

Consórcio público e concessões: a inserção de novos municípios em contratos vigentes

Maria Rosa de Carvalho Leite Neta

*Advogada da CAIXA no Ceará
Mestranda em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo
IDP
Certificação CP3P Foundation pela APMG
International.*

Mateus Rodrigues Casotti

*Advogado da CAIXA no Espírito Santo
Pós-Graduado em Direito de Saneamento pelo IDP.*

Roberta Mariana Barros de Aguiar Corrêa Greff

*Advogada da CAIXA no Rio Grande do Sul
Pós-Graduada em Direito Processual Civil – UFAM.
Certificação CP3P Foundation pela APMG
International.*

RESUMO

O artigo analisa a gestão associada de serviços públicos no contexto do federalismo cooperativo brasileiro, com enfoque nos consórcios públicos como instrumentos de cooperação interfederativa. Examina-se a evolução normativa e jurisprudencial que consolidou a gestão associada, destacando a Lei n. 11.107/2005 e sua regulamentação, bem como os impactos na governança e na eficiência administrativa. Aborda-se a concessão de serviços públicos no âmbito dos consórcios, incluindo aspectos jurídicos sobre titularidade, competência e possibilidade de inclusão de novos municípios em contratos já celebrados, à luz dos princípios da legalidade, eficiência e interesse público. Conclui-se pela viabilidade jurídica dessas alterações contratuais, mesmo quando superam o limite de 25% previsto na Lei n. 14.133/2021, considerando a natureza especial das concessões e parcerias público-privadas.

Palavras-chave: Gestão associada. Consórcio público. Concessão de serviços públicos. Federalismo cooperativo.

ABSTRACT

This article examines the associated management of public services within the framework of Brazilian cooperative federalism, focusing on public consortium as instruments of intergovernmental cooperation. It explores the normative and jurisprudential developments that have consolidated associated management, highlighting Law No. 11.107/2005 and its regulations, as well as their impact on governance and administrative efficiency. The paper addresses public service concessions within consortium, including legal aspects related to ownership, competence, and the possibility of adding new municipalities to existing contracts, considering the principles of legality, efficiency, and public interest. It concludes that such contractual amendments are legally feasible, even when exceeding the 25% limit established by Law No. 14.133/2021, given the special nature of concessions and public-private partnerships.

Keywords: Associated management. Public consortium. Public service concession. Cooperative federalism.

Sumário: Introdução; 1. Gestão Associada de Serviços Públicos; 1.1. Gestão Associada na Constituição Federal; 1.2. Os Consórcios Públicos; 2. Concessões de Serviços Públicos no Âmbito do Consórcio; 2.1. Os Consórcios Públicos: Concessão de Serviços Públicos; 2.2 O Consórcio como Titular dos Serviços; 2.3. Possibilidades de alteração do contrato de concessão com a inclusão de novos Municípios e a não aplicação do limite de 25% (vinte e cinco por cento); Conclusão; Referências.

Introdução

A complexidade da estrutura federativa brasileira impõe desafios significativos à prestação eficiente de serviços públicos, especialmente diante da predominância dos contextos de escassez de recursos e de fragmentação administrativa resultante do pleno reconhecimento de autonomia aos municípios com a Constituição de 1988 e da grande quantidade de entes federativos.

Nesse cenário, a gestão associada surge como alternativa estratégica para a superação de limitações operacionais e financeiras dos entes, promovendo a cooperação institucional e a racionalização do uso dos recursos públicos.

A institucionalização dos consórcios públicos, respaldada por arcabouço normativo específico, representa um avanço na consolidação de práticas colaborativas entre os entes da Federação,

viabilizando a execução de políticas públicas de interesse comum com maior efetividade.

A evolução normativa e jurisprudencial, aliada ao fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização, tem conferido maior segurança jurídica e funcionalidade à atuação consorciada.

