O olhar do Tribunal de Contas sobre os Consórcios Públicos

Licitações, contratações diretas e atas de registro de preços

Pedro Henrique Magalhães Azevedo

Auditor de Controle Externo - TCEMG
Mestre em Administração Pública
Professor da PUC e da Escola de Contas

@pedrohmazevedo

Ressalva

As opiniões e posições constantes nessa apresentação revelam a minha interpretação particular quanto aos temas aqui tratados, não correspondendo (e nem vinculando), necessariamente, aos entendimentos dos Tribunais de Contas ou de outros órgãos de controle.

@pedrohmazevedo

O Cenário nacional: consórcios consolidados

A gestão associada como pilar do desenvolvimento municipal

73%

Dos municípios brasileiros (4.081 de 5.568) participam de pelo menos um consórcio público.

87%

Dos municípios com menos de 50 mil habitantes utilizam o modelo consorciado para viabilizar serviços.

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2023.

20 Anos da Lei 11.107/2005

A Lei dos Consórcios Públicos completou duas décadas em 2025, consolidando-se como o principal instrumento jurídico para a cooperação interfederativa no Brasil.

Avanços Históricos:

- Aquisição de personalidade jurídica própria
- Segurança para firmar contratos e captar recursos
- Execução integrada de políticas públicas (saúde, resíduos, infraestrutura)

Minas Gerais: crescimento exponencial de recursos transferidos

A evolução financeira e o desafio do controle externo

Crescimento de ~400%

2020	2024
R$ 650 Mi	R$ 2,5 Bi

~200 Consórcios Ativos

Minas Gerais possui uma das maiores redes de consórcios do país, atuando em áreas críticas como saúde, gestão de resíduos sólidos, iluminação pública e infraestrutura.

O Alerta do Controle Externo

O volume expressivo de dinheiro público transferido pelos municípios exige gestão altamente profissionalizada, transparência rigorosa e estrita observância à Nova Lei de Licitações (14.133/2021).

Fonte: Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) do TCE-MG, 2025.

A Atuação Recente do TCE-MG: fevereiro de 2026

O "Freio de Emergência" na gestão consorciada

SUSPENSÃO CAUTELAR

R$ 2 Bi

Em uma **única semana**, o Tribunal suspendeu **11 processos licitatórios** promovidos por **9 consórcios intermunicipais** diferentes.

> *"O TCE-MG reconhece a importância dos consórcios para o desenvolvimento regional, mas atua firmemente contra o uso do modelo para burlar regras licitatórias, restringir a competitividade e evadir o controle interno municipal."*

Estudo de caso 1: Os limites da licitação compartilhada

Processo 1119769 (Junho/2023) - Tribunal Pleno

ÓRGÃO JULGADOR

Tribunal Pleno do TCE-MG

RELATOR

Conselheiro Durval Ângelo

DATA DA DECISÃO

14/06/2023

A Questão Jurídica

Podem entes não consorciados participar diretamente de licitação compartilhada realizada por consórcio público?

A Resposta do Tribunal

Não. Entes não consorciados carecem de amparo legal para participar diretamente da licitação compartilhada.

RESSALVA IMPORTANTE

Ressalvou-se a possibilidade de posterior adesão à ata de registro de preços respectiva, na condição de "carona", observando-se os limites legais estabelecidos.

Estudo de caso 2: O suposto desvio de finalidade

Denúncia 1204080 (Fev/2026)

OBJETO DA LICITAÇÃO

Aquisição de brindes para premiação na "Gincana de Recicláveis" do Programa Outro Norte.

VALOR ESTIMADO

R$ 19 Milhões

A Irregularidade

A lista de 84 itens incluía bens de luxo incompatíveis com a finalidade educativa alegada, tais como: **Console PlayStation 4, Xbox One S, Computadores PC Gamer (Core i7), Notebooks, Smart TVs e Tablets**.

A Unidade Técnica destacou que gastos com bens de luxo são vedados por lei, devendo a Administração Pública adquirir itens de qualidade comum para a finalidade a que se destinam.

Decisão do TCE-MG (Primeira Câmara)

Suspensão Cautelar imediata da licitação por afronta aos princípios da moralidade, da economicidade e indícios de desvio de finalidade.

Estudo de caso 3: A aglutinação indevida

Processo 1204214 (Março/2026)

OBJETO DA LICITAÇÃO

Fornecimento de soluções de aprendizagem e suporte tecnológico para municípios consorciados.

VALOR ESTIMADO

R$ 145,9 Milhões

Contratação "Guarda-Chuva"

O relator identificou aglutinação indevida de itens e serviços em um único lote, sem justificativa técnica para o parcelamento.

Falta de Planejamento

Não houve estudo adequado para estimar os quantitativos, comprometendo a previsão da demanda.

DECISÃO UNÂNIME (SEGUNDA CÂMARA)

Suspensão cautelar da Ata de Registro de Preços nº 11/2026; vedada a contratação ou adesão enquanto vigente a suspensão.

