



Vinte anos da Lei dos Consórcios Públicos: balanço e prospecções

30/03/2025

A promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 [1], a Lei dos Consórcios Públicos, por sua vez regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 [2], representou um marco na disciplina jurídico-normativa das cooperações horizontais (intermunicipais e interestaduais) e cooperações verticais (interfederativas) no Brasil [3].

Seu objetivo principal foi estabelecer normas gerais para a contratação de consórcios públicos, permitindo que diferentes entes federativos se unissem para oferecer serviços públicos de forma mais eficiente, compartilhando e otimizando recursos, tarefas e responsabilidades.

Ao longo de duas décadas, essa legislação tem sido fundamental para a gestão associativa de políticas públicas, especialmente em áreas como saúde, meio ambiente, saneamento básico, turismo e desenvolvimento regional, entre inúmeros outros campos.

Com isso, o presente texto tem o objetivo de apresentar um breve balanço, acrescido de prospecções — baseado em dados e estudos recentes — da implementação da Lei dos Consórcios Públicos, destacando avanços, desafios e perspectivas futuras para esse importante modelo de gestão pública compartilhada.

O crescimento dos consórcios públicos no Brasil

Desde sua promulgação, a Lei dos Consórcios Públicos tem promovido a expansão desses arranjos institucionais em todo o território nacional.

Segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), publicada em 25 de maio de 2023 [4], que apresenta um mapeamento dos consórcios públicos brasileiros, atualmente existem 723 consórcios públicos identificados no Brasil. Desses, 510 (70,5%) foram constituídos sob as diretrizes da Lei 11.107/2005 ou adaptaram sua estrutura para se adequarem às novas normativas. Outros 24 consórcios (3,3%) declararam não observar a legislação vigente, enquanto 189 (26,1%) não informaram sua situação legal.

A distribuição regional dos consórcios também reflete padrões distintos de adesão. As regiões Sul e Sudeste lideram em termos de percentual de municípios participantes: 98,1% e 98,0%, respectivamente. Em seguida, aparecem as regiões Centro-Oeste (86,3%) e Nordeste (76,1%), enquanto a região Norte apresenta a menor taxa de participação, com apenas 47,1% dos municípios aderindo a esse modelo de gestão compartilhada.

Essa diferença pode ser explicada por vários fatores, como as necessidades específicas de cada região, a capacidade financeira e administrativa dos municípios e o histórico de cooperação intermunicipal em cada estado. No Sul e Sudeste, por exemplo, já existia uma cultura de colaboração entre os municípios antes mesmo da Lei 11.107/2005, o que facilitou a

implementação dos consórcios.

Os gráficos da pesquisa mencionada demonstram que, dos 723 consórcios identificados, 510 (70,5%) foram constituídos já regidos pela lei que regulamenta os consórcios ou, quando constituídos em período anterior, promoveram a adequação, enquanto 24 (3,3%) declararam não observar a Lei 11.107/2005 e 189 (26,1%) não informaram.

Principais áreas de atuação

Ainda, acompanhar o comportamento da constituição e da manutenção de consórcios públicos, bem como identificar suas áreas de atuação, dentre outras particularidades são ações essenciais para o planejamento e o direcionamento de recursos, programas e políticas públicas.

Assim, o Relatório Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) [5] de 2024 destaca que a saúde continua sendo a principal área de atuação dos consórcios, sendo responsável por uma grande parcela dos arranjos institucionais estabelecidos. Outros setores que têm apresentado crescimento expressivo são o meio ambiente, saneamento, agricultura e turismo.

Assim, a pesquisa aponta que a área da saúde segue sendo soberana na temática de atuação dos consórcios, mas, outras áreas vêm apresentando crescimento.

Com isso, a atuação dos consórcios na área da saúde é especialmente relevante para pequenos e médios municípios, que enfrentam dificuldades para manter serviços hospitalares e de atenção básica devido à escassez de recursos financeiros e humanos.

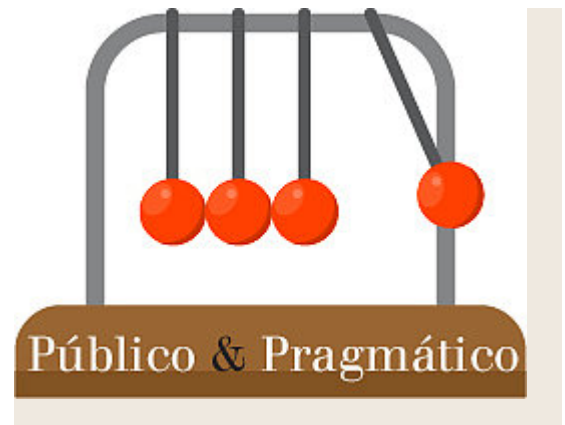
Exemplificativamente, a formação de consórcios permite a gestão compartilhada de hospitais regionais, a contratação conjunta de profissionais de saúde e a aquisição de medicamentos e equipamentos com menor custo.

