial reproduzível repetidas vezes, com precisão suficiente para ser executado sem adaptações ou com adaptações mínimas de implantação, gerando produto praticamente idêntico a cada execução. Na verdade, o que a norma protege é a replicabilidade da solução de engenharia, não a coincidência milimétrica entre as unidades. Por isso, em regra, variações são admissíveis desde que já estejam parametrizadas no próprio projeto-tipo e contidas nas composições de custo registradas na ata.[314]

Todavia, se o tipo de fundação muda conforme o solo (sapata em um sítio, estaca ou tubulão em outro, radier em um terceiro), a definição do método executivo passa a exigir dimensionamento e decisão técnica para cada local, o que descaracteriza o projeto padronizado.

---

312 Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

313 Disponível em: https://conjur.com.br/2023-nov-01/marcal-macedo-precos-contratacao-obras-servicos/. Acesso em: 14/8/2026.

314 Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/5-9-4-sistema-de-registro-de-precos-2/ Acesso em 14/8/2026.

Já quanto à ausência de complexidade técnica e operacional, trata-se de requisitos autônomos, que devem ser respeitados de forma cumulativa. Complexidade técnica diz respeito à concepção, como na exigência de alta especialização em engenharia ou arquitetura e gerenciamento de atividades interdependentes e não padronizáveis.[315]

Complexidade operacional, por sua vez, diz respeito à execução. Múltiplas frentes de trabalho, sequenciamento rígido, logística pesada, e a incerteza derivada do contexto da obra, por exemplo, podem caracterizar essa complexidade.

Também é preciso considerar a distinção do art. 6º, XXI, da Lei n. 14.133/2021 entre as espécies de serviço de engenharia:

> a) **serviço comum** de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
> b) **serviço especial** de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

Os serviços especiais, por definição heterogêneos ou complexos, são em regra incompatíveis com o registro de preços. É o caso, por exemplo, de intervenções em bens tombados, que dependem de solução técnica própria e de autorização dos órgãos de proteção do patrimônio.

Para melhor compreensão do tópico, segue quadro conceitual:

Sistema de registro de preços	"O Sistema de Registro de Preços (SRP) não é uma modalidade licitatória, é um instrumento (procedimento auxiliar) que facilita a atuação da Administração em relação a futuras contratações. Em outras palavras, é um mecanismo de registro formal de preços para contratações futuras. Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório, em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades sejam atendidas pra utilização da pertinente Ata de Registro de Preços".[316]
Obras	"Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66".[317]

315 Disponível em: https://ronnycharles.com.br/sistema-de-registro-de-precos-para-obras-e-servicos-de-engenharia-balada-do-louco/ Acesso em: 14/8/2026.

316 TORRES, Ronny Charles Lopes de; BALTAR NETO, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. 15. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2025. P. 320

317 Conceito extraído da Orientação Tecnica 002/2009 do Ibraop, disponível em: https://ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf acesso em: 17/8/2026

Serviços de engenharia	“Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento”.[318]
Sapata	“Sapata é um elemento de fundação rasa ou superficial de concreto armado que geralmente tem a sua base em planta quadrada, retangular ou trapezoidal. As sapatas de fundação são dimensionadas para que as tensões de tração que atuam sobre a fundação sejam resistidas pela armadura e não pelo concreto. A sapata é uma fundação rasa com capacidade de carga baixa a média. Sua utilização é indicada caso as sondagens de reconhecimento do subsolo indiquem a presença de argila rija, dentre outros.”[319]
Estaca	“As estacas são elementos de fundação profunda executadas por equipamentos e ferramentas, podendo ser cravadas ou perfuradas, caracterizadas por grandes comprimentos e seções transversais pequenas. As estacas podem ser feitas de madeira, aço, concreto pré moldado, concreto moldado in situ ou mistos.”[320]
Radier	“Radier é um tipo de fundação rasa assemelhada a uma placa ou laje que abrange toda a área da construção. Os radiers são lajes de concreto armado em contato direto com o terreno que recebe as cargas oriundas dos pilares e paredes da superestrutura e descarregam sobre uma grande área do solo. Geralmente, o radier é escolhido para fundação de obras de pequeno porte e apresenta vantagens como baixo custo e rapidez na execução, além de redução de mão de obra comparada a outros tipos de fundação superficiais ou rasas.”[321]

Nas licitações de consórcios o problema se agrava, porque a ata tende a servir a municípios com realidades distintas e os quantitativos costumam ser estimados sem levantamento das necessidades efetivas de cada consorciado. Há aqui uma fragilidade também de orçamentação, já que muitas vezes as composições de custo de obra dependem de fatores locais, como distância média de transporte, mobilização e canteiro, e o art. 23, § 2º, da Lei n. 14.133/2021 prioriza que o valor estimado seja referenciado ao SICRO e ao SINAPI, referência que pressupõe projeto e local definidos. Por outro lado, editais que transferem ao futuro contratado a elaboração dos projetos que definiriam o próprio objeto invertem a lógica legal, pois o projeto é pressuposto do registro, não produto dele.

Essa orientação foi reafirmada pelo TCEMG na Denúncia n. 1192129 (25/03/2026).[322] Em sede de medida cautelar, referendada pelo colegiado, o Tribunal suspendeu os efeitos da ata e assentou o seguinte entendimento:

318 Conceito extraído da Orientação Tecnica 002/2009 do Ibraop, disponível em: https://ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf acesso em: 17/8/2026

319 Disponível em: https://www.escolaengenharia.com.br/sapatas-de-fundacao acesso em: 17/8/2026

320 Disponível em: https://www.escolaengenharia.com.br/tipos-de-estacas-para-fundacao/ acesso em: 17/8/2026

321 Disponível em https://www.escolaengenharia.com.br/radier/ Trecho extraído de: https://ronnycharles.com.br/sistema-de-registro-de-precos-para-obras-e-servicos-de-engenharia-balada-do-louco/

322 Denúncia n. 1192129. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Em Exerc. Adonias Monteiro. Sessão: 18/03/2026. Publicação no DOC: 25/03/2026

> Não é cabível a utilização do sistema de registro de preços em licitações deflagradas por consórcios intermunicipais que tenham por objeto a execução de obras de infraestrutura urbana cuja natureza demanda soluções técnicas individualizadas, adaptadas às peculiaridades locais de cada ente consorciado. Ausente a padronização técnica e operacional do objeto, não se configuram os pressupostos legais previstos no art. 85 da Lei n. 14.133/2021 para adoção desse sistema.
>
> [Denúncia n. 1192129. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Em Exerc. Adonias Monteiro. Sessão: 18/03/2026. Publicação no DOC: 25/03/2026]

Por fim, de forma geral, é possível observar irregularidades como a fabricação de amplas atas de registro de preços, com quantitativos superestimados, sem um embasamento sólido. Essa situação favorece dois riscos bem conhecidos na esfera das Cortes de Contas. O primeiro é o superdimensionamento de quantitativos com o propósito de multiplicar adesões, prática que o TCU denominou "barriga de aluguel", conforme item 6.5.3 deste capítulo. O segundo é o "jogo de planilha", que ocorre, em regra, quando há descontos não lineares. Nesse sentido, o licitante concentra os maiores abatimentos nos itens que sabe que não serão demandados e mantém preço cheio nos de execução certa, vencendo pelo menor valor global e faturando acima do mercado onde a demanda é real.

Nos processos analisados pelo TCEMG, especialmente as Denúncias n. 1092387, 1095472, 1072520 e 959038, a irregularidade aparece quando consórcios ou entes municipais utilizam o SRP para objetos complexos de engenharia, como modernização, ampliação, substituição ou eficientização de parques de iluminação pública, restaurações ou intervenções dependentes de peculiaridades locais. Nesses casos, o Tribunal destacou que a contratação não se resume à aquisição de itens isolados, pois envolve solução integrada, mão de obra, materiais, projetos, medições, critérios técnicos e adaptação às condições de cada município ou local de execução. Por isso, o SRP se torna inadequado quando tenta transformar uma obra ou serviço complexo em uma lista genérica de itens registrados.