A análise das concessões de serviços públicos no âmbito dos consórcios revela um campo fértil para a inovação institucional e para o aprimoramento da governança pública, com destaque para os desafios e possibilidades de inclusão de novos municípios em contratos já celebrados, à luz dos princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público.

1 Gestão Associada de Serviços Públicos

A gestão associada de serviços públicos tem se comprovado como uma alternativa moderna e eficiente para a prestação desses serviços em contextos federativos complexos, como o brasileiro.

A insuficiência de recursos e os esforços ineficazes de municípios realizarem individualmente determinadas políticas públicas pavimentaram o caminho para desenvolvimento de discussão ampla de assuntos públicos e evidenciaram a importância do consenso na esfera administrativa de que “a gestão associativa dos serviços públicos (...) representa uma das formas de prestação de serviços públicos, peculiar por consistir num modelo associativo ou compartilhado” (MELO JUNIOR, 2011, p. 260)

Trata-se, pois, de uma forma de cooperação entre entes federativos que visa superar limitações estruturais, financeiras e administrativas, promovendo maior racionalidade na utilização dos recursos públicos e ampliando o alcance das políticas públicas.

As necessidades e experiências relacionadas à união de esforços de diferentes entes acabaram por promover uma evolução constitucional do tema.

No federalismo de tipo antigo, que vigorou no início do Brasil República (*dual federalism*), as competências se encontram explicitamente repartidas entre a União e os entes federados, e cada um deles possui competências específicas e privativas. E desse modelo o “federalismo foi evoluindo para o modelo cooperativo, adotando institutos do federalismo germânico, em especial as competências comuns ou, ainda, a competência legislativa partilhada, em que em um determinado nível (de normas gerais) pertence à União e, em outro nível (competência legislativa supletiva), pertence aos entes federados.” (RIBEIRO, 2021, p. 287)

Dentro da dinamicidade inerente às formas cooperativas em geral, “conforme o projeto político e social da Constituição foi se desenvolvendo, foi necessário aperfeiçoar – mediante mudanças no texto da própria Constituição – institutos que permitissem uma evolução adequada da cooperação federativa” (RIBEIRO, 2021, p. 288).

Assim, a Constituição de 1988, ao adotar um modelo federativo cooperativo, reconheceu a possibilidade de atuação conjunta entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, especialmente em áreas de interesse comum, como saúde, educação, meio ambiente e saneamento básico.

1.1 Gestão Associada na Constituição Federal

A previsão constitucional expressa atinente à gestão associada encontra-se no artigo 241 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998:

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. (grifo nosso)

Não há de se desconsiderar aqui a existência de outras formas de cooperação e gestão associada, como a estabelecida pelo artigo 25, §3º (Regiões Metropolitanas e Microrregiões), cujo entendimento do STF, decorrente do julgamento da ADI nº 1.842-RJ, indica que a “titularidade dos serviços e funções públicas de interesse comum, quando instituído um território regional, deve ser atribuída ao ente colegiado correspondente” (VIEIRA, 2025).

Ocorre que a norma constitucional revisada pela Emenda 19/1998 inaugurou um novo paradigma de cooperação federativa, permitindo que entes distintos compartilhem responsabilidades e recursos para a prestação de serviços públicos, consoante requisitos próprios estabelecidos na legislação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem contribuído para a consolidação da gestão associada, em especial nos últimos anos, no âmbito de serviços de saneamento básico.

No paradigmático julgamento da já citada ADI nº 1.842/RJ, o STF reconheceu que o saneamento básico, por sua natureza supra-

municipal, pode ser objeto de gestão compartilhada, inclusive compulsória, desde que respeitada a autonomia municipal e garantida a participação dos entes locais na estrutura de governança interfederativa (REQUI, 2021).

Consta da ementa do referido julgado:

Ação direta de constitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de constitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. (...) 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. **Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.** (...) O interesse comum é muito mais que a soma de cada

interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. (...) (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06-03-2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001) (grifo nosso)

E, dentre as modalidades aptas à concertação de interesses comuns para gestão associada de serviços públicos, abordar-se-á a figura dos Consórcios Públicos.