Desafios e perspectivas

Diversos são os dados relevantes apresentados nas pesquisas e demonstram que ao longo das últimas décadas, o governo federal tem procurado fomentar arranjos institucionais robustos para a coordenação de políticas públicas em áreas como saúde, educação, moradia, saneamento e segurança pública, por meio do Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Saúde, entre outros.



Outrossim, medidas de fortalecimento dos consórcios públicos também têm ocorrido por meio de transferências de recursos da União, como a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, de 30 de agosto de 2023, a qual prevê em seu artigo 14 que *“os órgãos e entidades da administração pública federal darão preferência às transferências voluntárias para estados, Distrito Federal e municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos, constituídos segundo o disposto na Lei nº 11.107, de 2005”* [6].



Ainda, os Tribunais de Conta são atores essenciais no processo de consolidação dos consórcios públicos, conforme apresentado no estudo *“Financiamento dos consórcios públicos: o que observar para alcançar eficiência do gasto público”* [7], realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em 2022.

A pesquisa, apresenta um caso sobre o tema, destacando que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão 3.735/2018, Tribunal Pleno), manifestou-se favoravelmente à permissão para que consórcios públicos, desde que previsto no protocolo de intenções, possam arrecadar e administrar taxas, multas e outras receitas originadas de ações voltadas à proteção ambiental e à execução do licenciamento ambiental. Tal medida abrange a criação de um fundo exclusivo e a gestão financeira centralizada em uma única conta bancária

De outro lado, foram criadas redes para o fomento dos consórcios públicos, como a Rede Nacional de Consórcios Públicos, a qual desde 2018 tem atuado em âmbito nacional em defesa do movimento de consorciado, mostrando as vantagens de se somar os esforços entre as cidades na busca por soluções na área de Meio Ambiente, Saúde, Educação, Saneamento, Compras Públicas Governamentais, Política de Gênero e Assistência Social [8].

No entanto, no campo da política urbana, destaca-se a necessidade de um modelo semelhante que promova a integração e o fortalecimento da atuação dos consórcios intermunicipais.

Apesar dos avanços conquistados ao longo das últimas décadas, os consórcios públicos ainda enfrentam desafios significativos, e um dos principais obstáculos é a questão da sustentabilidade financeira, já que muitos consórcios dependem de repasses do governo federal e estadual, o que pode gerar instabilidade na prestação dos serviços.

Esses consórcios apresentam potencial significativo para ampliar a capilaridade e a eficiência das políticas urbanas, atuando como plataformas de articulação regional e promovendo fóruns e debates que engajem os municípios nas pautas propostas pela União.

Sendo assim, outro desafio está relacionado à governança e à gestão desses arranjos institucionais. A gestão compartilhada exige alto grau de coordenação entre os entes envolvidos, além de transparência e controle social eficaz, e muitas vezes, a falta de capacitação dos gestores e a burocracia excessiva dificultam a eficiência dos consórcios

Neste contexto, as pesquisas [9] apontam que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) pode desempenhar um papel estratégico ao fomentar a governança e o aperfeiçoamento institucional dos consórcios intermunicipais.

Essa abordagem não apenas otimiza os resultados das políticas de desenvolvimento urbano, mas também consolida os consórcios como soluções viáveis para desafios locais e regionais. Ao promover a governança integrada e a formulação de diretrizes nacionais mais claras para esses arranjos, a PNDU pode consolidar os consórcios como instrumentos essenciais para o desenvolvimento regional

Conclusão

Os 20 anos da Lei dos Consórcios Públicos demonstram que esse modelo de gestão pública compartilhada se tornou um dos principais mecanismos para a implementação de políticas públicas no Brasil. Contudo, continua a existir muito espaço para crescimento desses arranjos interfederativos, bem como expansão para inúmeras outras áreas de atuação consorcial.

Persistem desafios a serem superados, especialmente no que se refere à sustentabilidade financeira e à melhoria da governança dos consórcios públicos. O futuro dos consórcios públicos dependerá da capacidade dos gestores públicos de inovar, adaptar-se às novas demandas e consolidar parcerias estratégicas que garantam a continuidade e a eficácia dessas iniciativas.

Assim, discutir e estruturar a participação desses arranjos é essencial para avançar na formulação de um real e efetivo federalismo de cooperação, cada vez mais integrado e eficiente, sendo os consórcios públicos seus maiores mecanismos de expressão e consolidação no Brasil.

[1] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm

[2] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm

[3] Pioneirismo em comentar a Lei dos Consórcios Públicos, por meio de MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Consórcios públicos: comentários à Lei 11.1107/2005. São Paulo: RT, 2006

[4] Disponível em: https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2025/03/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consorcios_brasil_2

[5] Disponível em:

https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2025/03/RI_Consoorcios_publicos_municipais_e_o_debate_relativo_2



[6] Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mgi-mf-cgu-no-33-de-30-de-agosto-de-2023>

[7] Disponível em: https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2025/03/2022_LIV_CONSPUB_Financiamento_consortorios_publicos

[8] Disponível: <https://www.rncp.org.br/>

[9] Disponível em:

https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2025/03/RI_Consortorios_publicos_municipais_e_o_debate_relativo_

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-mar-30/vinte-anos-da-lei-dos-consorcios-publicos-balanco-e-prospeccoes/>