Portanto, o uso inadequado do SRP para obras e serviços de engenharia ocorre, essencialmente, quando a Administração busca flexibilidade onde deveria haver definição técnica prévia. O registro de preços pode ser admitido para serviços comuns, padronizáveis, frequentes e replicáveis; mas não deve ser usado como "ata guarda-chuva" para contratações futuras de objeto incerto, com locais, quantitativos, projetos e soluções ainda indefinidos.

Nesse sentido, citam-se as denúncias:

> DENÚNCIA. CONSÓRCIO PÚBLICO. PREGÃO E REGISTRO DE PREÇOS. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CELEBRAÇÃO DE CONTRATO. OBJETO DE ALTA COMPLEXIDADE. CONTRATAÇÃO POR ITENS. IMPOSSIBILIDADE. UTILIZAÇÃO DO PREGÃO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADE. PRERROGATIVA DE ACOMPANHAMENTO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DOS CONSÓRCIOS. ART. 22, CAPUT, DO DECRETO Nº 7.892/2013. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADE. SOBREPREÇO EM PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS. BOLETINS DE MEDIÇÃO ILEGÍVEIS. APURAÇÃO DE DANO EFETIVO. IMPOSSIBILIDADE. TOMADA DE PROVIDÊNCIAS INTERNAS. [...] APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. ARQUIVAMENTO.

1. Para a contratação de obras e serviços de engenharia de alta complexidade no âmbito da Administração Pública, não é adequada a modalidade licitatória do pregão e tampouco a utilização do sistema de registro de preços, tanto em função de não se tratarem de serviços comuns quanto pela impossibilidade de demanda por itens isolados.

2. O art. 22, caput, do Decreto nº 7.892/2013, dispõe que a adesão a atas de registro de preços deve ser precedida do devido planejamento, com justificativa da vantagem da adesão.

3. Identificado sobrepreço em planilhas orçamentárias, mas não sendo possível a identificação efetiva de dano ao erário a partir da análise de quanto foi efetivamente medido e pago a partir das planilhas de referência, não é possível determinar qualquer ressarcimento.

[...]

[Denúncia n. 1092387. Primeira Câmara. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão 12/12/23. Publicação no DOC: 23/01/24.]

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO PARA MELHORIA DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA DO PARQUE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DE ABRANGÊNCIA DO CONSÓRCIO. SOLUÇÃO INTEGRADA. EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR EM ÁREAS TOMBADAS. JULGAMENTO POR MELHOR TÉCNICA E PREÇO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. ADJUDICAÇÃO LIMITADA A UM LOTE POR LICITANTE. CONTRADIÇÃO RELATIVA À CLÁUSULA DE REAJUSTE. AUSÊNCIA DE ESTÉTICA DO PROJETO ARQUITETÔNICO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

[...]

4. A expansão e a eficientização da rede pública de iluminação envolvem particularidades e acentuada complexidade técnica, demandando a elaboração de estudos prévios, projetos e, eventualmente, obras, não sendo enquadrados, por esse motivo, como serviços comuns a serem licitados por meio de pregão ou com utilização do sistema de registro de preços SRP.

[...]

[Denúncia n. 1095472. Primeira Câmara. Rel. Const. Subst. Telmo Passareli. Sessão 10/10/23. Publicação no DOC: 13/11/23.]

MEDIDA CAUTELAR. DENÚNCIA. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA. REGISTRO DE PREÇOS. EXECUÇÃO DE MODIFICAÇÃO DA REDE, SUBSTITUIÇÃO E AMPLIAÇÃO DO PARQUE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. FORNECIMENTO DE MATERIAIS, MÃO DE OBRA, EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS. INCOMPATIBILIDADE DO OBJETO COM O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE. [...] PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO. PERIGO NA DEMORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1**. O sistema de registro de preços é incompatível com o objeto, porquanto os quantitativos do edital são estimados sem observarem as efetivas necessidades dos municípios participantes do Consórcio, notadamente no que se refere à execução de modificação da rede, substituição e ampliação de seus parques de iluminação pública. Além disso, no caso, cada projeto dependeria das**

peculiaridades locais como topografia, geotécnica, adensamento urbano e outras interferências, configurando demanda certa e imprevisível.

[...]

[Denúncia n. 1072520. Segunda Câmara. Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. Sessão 05/09/19. Publicação no DOC: 18/09/19.]

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA URBANA, COM SUBSTITUIÇÃO DA TECNOLOGIA DAS LUMINÁRIAS, VISANDO À AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. [...] INCOMPATIBILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NÃO PADRONIZADOS. DEMANDA CERTA E PREVISÍVEL. SERVIÇO DE CARÁTER ESSENCIAL E CONTÍNUO. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

[...]

2. É inadequado o sistema de registro de preços para a contratação do objeto em apreço pois as ações de ampliação e modernização do sistema de iluminação pública consistem em obras e serviços de engenharia, dotadas de peculiaridades e complexidade técnica, não sendo enquadradas como comuns. Além disso, necessitam de planejamento, programação e dimensionamento conforme as reais necessidades do município, configurando demanda certa e previsível. A contratação de obras e serviços, associadamente, caracteriza a indivisibilidade do objeto. O serviço de iluminação pública possui caráter essencial e contínuo, não podendo sofrer descontinuidade.

[Denúncia n. 959038. Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho. Sessão 23/04/19. Publicação no DOC: 21/05/19.]

6.5.6 Demais problemas relevantes sobre licitação compartilhada

- Ausência de pesquisa de preços

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO FUTURA E EVENTUAL DE MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR, BENS DURÁVEIS, SANEANTES E REAGENTES. APONTAMENTOS DA DENÚNCIA. [...] AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO PRECISA DO OBJETO LICITADO. PROCEDÊNCIA. MULTA. INEXISTÊNCIA DE ESTUDOS DE DEMANDA. PROCEDÊNCIA. MULTA. **DEFICIÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA.** SANÇÃO PECUNIÁRIA AOS RESPONSÁVEIS PELO CERTAME. ERRO GROSSEIRO. ART. 28 DA LINDB. ARQUIVAMENTO. [...] 7. **A pesquisa de preços constitui etapa prévia e essencial nos processos de contratação pública, por assegurar a verificação da disponibilidade orçamentária e servir de parâmetro para a definição do valor estimado do objeto, bem como para a análise e comparação das propostas, devendo o edital indicar expressamente os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais**.

[Denúncia n. 1153254. Primeira Câmara. Rel. cons. Agostinho Patrus. Sessão: 11/11/2025. Publicação no DOC: 24/11/2025]

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DA DEFINIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS E ESPECIFICAÇÃO DOS COMPONENTES

DE CUSTO E **AUSÊNCIA DE PESQUISA EFETIVA PARA A FORMAÇÃO DO PREÇO. IRREGULARIDADE CONSTATADA**. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. Quando, no procedimento licitatório, estiver concretizada a ofensa às normas e princípios reguladores da licitação, para fins de se evitar que a Administração possa levar a efeito a celebração de um contrato administrativo irregular, faz-se necessária a intervenção fiscalizatória com vistas à concessão da medida cautelar de suspensão liminar do certame.

[Denúncia n. 1174186. Segunda Câmara. Rel. cons. Mauri Torres. Sessão: 10/9/2024. Publicação no DOC: 25/9/2024]

EDITAL DE LICITAÇÃO. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE PEÇAS E MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS E VEÍCULOS. FALHA NA DESCRIÇÃO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO E DETALHAMENTO DO OBJETO. INEXISTÊNCIA DE PLANILHA DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS. HABILITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS DO EDITAL. PENALIDADE APLICADA POR OUTRO ENTE DA FEDERAÇÃO. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DE CAPACIDADE ECONÔMICOFINANCEIRA. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. Nas contratações pelo sistema de registro de preços é imprescindível que o objeto licitado seja descrito de forma específica. O art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993 não estabelece a apresentação de projeto básico detalhado e de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários como alternativa. O art. 15, § 1º, do referido diploma determina, de forma imperativa, que o SRP será precedido de ampla pesquisa de mercado. [...]