1.2 Os Consórcios Públicos

Os consórcios públicos “são pessoas de direito público, quando associação pública, ou de direito privado, decorrentes de contratos firmados entre entes federados, após autorização legislativa de cada um, para a gestão associada de serviços públicos” (MEIRELLES, 2025, p. 396).

Decorrem de uma evolução na concertação de entes federativos para a gestão associada, já que, antes de sua instituição pela Lei Federal n. 11.107/2005, era possível observar a figura dos chamados Convênios Administrativos, acordos realizados por entidades estatais de mesmo nível, com possibilidade de melhor aproveitamento dos recursos humanos, tecnológicos, financeiros e orçamentários, que não dependiam de autorização legislativa para gozar de existência jurídica e, por outro lado, não constituíam pessoas jurídicas (DURÃO, 2022).

Sua formação necessita de instrumentos jurídicos disciplinados atualmente pela Lei Federal n. 11.107/2005, a qual estabelece regras sobre a contratação de consórcios públicos e, também, celebração de convênios de Cooperação, regulamentando, pois, formalidades para essas modalidades de gestão associada de serviços públicos entre entes federativos.

A referida lei “prefigura-se-nos um hodierno e promissor instrumento de realização do desiderato federativo cooperativo” (MELO JUNIOR, 2009, p. 252), ao permitir que os entes federativos se associem formalmente para a execução de políticas públicas.

A constituição de um consórcio público se dá por meio de contrato, precedido da subscrição de um protocolo de intenções e sua ratificação por lei específica de cada ente consorciado. O consórcio pode adquirir personalidade jurídica de direito públ-

co, sendo considerado uma autarquia plurifederativa, ou de direito privado, observando, contudo, normas de direito público relativas à licitação, contratação, prestação de contas e admissão de pessoal (CANÇADO; SILVA, 2007).

A principal vantagem dos consórcios públicos reside na possibilidade de superar a fragmentação administrativa e a competição predatória entre os entes federativos, promovendo uma atuação coordenada e eficiente. Como observa Dirceu Rodolfo de Melo Júnior:

A recente experiência brasileira deixa às escâncaras que o processo de descentralização catalisado a partir da promulgação da Constituição Cidadã não foi capaz de atenuar as características assimétricas e compartmentalizadas de nosso federalismo, reversamente, o modelo de inúmeras competências concorrentes e comuns desembocou na acentuação das desigualdades sociais e regionais. (MELO JÚNIOR, 2011, p. 246)

Já Egon Bockmann Moreira aponta que:

a premissa para a criação do consórcio público é justamente a existência do objetivo de interesse comum a todas as pessoas políticas consorciadas, que, em razão desse escopo, constituem nova pessoa jurídica. A esse consórcio público, as leis oriundas de cada um dos consorciados delegarão determinadas tarefas públicas, atribuindo-lhe competência para bem executá-las. No que toca aos serviços públicos, o inciso I do art. 3º da Lei nº 11.107/2005 trata da gestão associada de serviços públicos. (MOREIRA, 2024, p. 82)

Os consórcios públicos têm sido utilizados como instrumentos de viabilização de parcerias público-privadas (PPPs), especialmente em municípios de pequeno porte, que, isoladamente, não atenderiam aos requisitos legais para a celebração desses contratos. Como apontam Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier Cançado e Leonardo Rodarte de Almeida e Silva (2007), mostra-se legítima e claramente eficaz “a constituição de consórcio público para fins de viabilização, em âmbito municipal, da celebração de contratos de parceria público-privada”.

No campo do saneamento básico, os consórcios públicos têm se mostrado instrumentos eficazes para a prestação regionalizada

de serviços, conforme previsto na Lei n. 11.445/2007. Adilson Abreu Dallari (2015, p. 348) destaca que "o consórcio pode ser um instrumento eficiente de execução da política nacional de saneamento básico" ao permitir a articulação entre municípios com diferentes capacidades técnicas e financeiras.