Estudo de caso 4: Erros materiais e restrições

Gestão de Resíduos Sólidos

OBJETO DA LICITAÇÃO

Prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos nos municípios consorciados.

VALOR ESTIMADO

R$ 18,3 Mi

Inconsistências Identificadas

01

Erros Materiais no Edital

Falhas na redação e estruturação do instrumento convocatório que comprometem a clareza das regras da licitação.

02

Divergências em Capacidade Técnica

Inconsistências nos critérios exigidos para comprovação de capacidade técnica, gerando dúvidas e limitando a participação de empresas interessadas.

03

Inconsistências nos Cálculos

Falhas nos cálculos utilizados para estimar os custos do serviço, comprometendo a viabilidade econômica e a competitividade do certame.

Estudo de caso 5: valor exorbitante em licitação compartilhada

Fevereiro/2026

DATA DA DECISÃO

05/02/2026

VALOR ESTIMADO

R$ 204 Milhões

Objeto da Licitação

Aquisição compartilhada de livros educacionais para municípios consorciados.

Irregularidades Identificadas

Valor exorbitante para aquisição de livros e possíveis irregularidades no procedimento da licitação compartilhada

DECISÃO CAUTELAR

Suspensão cautelar do registro de preços; vedada a contratação ou adesão enquanto vigente a suspensão.

Estudo de caso 6: programa de formação com valores elevados

Denúncia 1.203.911 (Fevereiro/2026)

DATA DA DECISÃO

05/02/2026

VALOR ESTIMADO

R$ 265 Milhões

Objeto da Licitação

Contratação de programa de formação continuada para professores (neurociência e inteligência emocional).

Irregularidades Identificadas

Indícios de irregularidades no procedimento licitatório e valores estimados elevados, desproporcionais ao objeto da contratação.

DECISÃO CAUTELAR

Suspensão cautelar do registro de preços; vedada a contratação ou adesão enquanto vigente a suspensão.

Os 5 padrões de irregularidades identificados

O que o TCE-MG tem encontrado nas licitações de consórcios

1 **Planejamento deficiente**

Ausência de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Documentos de Formalização de Demanda (DFD).

2 **Contratações "Guarda-Chuva"**

Aglutinação indevida de serviços díspares em um único lote, sem o devido parcelamento.

3 **Exigências restritivas**

Atestados de capacidade técnica desproporcionais e vedações injustificadas que limitam a concorrência.

4 **Desvio de finalidade**

Uso do consórcio para aquisições incompatíveis com seu escopo, como a compra de bens de luxo.

5 **Superdimensionamento**

Orçamentos inflados, pesquisa de mercado falha e quantitativos irreais sem justificativa técnica.

Padrão 1: Planejamento deficiente

A raiz da maioria das irregularidades em licitações

O PROBLEMA CENTRAL

Ausência de ETP

Falta de Estudos Técnicos Preliminares que justifiquem a necessidade da contratação e demonstrem a viabilidade técnica e econômica da solução escolhida.

Falta de DFD

Inexistência do Documento de Formalização de Demanda, que deve originar o processo licitatório a partir de uma necessidade real dos municípios consorciados.

O Efeito dominó

Licitações sem justificativa

Processos nascem sem comprovação de que a contratação atende ao interesse público primário.

Desperdício de recursos

A falta de planejamento adequado resulta em contratações ineficientes e potencial dano ao erário.

Padrão 2: Contratações "Guarda-Chuva"

Aglutinação indevida e a redução da competitividade

A Prática Irregular

Consiste na aglutinação de serviços, materiais ou obras de naturezas distintas em um único lote de licitação, sem o devido parcelamento.

Essa prática exige que uma única empresa seja capaz de fornecer múltiplos itens não relacionados, criando uma barreira artificial de entrada.

As consequências

× **Restrição da Concorrência**
Apenas grandes conglomerados conseguem participar, excluindo pequenas e médias empresas especializadas.

× **Preços Mais Altos**
Com menos concorrentes disputando o lote, a administração perde a oportunidade de obter a proposta mais vantajosa.

× **Risco de Quarteirização**
A empresa vencedora acaba subcontratando os serviços que não domina, encarecendo o custo final (taxa de administração oculta).

A Regra do TCE-MG: **O parcelamento do objeto é a regra.** a aglutinação é a exceção e exige robusta justificativa técnica e econômica prévia.

Padrão 3: Exigências restritivas

Barreiras injustificadas que limitam a participação

O PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE

A regra nas licitações públicas é a ampla participação. Qualquer exigência que restrinja o caráter competitivo do certame deve ser rigorosamente justificada por critérios técnicos e econômicos.

O TCE-MG atua para garantir que os editais não sejam direcionados a empresas específicas.

! **Atestados Desproporcionais**

Exigência de comprovação de capacidade técnica em percentuais superiores a 50% do quantitativo licitado, sem justificativa técnica plausível.