[Edital de Licitação n. 1171036. Primeira Câmara. Rel. cons. em exerc. Telmo Passareli. Sessão: 19/8/2025. Publicação no DOC: 2/9/2025]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA OFERTA DE PLATAFORMA DE GESTÃO EDUCACIONAL, COM LICENÇA DE USO DE SOFTWARE. EXIGÊNCIA DE FIRMA RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DE LOTE DO EDITAL. SERVIÇOS INTERDEPENDENTES. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA A LOCAÇÃO DE SOFTWARE. **INSUFICIÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS**. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL OU EXTRAJUDICIAL. PROVIMENTO PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. [...] 4. **A pesquisa de preços deve ser realizada da forma mais ampla possível, a fim de evidenciar os preços efetivamente praticados no mercado**. [...]

[Denúncia n. 1144655. Segunda Câmara. Rel. cons. Wanderley Paiva. Sessão: 1/10/2024. Publicação no DOC: 5/12/2024]

REPRESENTAÇÃO. CONSÓRCIO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS E GESTÃO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO CONTROLADOR INTERNO. EXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL. TEORIA DA ASSERÇÃO. REJEITADA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA PARECERISTA. EXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL. TEORIA DA ASSERÇÃO. REJEITADA. MÉRITO. SUPOSTA ILEGALIDADE NA CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS. PODER DE IMPÉRIO. NATUREZA TÍPICA DE ESTADO. IMPROCEDÊNCIA. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA MODALIDADE PREGÃO. PADRÕES DE DESEMPENHO E QUALIDADE. POSSIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS COMUNS. **PESQUISA DE PREÇOS INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO**. MENOR TAXA DE

ADMINISTRAÇÃO COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA. ERRO GROSSEIRO. APLICAÇÃO DE MULTA. FRUSTRAÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO. INEXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. INDÍCIO DE DIRECIONAMENTO. AFASTADO. RECOMENDAÇÃO. [...] **6. A ausência da devida especificação do objeto a ser licitado compromete a realização de uma pesquisa de mercado satisfatória, necessária para evitar que os valores praticados destoem dos preços praticados no mercado, em atendimento ao disposto no art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002**. [...]

[Representação n. 1084542. Primeira Câmara. Rel. cons. Agostinho Patrus. Sessão: 3/8//2023. Publicação no DOC: 17/08/2023]

REPRESENTAÇÃO. PREGÕES PRESENCIAIS. PRELIMINAR DE NULIDADE DA CITAÇÃO. AFASTADA. REVELIA RECONHECIDA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO PARCIAL DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO. ACRÉSCIMO IMOTIVADO DO VALOR DO CONTRATO. SUBSCRIÇÃO DO EDITAL PELO PREGOEIRO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE EMPRESAS. LIMITAÇÃO DE SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS POR ENDEREÇO ESPECÍFICO. EXIGÊNCIA DE REGISTRO DO SOFTWARE NO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL – INPI. NECESSIDADE DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. **AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇO DE MERCADO.** DISPENSA LICITATÓRIA IMOTIVADA. AUSÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA NA FASE INTERNA DO CERTAME. UTILIZAÇÃO DE ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO GENÉRICO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. [...] 12. **A pesquisa de preços constitui-se como um importante instrumento à disposição da Administração, indispensável para verificar a existência de recursos orçamentários disponíveis para o pagamento da despesa e se essa se encontra em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como para respalda o exame das propostas no prélio seletivo**. [...]

[Representação n. 1066575. Segunda Câmara. Rel. cons. Wanderley Ávila. Sessão: 11/7/2023. Publicação no DOC: 11/07/2023]

- Ausência de estimativa fidedigna dos quantitativos licitados

Outrossim, **não consta no processo licitatório nem mesmo a manifestação dos Municípios consorciados/associados acerca dos quantitativos que atenderão a demanda** de suas escolas em relação à aquisição dos “playgrounds, brinquedos infantis e afins”, que seria um dos documentos que daria suporte para a definição das estimativas das quantidades para a contratação.

Destaca-se que **a manifestação dos Municípios consorciados/associados acerca das características, especificações técnicas e quantitativos do objeto, de acordo com as suas necessidades, é um documento indispensável para as contratações compartilhadas**, promovidas por Consórcios, para que estes definam com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos do certame, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações.

Assim, no presente caso, considera-se que tanto o ETP, quanto o termo de referência, foram realizados sem embasamento e sem justificativas para as estimativas dos quantitativos do objeto.

Nesse sentido, importa ressaltar que o TCU tipifica como **erro grosseiro, a elaboração de documentos para contratação sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos**, conforme constante do Acórdão nº. 2459/2021 – Plenário. Confira-se:

> 16. Quanto à alegação de ausência de dolo na conduta do recorrente, cabe ressaltar que, no âmbito do TCU, a responsabilização de agentes públicos independe de dolo, bastando se caracterizar a culpabilidade do agente e, nos termos do art. 28 da LINDB, restar configurado o erro grosseiro em sua conduta.
>
> 17. Nesse sentido, a elaboração, pelo recorrente, dos documentos que fundamentaram a contratação com ausência de justificativas para o quantitativo de licenças estimado em relação à solução de gerenciamento de portifólio e projetos caracteriza erro grosseiro. **Ao deixar de fundamentar as quantidades contratadas, o recorrente contribuiu com culpa grave para ocorrência da irregularidade verificada. Sendo assim, considero devidamente caracterizados os fatores que levaram à sua responsabilização, razão pela qual mantenho inalterados os termos da deliberação recorrida.** (destaque original)

[Denúncia n. 1167180. Segunda Câmara. Rel. cons. Mauri Torres. Sessão: 25/6/2024. Publicação no DOC: 10/7/2024]

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. **ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS**. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. **AUMENTO DE QUANTITATIVOS ESTIMADOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO** E DA COMPETITIVIDADE. RESPONSABILIDADE. AGENTE QUE AUTORIZOU A ALTERAÇÃO. RECURSO CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. MANTIDA A DECISÃO RECORRIDA.

1. **A ausência de estudo técnico preliminar que embase o aumento dos quantitativos estimados viola o princípio do planejamento**, basilar do processo licitatório, além de prejudicar a competitividade do certame.

2. A responsabilidade pela alteração dos quantitativos recai sobre o presidente da entidade que, agindo dentro da sua competência, autoriza a referida alteração.

[Recurso Ordinário n. 1177565. Pleno. Rel. cons. em exerc. Telmo Passareli. Sessão: 21/5/2025. Publicação no DOC: 29/5/2025]

A Unidade Técnica ressalta que, mesmo em licitações para registro de preços, a Administração Pública tem o dever de estabelecer, de forma criteriosa, os quantitativos estimados que serão registrados. Isso porque é com base nessas estimativas que serão obtidos melhores preços, devido à economia de escala, além do controle das aquisições e contratações adicionais.

Essas estimativas também servirão de parâmetro para a elaboração de propostas, de modo a evitar que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.

[Denúncia n. 1167326. Primeira Câmara. Rel. cons. Durval Ângelo. Sessão: 6/8/2024. Publicação no DOC: 21/8/2024]

DENÚNCIA. DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS E SERVIÇOS QUE SE PRETENDE CONTRATAR. **AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA FIDEDIGNA DOS QUANTITATIVOS**. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

A descrição dos produtos e serviços que se pretende contratar, desacompanhada da estimativa fidedigna dos quantitativos, configura inobservância do disposto no art. 15, § 7º, I e II, da Lei n. 8.666/93, e enseja a aplicação de multa ao responsável.