A literatura especializada também aponta que os consórcios públicos podem assumir funções regulatórias e de planejamento, desde que constituídos como autarquias interfederativas. Essa modelagem institucional permite que o consórcio atue como órgão regulador regional, com independência técnica, administrativa e financeira, conforme previsto na Lei n. 11.107/2005 e no Decreto n. 6.017/2007 (ARAÚJO, 2010).

Esse é o caso, por exemplo, da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento no Ceará (ARIS-CE) e da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento no Rio Grande do Sul (Agesan-RS).

A consolidação dos Consórcios depende, no entanto, da atuação coordenada dos entes federativos e do fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização, especialmente pelos Tribunais de Contas, conforme previsto no artigo 9º da Lei n. 11.107/2005 (MELO JUNIOR, 2009).

Como reforçam Angela Costa Costaldello e Karin Kässmayer,

a regionalização e a instituição de consórcios para prestação dos serviços de saneamento e de gerenciamento dos resíduos sólidos requerem, por parte das Cortes de Contas, a assunção de métodos que, em um primeiro momento, oriente-os e conduzam-nos ao planejamento das políticas públicas aos meios de execução e, ao final do processo, na avaliação dos resultados, e parâmetros que se mostrem suficientes e hábeis para o efetivo e eficaz controle da gestão e da aplicação dos recursos públicos. (COSTALDELLO; KÄSSMAYER, 2025, p. 63)

Em síntese, pois, observa-se que os consórcios públicos representam uma inovação institucional relevante no contexto do federalismo brasileiro ao permitir a gestão compartilhada de serviços públicos de interesse comum, promovendo maior eficiência, racionalidade e equidade na prestação desses serviços.

2 Concessões de Serviços Públicos no Âmbito do Consórcio

A concessão de serviços públicos é um dos instrumentos mais relevantes de delegação estatal, permitindo que a iniciativa privada participe da execução de atividades de interesse coletivo e mantida a titularidade do Estado.

No contexto dos consórcios públicos, essa modalidade ganha contornos específicos, exigindo análise jurídica cuidadosa quanto à titularidade, competência e forma de delegação.

Não obstante, a gestão associada por meio dos consórcios públicos tem sido almejada de modo crescente para fins de prestação de serviços públicos no atual cenário de concessões no país.

Segundo notícia publicada pela Casa Civil da Presidência da República, há, inclusive, incentivos em âmbito federal para utilização de recursos do FEP (Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas), com o fim de estruturar projetos de futuros contratos de concessão titularizados, preferencialmente, por Consórcios Públicos (BRASIL, 2023).

A título de exemplo, o chamamento público conjunto nº 01/2022 - SPPI/CC-PR - Caixa e BNDES (BRASIL, 2022) espelhou um novo modelo de chamamento visando apoiar os entes subnacionais, prioritariamente os consórcios públicos, e contou com 89 propONENTES, 39 consórcios habilitados e 9 consórcios convocados.

Na mesma medida da grandiosidade dos desafios, apresentam-se os benefícios advindos dessa complexa e delicada construção da concessão de serviços públicos por meio de gestão associada em âmbito de consórcios públicos.

2.1 Os Consórcios Públicos: Concessão de Serviços Públicos

Há muito, as concessões estão inseridas no ordenamento jurídico brasileiro. As raízes datam ainda no Brasil Império, quando da construção do primeiro trecho de linha ferroviária no país (NASSIF, 2024). No âmbito constitucional, a concessão à iniciativa privada tem lugar a partir da Constituição de 1934; no entanto, não havia legislações complementares aos dispositivos constitucionais e eram muito expressivos os riscos ao capital investido em contratos públicos. Somados a tal cenário, diversos serviços passaram por significativos processos de estatização até a década de 1990.