! **Vedação a Consórcios de Empresas**

Proibição injustificada da participação de empresas reunidas em consórcio, o que afasta pequenas e médias empresas de licitações de grande vulto.

! **Exigências de Marcas ou Localização**

Especificação de marcas sem a devida padronização prévia ou exigência de instalações prévias no local da prestação do serviço antes da contratação.

Padrão 4: Desvio de finalidade

Uso indevido do modelo consorciado

O CONCEITO

Ocorre quando o consórcio público é utilizado para realizar aquisições ou contratações que são incompatíveis com o seu escopo de atuação ou que ferem os princípios da moralidade e economicidade.

O Escopo Original (Exemplo)

- ✓ Promoção de campanhas de educação ambiental.
- ✓ Incentivo à coleta seletiva e reciclagem nos municípios.
- ✓ Aquisição de materiais didáticos e de apoio para conscientização.
- ✓ Premiações simbólicas e adequadas ao contexto educativo.

A Realidade Encontrada (TCE-MG)

- ✗ Inclusão de bens de luxo e supérfluos em editais.
- ✗ Aquisição de Consoles PlayStation 4 e Xbox One S.
- ✗ Compra de Computadores PC Gamer (Core i7) e Smart TVs de alto custo.
- ✗ Gastos vedados por lei para a Administração Pública.

Padrão 5: Superdimensionamento

Orçamentos inflados e o risco ao erário

01 **Pesquisa de mercado falha**

Cotações feitas com poucas fontes ou valores acima do mercado.

02 **Quantitativos irreais**

Estimativas sem base histórica que inflam volumes.

03 **Divergências documentais**

Inconsistências entre planilhas, termo e edital.

O RESULTADO **Desperdício de recursos públicos**, falta de transparência na formação dos preços e potencial direcionamento do certame

O impacto financeiro: R$ 2 bilhões em suspensão

O rigor do TCE-MG na proteção do erário (Fev/2026)

	Valor Estimado	Principais Irregularidades Apontadas
	R$ 430,0 Milhões	Aglutinação indevida, falta de ETP e DFD, exigências restritivas.
	R$ 360,3 Milhões	Contratação "guarda-chuva", superdimensionamento de quantitativos.
	R$ 356,8 Milhões	Ausência de planejamento adequado, pesquisa de mercado falha.
	R$ 265,0 Milhões	Atestados de capacidade técnica desproporcionais, restrição à concorrência.
	R$ 204,0 Milhões	Inconsistências no edital, divergências entre Termo de Referência e planilhas.
	R$ 190,8 Milhões	Falta de justificativa técnica para os volumes licitados, aglutinação.

A atuação coordenada do TCE-MG evitou a consolidação de contratações irregulares que poderiam comprometer gravemente as finanças dos municípios consorciados.

> R$ 2 Bi

Caminhos para a conformidade: profissionalização

O investimento essencial na equipe técnica do consórcio

A gestão de **orçamentos milionários** exige **quadros técnicos altamente qualificados**. O amadorismo na condução de licitações consorciadas é a principal causa das suspensões pelo TCE-MG.

01

Capacitação Contínua

Investimento permanente na formação dos pregoeiros, agentes de contratação e equipes de apoio. A complexidade das compras conjuntas não permite o uso de modelos ultrapassados.

02

Domínio da Lei 14.133/21

A Lei de Licitações trouxe novos paradigmas, exigindo conhecimento profundo sobre as fases preparatórias, gestão de riscos e as novas modalidades de contratação.

03

Foco no Planejamento

Deslocar o esforço técnico da fase de julgamento para a fase interna preparatória.

Caminhos para a conformidade: controle interno forte

A primeira linha de defesa contra irregularidades

O PAPEL DO CONTROLE INTERNO

O Controle Interno dos consórcios precisa atuar de forma preventiva e independente.

Quando atua bem, falhas grosseiras e sobrepreço não chegam a ser publicados.

Prevenção antes da Repressão

> *"O fortalecimento das unidades de controle interno é a medida mais eficaz para evitar a intervenção cautelar do Tribunal de Contas e garantir a continuidade dos serviços consorciados."*

Caminhos para a conformidade: padronização

Segurança jurídica e eficiência nos processos licitatórios

A padronização é o antídoto contra o improviso. Consórcios que adotam rotinas estruturadas reduzem drasticamente o risco de suspensões cautelares e apontamentos pelos órgãos de controle.

01

Manuais de Procedimentos

Fluxos claros que definem responsabilidades e prazos internos.

02

Checklists de Verificação

Checklists obrigatórios antes da publicação: ETP, DFD e pesquisa de preços.

03

Modelos de Editais

Minutas-padrão de editais e Termos de Referência aprovados pela assessoria jurídica.

A padronização garante **Segurança Jurídica** para os gestores e **Eficiência** na entrega dos serviços aos municípios consorciados.

Obrigado

@pedrohmazevedo