[Denúncia n. 1084313. Primeira Câmara. Rel. cons. José Alves Viana. Sessão: 8/3/2022. Publicação no DOC: 15/3/2022]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA, COMUNICAÇÃO, SOFTWARES E SUPRIMENTOS PARA IMPRESSORAS. INABILITAÇÃO POR AUSÊNCIA DA CERTIDÃO DE REGULARIDADE PERANTE A FAZENDA MUNICIPAL. APRESENTAÇÃO TEMPESTIVA DE DOCUMENTO SUFICIENTE PARA ATESTAR A SITUAÇÃO FISCAL DA EMPRESA LICITANTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. **AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA FIDEDIGNA DOS QUANTITATIVOS**. VÍCIO NA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. 1. É indevida a inabilitação de licitante por ausência de certidão exigida no edital, quando o requisito for suprido pela apresentação de documento equivalente e idôneo para atestar a regularidade fiscal da empresa. **2. O quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar deve ser previsto no edital, com base em estudo prévio que indique a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços**.

[Denúncia n. 1114374. Primeira Câmara. Rel. cons. subst. Hamilton Coelho. Sessão: 29/11/2022. Publicação no DOC do dia 23/01/23.]

- Uso indiscriminado de credenciamento para qualquer objeto

DENÚNCIA. **CREDENCIAMENTO** ELETRÔNICO. INEXIGIBILIDADE. PROBABILIDADE DO DIREITO. PERIGO DE DANO. IRREGULARIDADES. Preenchidos os requisitos legais do fumus boni iuris e do periculum in mora, a suspensão do certame é medida que se impõe.

[...]

Isso dito, importante destacar que o credenciamento, disposto nos artigos 78 e 79 da Lei 14.133/2021, constitui procedimento auxiliar de caráter excepcional, destinado a situações em que a Administração opta por habilitar todos os interessados que atendam aos requisitos previamente estabelecidos, sem promover comparação de propostas ou competição entre os participantes. Por afastar a lógica competitiva, sua utilização deve observar estritamente as hipóteses legais, sob pena de violação aos princípios da isonomia, da competitividade, da economicidade e da eficiência.

No caso em exame, o objeto contratado, consistente em serviço comum de engenharia, admite competição, comparação objetiva de propostas e seleção da oferta mais vantajosa, sendo inclusive razoável concluir que a disputa de preços, em procedimento como o pregão, poderia gerar resultados mais econômicos do que a fixação prévia de valores pela Administração.

Ademais, a justificativa lançada pelo Cisrec para adoção do credenciamento é genérica e poderia ser invocada para qualquer modalidade licitatória, não demonstrando vantagem específica, concreta ou exclusiva do modelo de credenciamento adotado.

[...]

[Denúncia n. 1203919. Primeira Câmara. Rel. cons. subs. Telmo Passareli. Sessão: 3/2/2026. Publicação no DOC: 19/2/2026.]

[...]

É cediço que o fato de o credenciamento ser realizado mediante procedimento de inexigibilidade de licitação não afasta a obrigatoriedade de adequado planejamento e demonstração de que a futura contratação representa a melhor solução para atender ao interesse público.

A propósito, esta Corte de Contas não tem sido complacente com a falta de planejamento dos certames, o que inclui, no caso dos consórcios públicos, a quantificação justificada da demanda de cada consorciado. Nesse sentido, trago a lume excerto do precedente firmado nos autos da Denúncia n.º 1.153.860, de relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, *ad litteram*:

> "Deve constar nos autos do processo licitatório **a manifestação dos municípios consorciados/associados acerca das características, especificações técnicas e quantitativos** do objeto, de acordo com as necessidades, **para que o então Consórcio defina com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos do certame**, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações." (Destaques originais)

No que tange à inadequação do credenciamento para o objeto licitado, suscitada pela unidade técnica, impende salientar que os argumentos genéricos invocados pelo agravante, tais como a "demanda geograficamente dispersa e flutuante" e a pretensa "inviabilidade logística de concentrar a execução de serviços descentralizados em um único ou poucos agentes contratados" são insuficientes para justificar a utilização do aludido procedimento auxiliar.

Ora, as alegadas dificuldades de logística e organização decorrentes da quantidade de municípios consorciados e da extensa área territorial a ser atendida são inerentes ao próprio modelo de gestão associativa. Desse modo, admitir tais fundamentos seria corroborar com a tese de que praticamente todo e qualquer objeto poderia ser contratado, por intermédio dos consórcios públicos, via inexigibilidade de licitação, desvirtuando-se, assim, o tê-los estampado na Constituição da República e na norma geral que rege a matéria.

[Agravo n. 1200063. Pleno. Rel. cons. em exerc. Hamilton Coelho. Sessão: 4/2/2026. Publicação no DOC: 12/2/2026.]

EDITAL DE LICITAÇÃO. **CREDENCIAMENTO**. REORDENAMENTO SOCIAL URBANO. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. APARENTE INADEQUAÇÃO DA ADOÇÃO DO CREDENCIAMENTO PARA A CONTRATAÇÃO DO OBJETO LICITADO. IRREGULARIDADES. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DOS TERMOS DE CREDENCIAMENTO. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. A aparente inadequação da adoção do credenciamento para a contratação do objeto licitado, preenchidos os requisitos legais do fumus boni iuris e do periculum in mora, é medida que enseja a suspensão de eventuais termos de credenciamento originados do certame.

[...]

Ademais, é necessário reconhecer o caráter genérico das justificativas apresentadas pelo CIMINAS para a adoção do credenciamento no que diz respeito ao "volume e diversidade das necessidades dos entes consorciados" e à "necessidade de ampla cobertura territorial". **Entendo que, ao reputar a justificativa em questão como válida, estar-se-ia essencialmente abonando a adoção indiscriminada do instituto do credenciamento para praticamente qualquer objeto porventura licitado por consórcios intermunicipais**.

[...]

[Edital de Licitação n. 1192180. Tribunal Pleno. Rel. Cons. em exerc. Telmo Passareli. Sessão: 29/10/2025. Publicação no DOC: 7/11/2025.]

- Utilização de orçamento sigiloso indiscriminadamente ou fundamentado em justificativa genérica, não relacionada ao objeto licitado

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. PROCESSO LICITATÓRIO. REGISTRO DE PREÇO. FORNECIMENTO E AQUISIÇÃO ESTIMADA DE SERVIÇOS DE ESTRUTURAÇÃO DE IDENTIFICAÇÃO DOS DOCENTES E DISCENTES. DEFINIÇÃO DO OBJETO DE FORMA IMPRECISA. SUPERDIMENSIONAMENTO DO OBJETO. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. **PREVISÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO FUNDAMENTADO EM JUSTIFICATIVA GENÉRICA.** PLAUSIBILIDADE DO DIREITO. EFETIVO RISCO DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO OU AO ERÁRIO. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. Em juízo superficial de urgência, demonstrado quadro de potencial lesividade aos princípios basilares que regem a Administração Pública, suficiente para configurar a plausibilidade do direito, bem como efetivo risco de prejuízo ao interesse público ou ao erário com a assinatura de eventual contrato, impõe-se a determinação de suspensão do procedimento administrativo relativo à Ata de Registro de Preços liminarmente.

[...]

Assim, como bem analisado pela Unidade Técnica, importa ressaltar que a condição de sigilo aplicável ao orçamento estimado das licitações somente pode ocorrer mediante justificativa específica. A mera sugestão genérica de que as licitantes não costumam realizar orçamentos próprios e acabam utilizando o valor estimado como referência não se mostra suficiente para afastar a regra da publicidade.

Sobre este aspecto, é evidente que a não divulgação do valor orçado sem justificativa adequada pode comprometer a elaboração das propostas, bem como contraria comando legal expresso.

[Denúncia n. 1174265. Primeira Câmara. Rel. cons. Agostinho Patrus. Sessão: 5/11/2024. Publicação no DOC: 22/11/2024.]

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. **ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. SUPERDIMENSIONAMENTO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. **ORÇAMENTO SIGILOSO SEM A DEVIDA JUSTIFICATIVA**. INCONSISTÊNCIAS NO ORÇAMENTO ESTIMADO. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. Quando no procedimento licitatório estiver concretizada a ofensa a normas e princípios reguladores da licitação, para fins de se evitar que a Administração possa levar a efeito a celebração de um contrato administrativo irregular, faz-se necessária a intervenção fiscalizatória com vistas à concessão da medida cautelar de suspensão liminar do certame.