Ainda mesmo no contexto da Carta de 1988, quando da afirmação dos direitos sociais em texto constitucional,

a Constituição manteve a tradição das Constituições do período desenvolvimentista de atribuir ao poder público a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, em alguns casos, inclusive em caráter de exclusividade (NASSIF, 2024, p. 36).

Apenas a partir do Plano Nacional de Desestatização, especialmente com o advento da Lei das Concessões, Lei n. 8.987/1995, o primeiro diploma legal de regulamentação do regime jurídico das concessões de serviço público do Brasil, bem como pelas significativas limitações fiscais da administração pública, as concessões à iniciativa privada ganham corpo, em uma tendência crescente de aproximação do direito privado com o direito público.

Nessa esteira, após alguns movimentos normativos estaduais ensaiarem a implementação de novos formatos de concessões no país, em 2004 é editada a Lei Federal n. 11.079, a Lei das PPPs, que apresenta ao país dois novos formatos de concessão, além do modelo “comum” já existente, basicamente lastreado em tarifas: surgem a Concessão Administrativa e a Concessão Patrocinada.

As duas novas modalidades passam a considerar em suas estruturas a figura da contraprestação pecuniária do Poder Público, o que viabilizou

uma grande expansão dos serviços passíveis de concessão, não apenas por viabilizar contratos antes economicamente insustentáveis, mas também por possibilitar a concessão dos chamados serviços *uti universi* (NASSIF, 2024, p. 47).

Na concessão patrocinada, também chamada de PPP patrocinada, além da tarifa, o Estado arca com parte do investimento como “patrocinador”. O projeto torna-se viável mediante a convergência da tarifa do usuário com o recurso público. A concessão administrativa, por sua vez, é alicerçada precipuamente na contraprestação estatal, uma vez que a Administração é a usuária direta do serviço.

Segundo Ferreira (2017), o instituto da concessão de serviço público tem se transformado em razão das novas tendências do direito administrativo, especialmente com o avanço das parcerias público-privadas e da atuação reguladora do Estado.

Alguns termos são utilizados para essa remodelagem, como empresariamento, contratualização, dentre outros, evidencian- do a formação de um novo cenário na prestação dos serviços

públicos. Não obstante os termos presentes no novo panorama, esclarece Egon Bockmann Moreira:

A ideia primal está em que não se deve conceder um serviço público com o escopo de que nele se instale mais um *locus* de aplicações financeiras, tal como se bolsa de valores fosse. Não se está diante de jogos de soma zero, nas quais para que a outra ganhe a outra necessariamente tem que perder. Todos devem ganhar: os três primariamente envolvidos (concedente, concessionário e usuários), bem como terceiros (os efeitos sociais externos ao projeto concessionário). (MOREIRA, 2024, p. 28):

Assim, a concessão assumiu novos contornos nas últimas décadas justamente em busca da plena satisfação das necessidades básicas da população. No intuito, pois, de uma prestação de serviço adequada e digna – em muitos casos, realizada diretamente pelo Estado de maneira extremamente precária, por diversos motivos –, o serviço é delegado a fim de que seja possível o aporte expressivo de recursos em curto espaço de tempo e a sua execução eficiente.

Em contrapartida, entra em cena, como protagonista na busca do equilíbrio contratual e do retorno do capital investido em longo prazo, a segurança jurídica, segundo Moreira (2024), em duas vertentes: a objetiva (limitadora da retroatividade do ato estatal) e a subjetiva (princípio da confiança).

Diante desse novo arcabouço de possibilidades de arranjos e modelagens, surge uma conjuntura favorável ao equilíbrio de forças e convergências de interesses do investidor e/ou empreendedor privado e à política de Estado de resolução do grande déficit de infraestrutura no país.

E dentro dessa linha de atuação se insere a licitação compartilhada por entes organizados em consórcios públicos, que tem se mostrado uma alternativa viável para pequenos municípios, permitindo ganhos de escala e maior competitividade nos processos licitatórios (LIMA, 2024).