[...]

Prosseguindo, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação apontou, ainda, que o orçamento sigiloso apresentou fundamentação genérica, caracterizando, assim, outra irregularidade constante no edital em comento.

Nestes termos, entendo que assiste razão à unidade instrutiva, posto que o art. 24 da Lei Federal n. 14133/2021 dispõe, expressamente, que quando o orçamento for sigiloso, deve ser devidamente justificado. Assim, embora o sigilo dos orçamentos possa ser adotado pela Administração, a regra continua sendo a publicidade. E, por conseguinte, a não divulgação dos orçamentos antes do encerramento da licitação deverá ser fundamentada, com base no caso concreto.

Nesse cenário, alegações genéricas de que o valor estimado da contratação será sigiloso, com vistas "à obtenção de proposta mais vantajosa", ao "fomento da negociação", ou em função do "combate à corrupção", violam os princípios da transparência, da publicidade e as disposições constantes na nova lei das licitações.

[...]

[Denúncia n. 1167032. Segunda Câmara. Rel. cons. Mauri Torres. Sessão: 6/8/2024. Publicação no DOC: 13/8/2024.]

- Da ausência de individualização dos quantitativos demandados por cada um dos entes participantes da ata de registro de preços e das possíveis falhas no planejamento do certame

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. FALHA NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. SUPERDIMENSIONAMENTO. SOBREPREÇO NO EDITAL. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. Quando no procedimento licitatório estiver concretizada a ofensa às normas e princípios reguladores da licitação, para fins de se evitar que a Administração possa levar a efeito a celebração de um contrato administrativo irregular, faz-se necessária a intervenção fiscalizatória com vistas à concessão da medida cautelar de suspensão liminar do certame.

[...]

Após examinar detidamente os apontamentos de irregularidades, **podemos notar que não consta no processo licitatório a manifestação dos municípios consorciados acerca das características, especificações técnicas e quantitativos do objeto, de acordo com as suas necessidades**, documento tido como indispensável para fins de se dar efetividade às contratações compartilhadas, definindo com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos do certame, sob pena de se colocar em risco a eficiência das contratações públicas.

Assim, no caso em comento, considera-se que o estudo técnico preliminar e o termo de referência foram realizados sem embasamento e justificativas, **não sendo possível estimar os quantitativos a serem contratados, tendo em vista que a demanda não foi realizada de acordo com a realidade de cada município para a aquisição do objeto**.

Nesse cenário, ressalte-se que o Tribunal de Contas da União tipifica como erro grosseiro a elaboração de documentos com vistas à contratação sem as devidas justificativas para se definir os quantitativos a serem adquiridos (Acórdão n. 2459/2021 – Plenário).

[...]

[Denúncia n. 1167180. Segunda Câmara, Rel. cons. Mauri Torres. Sessão: 25/6/2024. Publicação no DOC: 10/7/2024.]

Compulsando os autos e considerando o estudo realizado pela unidade técnica, entendo que **não há no processo licitatório o devido estudo técnico feito pelo consórcio, apontando a real necessidade de cada Município consorciado** para a contratação dos serviços objeto do pregão eletrônico em análise, indicando de forma detalhada os serviços adequados em cada um dos vários locais que compõem o escopo da licitação.

[...]

Da leitura da planilha acima, é possível observar que, na coluna "tipo de pavimento", consta tão somente o termo "variados", sem quaisquer detalhes acerca dos exatos materiais a serem utilizados em cada rua. Importante asseverar que esse padrão foi o mesmo adotado para os demais Municípios a serem atendidos pela licitação.

Consta dos autos, ainda, planilha estimativa da demanda por Município (fls. 11 a 16 da peça nº 28), em que são descritos os serviços a serem realizados em cada localidade. No entanto, **não há quaisquer levantamentos realizados pelos Municípios consorciados, com indicação das características, especificações técnicas e dos quantitativos do objeto, a fim de demonstrar de forma clara e objetiva os serviços de engenharia necessários em cada local, de modo a fundamentar a planilha referente à estimativa da demanda**. Desse modo, na linha da manifestação da unidade técnica, concluo que **o consórcio não comprovou** a realização dos estudos técnicos necessários para fazer o levantamento da **real demanda dos Municípios consorciados**.

[Denúncia n. 1184956. Pleno. Rel. cons. Gilberto Diniz. Sessão: 23/4/2025. Publicação no DOC: 8/5/2025.]

---

4. É imprescindível que a Administração, ao elaborar editais de licitação, realize os estudos prévios suficientes para definição da estimativa dos quantitativos do objeto licitado, ainda que se trate de sistema de registro de preços, pois, apesar de não haver a obrigação de contratar, a licitação deve ser precedida de **estudos que definam a real demanda dos municípios consorciados** no período de vigência da ata de registro de preços.

[Denúncia n. 1189219. Segunda Câmara. Rel. cons. em exerc. Adonias Monteiro. Sessão: 30/6/2026. Publicação no DOC: 9/7/2026.]

Aqui se insere o entendimento recente deste Tribunal, no qual se firmou que o edital deve conter o quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar, com base em estudo prévio que indique a **real demanda** da Administração no período de vigência da ata de registro de preços.

Isso se deve ao fato de que a realização de um certame incorre em custos para a entidade promotora, bem como em expectativa de contratação para a empresa vencedora, e, se não há intenção de contratar, a licitação representa um ônus inócuo para ambos.

Frisa-se, nesse passo, acorde com o relator da Denúncia 1167180, que "embora a Administração não seja obrigada a adquirir o quantitativo previsto na ata, as estimativas devem ser bem elaboradas, no intuito de que os fornecedores tenham um suporte mais sólido para a elaboração de suas propostas de preço, que podem levar vantajosidade para a contratação".

O estudo de demanda é ainda mais importante no caso de licitações compartilhadas, promovidas por consórcios ou associações municipais, que, não raro, abrangem dezenas de Municípios, dos mais variados portes.

Portanto, nesse momento processual, ainda que não seja possível afirmar, categoricamente, que o quantitativo traçado no ETP se trata de flagrante

superdimensionamento (sendo possível que existam justificativas de cunho técnico que abonem a quantia dimensionada), entendo que as justificativas deflagradas no âmbito do procedimento licitatório, e disponíveis a este órgão de controle, são insuficientes para justificar o quantitativo estimado, que, ao menos aparentemente, parece extrapolar o que seria a demanda efetiva razoavelmente esperada dos municípios consorciados.

[Denúncia n. 1184861. Primeira Câmara. Rel. cons. em exerc. Telmo Passareli. Sessão: 11/3/2025. Publicação no DOC: 1/4/2025.]

- Restrição geográfica

CONSULTA. RESTRIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES EM RAZÃO DE LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA, INCLUSIVE EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EXCLUSIVOS E COM PREFERÊNCIA PARA ME E EPP. INVIABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA. LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA DO ESTABELECIMENTO NECESSÁRIA PARA O CUMPRIMENTO DO CONTRATO. CONDIÇÃO CONTRATUAL. EXIGÊNCIA DO VENCEDOR. PARTICULARIDADES DO OBJETO LICITADO. PERTINÊNCIA TÉCNICA PARA A RESTRIÇÃO. RAZOABILIDADE. ATENDIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO E DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE. REGULARIDADE. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAR E COMPLEMENTAR NORMAS GERAIS DA UNIÃO. ADAPTAÇÃO À REALIDADE DO ENTE FEDERATIVO. 1. É irregular a limitação geográfica na habilitação, em razão da distância da sede, inclusive em procedimentos licitatórios em que seja prevista a participação exclusiva ou preferencial de MEs e EPPs, em violação aos princípios da competitividade e da isonomia, assim como ao disposto no art. 9º, I, da Lei 14.133/2021. 2. A limitação geográfica pode ser estipulada, de forma excepcional, em relação ao estabelecimento do vencedor da licitação, seja depósito, oficina, filial, escritório, representação etc., como condição contratual, quando indispensável à execução satisfatória do contrato, devendo ser justificada na fase interna do procedimento com base nas particularidades do objeto licitado, na pertinência técnica para a restrição e na razoabilidade, de modo a atender ao interesse público e aos princípios da eficiência e da economicidade. 3. As restrições impostas à exigência dos requisitos de habilitação são normas gerais e, portanto, de competência legislativa exclusiva da União, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição da República, portanto, Estados e Municípios somente poderão complementar e suplementar a matéria para adaptá-la às exigências de contratação, no que couber, não sendo permitidas inovações, conforme disposto nos arts. 24, §2º, e 30, da Constituição da República.

[Consulta n. 1167118. Pleno. Rel. cons. em exerc. Telmo Passareli. Sessão: 10/9/2025. Publicação no DOC: 25/9/2025]

DENÚNCIA. **CONSÓRCIO DE MUNICÍPIOS**. PREGÃO ELETRÔNICO. FORNECIMENTO DE PNEUS NOVOS. **LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA JUSTIFICADA**. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. In casu, as justificativas apresentadas para a exigência editalícia de limitação geográfica mostraram-se compatíveis com a especificidade do certame e o objeto licitado.

[Denúncia n. 1164239. Pleno. Rel. cons. subs. Hamilton Coelho. Sessão: 23/10/2024. Publicação no DOC: 26/11/2024.]

DENÚNCIA. **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL**. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ROÇADAS EM PRÉDIOS PÚBLICOS, RUAS E ESTRADAS, PODA DE ÁRVORES, ERRADICAÇÃO DE ÁRVORES, PLANTIO DE MUDAS, MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE

PRAÇAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS, PAISAGISMO, PINTURAS ARTÍSTICAS E DE GUIAS E MEIO FIO E OUTROS SERVIÇOS DE ENGENHARIA. MÉRITO. SUPOSTA INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS COMUNS. BAIXA COMPLEXIDADE. PADRONIZÁVEIS. PREENCHIMENTO DAS HIPÓTESES CONSTANTES DO ART. 3º DO DECRETO 7.892/2013. IMPROCEDÊNCIA. SUSPOSTA INADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA, POR NÃO SE ENQUADRAREM NOS CRITÉRIOS PARA CONTRATAÇÃO MEDIANTE O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. IMPROCEDÊNCIA. UNIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS LOTES. SUPOSTA AFRONTA AO ART. 23, § 1º, DA LEI N. 8.666/1993. PROCEDÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS APONTAMENTOS APRESENTADOS. RESPONSABILIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMINAÇÃO DE SANÇÃO AOS GESTORES. ARTS. 22 E 28 DA LINDB. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. [...] **6. O melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala a que se referem o art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/1993, tal como tem sido reconhecido por esta Corte de Contas, reside na esfera discricionária do gestor público, pois este detém, com mais propriedade, o conhecimento da realidade do mercado em sua região ou no entorno de seu município, das limitações geográficas que podem ou não onerar os contratos, da existência ou não de diversos fornecedores. Essa margem de discricionariedade do gestor, no entanto, se dá nas balizas legais, já que este deverá averiguar, em cada caso, a possibilidade de parcelar o objeto da licitação em itens ou em lotes.** 7. Especificamente no caso das licitações que adotam o sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens cujo objeto seja divisível é medida excepcional que precisa ser devidamente motivada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente. O gestor, para tanto, deve explicitar justificativa robusta no âmbito do procedimento licitatório, amparada por estudos e pesquisas realizados na fase interna da licitação que demonstrem que essa é a opção mais vantajosa, do ponto de vista técnico e econômico. [...]

[Denúncia n. 1127512. Primeira Câmara. Rel. cons. Agostinho Patrus. Sessão: 4/2/2025. Publicação no DOC: 4/4/2025]

DENÚNCIA. **CONSÓRCIO**. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE EMULSÃO ASFÁLTICA. ALCANCE DA EXPRESSÃO "REGIONALMENTE". **LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA**. ALEGADA DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA. APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA COM ESPECIFICAÇÕES DISTINTAS DO EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. O alcance e o conceito da expressão "regionalmente" variarão de acordo com as peculiaridades de cada licitação, não sendo correto, portanto, estabelecer uma definição fixa e genérica. **2. É possível a restrição de participação em razão de limitação geográfica, desde que devidamente justificada, a fim de assegurar a vantajosidade da contratação, devendo ser consideradas as peculiaridades técnicas para execução do objeto contratado e respeitado o princípio da razoabilidade.** 3. Em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, afasta-se a irregularidade atinente à suposta desclassificação indevida da empresa, considerando a inclusão, na respectiva proposta, de objetos com especificações distintas das exigências do edital.

[Denúncia n. 1112621. Primeira Câmara. Rel. cons. subs. Adonias Monteiro. Sessão: 2/8/2022. Publicação no DOC: 6/9/2022]

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA

E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADOS À MERENDA ESCOLAR E AQUISIÇÃO DE CESTAS BASICAS. LICITAÇÃO DESTINADA À PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESAS – ME E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – EPP COM SEDE NO MUNICÍPIO LICITANTE. **DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME**. PROCEDÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO. RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DE CLÁUSULA COM CRITÉRIOS PARA REAJUSTE DE PREÇOS. IMPROCEDÊNCIA. **VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS**. DISCRICIONARIEDADE. CONJUGAÇÃO DE ELEMENTOS COMO VULTO, DIMENSÃO E COMPLEXIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. [...] **3. É possível a restrição de participação em razão de limitação geográfica, desde que devidamente justificada, em procedimentos licitatórios em que seja prevista participação exclusiva de MEs e EPPs, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar n. 123/2006, a fim de assegurar a vantajosidade da contratação, devendo, para tal, ser apresentadas as justificativas pertinentes, considerando as particularidades do objeto licitado, a pertinência técnica para a restrição de participação com base em critérios geográficos e, também, o princípio da razoabilidade e a vantajosidade para a Administração.** [...] **5. Consoante disposição do art. 33 da Lei n. 8.666/1993, a participação de empresas reunidas em consórcios está na margem de discricionariedade do administrador público, devendo ser avaliada, em cada caso, a conveniência e a oportunidade de se ampliar a competição do certame por meio da participação de consórcios. Além disso, conforme entendimento pacífico deste Tribunal, a vedação ou permissão de participação de empresas reunidas em consórcio na licitação deve ter como parâmetro a conjugação de elementos como vulto, dimensão e complexidade, sendo facultativa a exposição de justificativas acerca da opção administrativa em vedar a participação no certame de empresas reunidas em consórcio.**

[Denúncia n. 1095055. Primeira Câmara. Rel. cons. subs. Adonias Monteiro. Sessão: 14/2/2023. Publicação no DOC: 8/3/2023]

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PARCELAMENTO DO OBJETO. **LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA**. PREÇO MÁXIMO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.1. O parcelamento do objeto de licitação destinada à aquisição de bens ou de serviços divisíveis é obrigatório nas hipóteses em que tal fracionamento otimizar o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade licitatória sem perda da economia de escala ou prejuízo ao conjunto da contratação (Enunciado de Súmula TCEMG n. 114).2. É possível a definição, em edital licitatório, de distância máxima entre o ente contratante e o local de entrega dos bens ou de prestação dos serviços, desde que devidamente justificada no sentido de otimizar o custo-benefício da contratação pública.3. A fixação de preços máximos, insculpida no art. 40, inciso X, da Lei n. 8.666/1993, é facultativa nos editais de licitação, exceto nas hipóteses de contratação de obras e de serviços de engenharia.4. A comprovação técnica dos licitantes deve ater-se às parcelas de maior relevância e de valor significativo, as quais devem estar previamente definidas no edital licitatório com clareza, precisão e objetividade, em obediência à norma do art. 30, § 2º, da Lei n. 8.666/1993.5. A vedação à participação de **consórc**io de empresas no processo licitatório deve ser baseada na ampliação da competitividade, na complexidade do objeto licitatório, na vultosidade dos custos envolvidos e nas circunstâncias de mercado, entre outros aspectos relevantes.

[Denúncia n. 944594. Primeira Câmara. Rel. cons. subs. Licurgo Mourão. Sessão: 10/12/2019. Publicação no DOC: 6/4/2020.]

A partir das irregularidades listadas acima, segue imagem com os riscos nas licitações compartilhadas:



6.6 Controle, fiscalização e gestão dos contratos

É dever e prerrogativa da Administração Pública realizar a fiscalização dos contratos administrativos. O objetivo dessa supervisão é assegurar que o contrato seja cumprido rigorosamente de acordo com o que foi pactuado e que a parte contratada honre todas as suas obrigações decorrentes do acordo.

A relevância dessa fiscalização se dá porque, caso seja comprovada a sua ausência ou deficiência, o Estado, por meio de seus agentes, poderá ser responsabilizado objetivamente por sua omissão, arcando com eventuais danos causados pela empresa contratada.

Nesse contexto, vale destacar a Instrução Normativa n. 5 de 2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal[323] que tratou de regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, inclusive de atividades de gestão e fiscalização. Destaca-se o art. 39:

> Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela

323 Atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do Governo Federal.

> Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Nesse contexto, a Lei n. 14.133/2021 trouxe importantes e aprofundadas considerações a respeito do tema "controle, fiscalização e gestão dos contratos administrativos", buscando fortalecer a governança e a eficiência na execução das contratações públicas.

O art. 6º, XXIII, alínea "f", da lei em referência, por exemplo, exige que o termo de referência detalhe o modelo de gestão, acompanhamento e fiscalização do contrato. Complementarmente, o art. 18, §1º, inciso X, determina que o Estudo Técnico Preliminar considere a capacitação dos fiscais e gestores, enquanto o art. 25 estabelece que o edital deverá conter as regras de gestão e fiscalização, conferindo transparência. O art. 92, inciso XVIII, por sua vez, prevê que o próprio contrato administrativo inclua uma cláusula sobre o modelo de gestão, definindo os mecanismos de acompanhamento e fiscalização da execução.

A lei em destaque também aborda os aspectos práticos da execução e do controle através dos arts. 115 a 123, estabelecendo o "regime de execução contratual". Além disso, o art. 140 regulamenta o recebimento provisório e definitivo do objeto, etapa crucial para a verificação e gestão contratual.

Ainda, o sistema de controle das contratações públicas é robustecido pelo art. 169, o principal dispositivo da Lei n. 14.133/2021 sobre o tema. Ele exige que as contratações públicas estejam submetidas à gestão de riscos, controle preventivo e social, operando sob o sistema das três linhas de defesa: agentes públicos da gestão (primeira), assessoramento jurídico e controle interno (segunda) e controle interno central e tribunais de contas (terceira). Os arts. 170 e 171 complementam essa estrutura, disciplinando a atuação dos órgãos de controle e a necessidade de que sua avaliação seja baseada em riscos, materialidade e relevância, otimizando a efetividade da fiscalização.

Conforme já pontuado no decorrer do presente estudo e, em especial, no início do presente capítulo, regras atinentes ao controle, fiscalização e gestão de contratos, no âmbito dos consórcios públicos, foram tratadas objetivamente pela Lei 11.107/2005 e pelo Decreto n. 6.017/2007.

O TCEMG possui decisões que tratam do tema, como é possível observar do pronunciamento feito pelo Conselheiro Agostinho Patrus no julgamento do processo de Auditoria n. 1135296 (5/8/2025),[324] no qual se destacou que:

---

324 Auditoria n. 1135296. Primeira Câmara. Rel. cons. Agostinho Patrus. Deliberada na sessão do dia 5/8/2025. Publicada no DOC do dia 20/8/2025.

> O consórcio, em conjunto com os entes consorciados, deve fiscalizar a execução de seus objetos licitados, quando utilizados os contratos administrativos dispostos no art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/2007, por força do que dispõe o inciso III do art. 58 da Lei n. 8.666/1993.

No norte da manifestação acima, importante destacar a Auditoria n. 1153890 (3/9/2024),[325] que fez importantes considerações a respeito da atuação dos consórcios públicos na fiscalização e acompanhamento dos contratos firmados, quando figuram na condição de contratantes. Veja-se:

> AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. ACHADOS. FORMALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA A NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. IRREGULARIDADES NA CONTRATUALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS CELEBRADOS. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS CONTRATOS FIRMADOS. IRREGULARIDADES. PARCIAL PROCEDÊNCIA.
>
> [...]
>
> A fiscalização do contrato, para muito além de uma faculdade, é um dever do administrador e deve ser rigorosamente observada, pois trata-se de importante medida cujo objetivo é a garantia do fiel cumprimento das obrigações contratuais com o consequente alcance da satisfação do interesse público.
>
> [...]
>
> Neste sentido, importa mencionar que os Contratos n. 7/20 e 10/21, celebrado com as empresas Lucas Arruda Pereira e Andrei Leonardo de Moura Silveira Caires, respectivamente, não apresentaram entre suas disposições cláusula de fiscalização.
>
> **De toda sorte, considerando a existência de previsão nos instrumentos contratuais atribuindo ao consórcio o dever de proceder ao acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados, constatada a ausência do cumprimento da cláusula contratual de supervisionar a execução do contrato e, assim, de adotar as providências básicas necessárias para assegurar a boa e correta prestação do serviço, considero procedente o apontamento tratado neste tópico**. (destaque original)
>
> [Auditoria n. 1153890. Segunda Câmara. Rel. cons. Cláudio Terrão. Deliberada na sessão do dia 3/9/2024. Publicada no DOC do dia 17/9/2024.]

Em suma, a fiscalização e gestão de contratos administrativos representam um dever inescusável da Administração Pública, fundamental para assegurar a fiel execução do pactuado, defender o interesse público e evitar a responsabilização do Estado por omissões ou deficiências. Esta obrigação é igualmente aplicável aos consórcios públicos, que devem fiscalizar os contratos sob sua gestão, conforme preconizado pela legislação vigente e pela jurisprudência dos órgãos de controle.

325 Auditoria n. 1153890. Segunda Câmara. Rel. cons. Cláudio Terrão. Deliberada na sessão do dia 3/9/2024. Publicada no DOC do dia 17/9/2024.

7 MENSAGEM FINAL

Os consórcios públicos assumem papel cada vez mais relevante na cooperação federativa e na organização da prestação de serviços de interesse comum. Embora disciplinados principalmente pela Lei n. 11.107/2005 e pelo Decreto n. 6.017/2007, seu regime jurídico se relaciona com normas de direito administrativo, financeiro, orçamentário, de pessoal, de transparência, de controle e de contratações públicas. Essa amplitude faz com que os servidores e empregados públicos de todos os âmbitos que atuam com consórcios ou com assuntos correlatos se capacitem continuamente a partir de fontes confiáveis.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) desempenha função relevante ao responder às consultas formuladas pelos jurisdicionados e ao deliberar sobre questões relacionadas à atuação consorcial. Seus entendimentos contribuem para esclarecer controvérsias, orientar a aplicação das normas e conferir maior segurança jurídica às decisões administrativas.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (CSDJ), em parceria com a Coordenadoria de Auditoria de Consórcios Públicos e Terceiro Setor (CACTS), elaborou este estudo com o propósito de oferecer um instrumento de pesquisa que reúna, de forma organizada, conceitos, normas e deliberações pertinentes aos consórcios públicos. O material busca auxiliar os interessados na compreensão dos temas e dos entendimentos do Tribunal, sem substituir a consulta às fontes oficiais ou a análise das particularidades de cada situação concreta.

Para que este trabalho permaneça útil e atualizado, a CSDJ convida os interessados a encaminhar sugestões de temas para futuros estudos e opiniões sobre o material para jurisprudencia@tce.mg.gov.br.

8 REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Dicionário escolar da língua portuguesa. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Decreto n. 10.540, de 5 de novembro de 2020. Estabelece o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. Decreto n. 10.835, de 14 de outubro de 2021. Dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Decreto n. 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei n. 14.133/2021 para dispor sobre o Sistema de Registro de Preços. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e

permissão da prestação de serviços públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 10: contabilização de consórcios públicos. Brasília, DF: STN, 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN n. 274, de 13 de maio de 2016. Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos. Brasília, DF: STN, 2016.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Solução de Consulta Cosit n. 259, de 26 de maio de 2017. Brasília, DF: Receita Federal, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos: Lei n. 11.107, de 6.4.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.1.2007. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos: Lei n. 11.107, de 6.4.2005, e Decreto n. 6.017, de 17.1.2007. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 39. ed. Barueri: Editora Atlas, 2025.

CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada. 5. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 12. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2024.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DURÃO, Pedro. Convênios e Consórcios Públicos. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: parte geral e LINDB. 17. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

GLÓRIA, Deborah Fialho Ribeiro. Consórcio público e seu orçamento. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GUERRA, Evandro Martins. Controle Externo da Administração Pública. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HARGER, Marcelo. Consórcios Públicos na Lei n. 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

INTOSAI. Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. [S.l.]: INTOSAI, [s.d.]. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf. Acesso em: 3 fev. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei n. 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunas, 2021.

LIZIERO, Leonam. Consórcios públicos como autarquias interfederativas: mecanismo de estímulo para a cooperação no federalismo brasileiro. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, 2024. P. 691. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/3102/1510.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Consórcios Públicos: comentários à Lei n. 11.107/2005. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 22. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 463732. Relator: Sylo Costa. Tribunal Pleno, sessão de 16 dez. 1998.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 614186. Relator: Fued Dib. Tribunal Pleno, sessão de 20 out. 1999.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 679066. Relator: Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno, sessão de 3 dez. 2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 731118. Relator: Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno, sessão de 10 dez. 2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 751717. Relator: Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno, sessão de 8 out. 2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 837685. Relator: Adriene Andrade. Tribunal Pleno, sessão de set. 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 838498. Relator: Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno, sessão de 12 jun. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 838654. Relator: Adriene Andrade. Tribunal Pleno, sessão de 6 fev. 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 862749. Relator: Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno, sessão de 25 jun. 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 896648. Relator: Wanderley Ávila. Tribunal Pleno, sessão de 25 jun. 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 898712. Relator: Mauri Torres.

Tribunal Pleno, sessão de 13 fev. 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 987977. Relator: Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno, sessão de 22 fev. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 1058877. Relator: Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno, sessão de 5 ago. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 1077083. Relator: Wanderley Ávila. Tribunal Pleno, sessão de 23 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 1095479. Relator: Wanderley Ávila. Tribunal Pleno, sessão de 15 set. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 1119769. Relator: Durval Ângelo. Tribunal Pleno, sessão de 14 jun. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 1127045. Relator: Telmo Passareli. Tribunal Pleno, sessão de 7 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 1153805. Relator: Mauri Torres. Tribunal Pleno, sessão de 9 out. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 715499. Relator: Cláudio Couto Terrão. Primeira Câmara, sessão de 23 ago. 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 969142. Relator: Sebastião Helvécio. Segunda Câmara, sessão de 3 nov. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1058781. Relator: Telmo Passareli. Primeira Câmara, sessão de 14 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1077017. Relator: Adonias Monteiro. Primeira Câmara, sessão de 27 set. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1084707. Relator: Gilberto Diniz. Primeira Câmara, sessão de 19 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1114374. Relator: Hamilton Coelho. Segunda Câmara, sessão de 29 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1120211. Relator: José Alves Viana. Segunda Câmara, sessão de 12 set. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1126985. Relator: Telmo Passareli. Segunda Câmara, sessão de 17 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1141632. Relator: Agostinho Patrus. Primeira Câmara, sessão de 4 maio 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1153860. Relator: Telmo Passareli. Primeira Câmara, sessão de 28 nov. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1157348. Relator: Durval Ângelo. Segunda Câmara, sessão de 6 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1167147. Relator: Alencar da Silveira Jr.. Tribunal Pleno, sessão de 25 mar. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1168151. Relator: Mauri Torres. Segunda Câmara, sessão de 2 jul. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1170952. Relator: Licurgo Mourão. Primeira Câmara, sessão de 20 maio 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1174265. Relator: Agostinho Patrus. Primeira Câmara, sessão de 5 nov. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1182148. Relator: Telmo Passareli. Tribunal Pleno, sessão de 5 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1182150. Relator: Gilberto Diniz. Tribunal Pleno, sessão de 5 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1184841. Relator: Telmo Passareli. Tribunal Pleno, sessão de 12 mar. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1185001. Relator: Hamilton Coelho. Segunda Câmara, sessão de 1 abr. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1188070. Relator: Adonias Monteiro. Primeira Câmara, sessão de 1 abr. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1192129. Relator: Adonias Monteiro. Tribunal Pleno, sessão de 18 mar. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Denúncia n. 1196194. Relator: Hamilton Coelho. Primeira Câmara, sessão de 22 set. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa n. 1, de 2026. Belo Horizonte: TCEMG, 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Recurso Ordinário n. 958021. Relator: Adriene Andrade. Tribunal Pleno, sessão de 14 jun. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Relatório técnico na Denúncia n. 1167326. 2. Coordenadoria de Análise de Processos de Licitação e Contratos Municipais. Belo Horizonte: TCEMG, [s.d.].

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Representação n. 1120149. Relator: Wanderley Ávila. Segunda Câmara, sessão de 12 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Representação n. 1141386. Relator: Licurgo Mourão. Primeira Câmara, sessão de 25 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Representação n. 1192213. Relator: Telmo Passareli. Tribunal Pleno, sessão de 6 ago. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n. 23, de 2025. Belo Horizonte: TCEMG, 2025.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 821513. Curitiba: TCE-PR, 2016.

PINTO, Élida Graziane. Controle institucional dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PIRES, Maria Fernanda; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. A importância estratégica das regiões metropolitanas e dos consórcios públicos nas contratações municipais: aprendizados da COVID-19. In: PÉRCIO, Gabriela Verona; FORTINI, Cristiana (coord.). Inteligência e inovação em contratação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4127/E6195/49205. Acesso em: 27 jul. 2026.

PITCHON, Célia Pimenta Barroso. Ouvidoria pública. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (org.). Dicionário de Políticas Públicas. v. 2. Barbacena: EdUEMG, 2015.

RAMALHO, Dimas. Consórcios intermunicipais precisam seguir a lei: licitações compartilhadas podem beneficiar a todos, desde que cumpram regras de planejamento. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-consorcios-intermunicipais-precisam-seguir-lei. Acesso em: 28 jul. 2026.

RIBEIRO, Wladimir António. A prestação de serviços públicos de saneamento básico mediante contrato de programa. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS,

Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). Novo marco legal do saneamento. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

RIBEIRO, Wladimir António. Contributo para a compreensão dos aspectos jurídicos da gestão financeira dos consórcios públicos. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (org.). Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

RIBEIRO, Wladimir António. O contrato de programa. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (org.). Novo marco do saneamento básico no Brasil. Indaiatuba: Foco, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. 9048-02.00/13-6. Relator: Algir Lorenzon. Julgamento em 22 abr. 2014.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos Consórcios Públicos. Curitiba: Juruá, 2018.

SILVEIRA, Léo Grandinetti da. Regime Jurídico de Pessoal das Associações Públicas: do texto originário da Lei n. 11.107/05 à análise da constitucionalidade da Lei n. 13.822/19. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Estácio de Sá, Belo Horizonte, 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de; BALTAR NETO, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. 15. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Direito Administrativo. 8. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2024.

UNIÃO, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Acórdão n. 4.595/2024 - Primeira Câmara. Relator: Vital do Rêgo. Julgamento em 2 jul. 2024.

UNIÃO, CONGRESSO NACIONAL (Brasil). Glossário Orçamentário. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario. Acesso em: 17/08/2026.

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Av. Raja Gabaglia, 1.315 - Luxemburgo
Belo Horizonte/MG - CEP: 30.380-435 | Brasil
Site: www.tce.mg.gov.br.

Outubro//2026