Outrossim, projetos estruturados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), com apoio da CAIXA e do BNDES, têm adotado concessões comuns, majoritariamente por intermédio de consórcios públicos, com prazos de 30 anos ou mais, especialmente no setor de resíduos sólidos urbanos. O modelo testado já beneficia milhões de habitantes em mais de 500 municípios, com investimentos estimados em R\$ 21,8 bilhões (BRASIL, 2022).

2.2 O Consórcio como Titular dos Serviços

Os consórcios públicos tiveram origem já no século XX, com primeira previsão normativa contida no Decreto n. 23.611/1933 e primeira previsão constitucional na Carta de 1937. Muito embora a figura tenha tomado corpo após a Emenda Constitucional 19/1998, que alterou o artigo 241 da Constituição para prever a gestão associada de serviços públicos, a falta de regulamentação até antes do advento da Lei n. 11.107/2005 restringia esses arranjos a “meros ajustes de colaboração sem a existência de obrigações recíprocas a serem atendidas” (HENRICHES et al., 2020, p. 14).

Como instrumentos de gestão associada entre entes federativos, os consórcios públicos foram criados para viabilizar a prestação de serviços públicos de interesse comum. Conforme Meirelles (2025, p. 396), “trata-se de gestão associada ou cooperação associativa de entes federativos, para a reunião de recursos financeiros, técnicos e administrativos que cada um deles, isoladamente, não teria”.

Assim, viabiliza-se a ampliação das funções estatais e a repartição do custo das obras públicas e dos estudos e estruturações dos projetos.

Nos termos da Lei n. 11.107/2005, podem assumir personalidade jurídica de direito público ou privado e atuar como titulares ou executores de serviços públicos. São pessoas jurídicas distintas dos Entes que os compõem. O consórcio, quando constituído como associação pública, integra a administração indireta dos entes federados e pode realizar licitações, contratar pessoal e prestar contas conforme normas de direito público (MEIRELLES, 2025).

O consórcio pode outorgar concessões, permissões ou autorizações de serviços públicos, desde que haja previsão expressa no contrato de consórcio. A Lei exige que o contrato de consórcio contenha cláusulas específicas sobre a gestão associada, incluindo a autorização para licitar e outorgar concessões, os critérios tarifários e os mecanismos de controle. Essa delegação deve observar os princípios da legalidade, eficiência e economicidade, além de garantir a transparência e o controle social.

Aos entes consorciais foram conferidas prerrogativas, dentre as quais destacamos a prevista no art. 37 do decreto regulamentador da lei de consórcios, Decreto n. 6.017/2007, o qual estabelece preferência de repasse de verbas por órgãos e entidades federais para as ações que sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

A partir do estabelecimento do Consórcio Público como sujeito de direitos e obrigações, com personalidade jurídica própria, todo um arcabouço de normas infralegais vem sendo construído, a exemplo da Resolução n. 15/2018 do Senado Federal (que possibilita aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito), portarias interministeriais e Notas Técnicas do CMN, e a essa figura jurídica se aplicam diversas normas gerais, a exemplo das leis de licitações, responsabilidade fiscal, da transparência, dentre outras.

Por intermédio dessa normatização, a prestação de serviços públicos foi ampliada em algumas vertentes. Quanto aos meios, além da possibilidade de a prestação ser realizada diretamente por um ente federativo ou indiretamente por concessão levada a efeito individualmente por esse ente, tem-se a possibilidade de se firmar um contrato de concessão, para prestação indireta do serviço, por meio de delegação por gestão associada. Quanto ao alcance, a proporção de pessoas beneficiadas de forma concomitante por um só contrato e a extensão do serviço prestado é potencializada por meio da titularidade coletiva exercida pela cooperação entre os entes federativos.

Graças à estrutura consorciada, a competência administrativa e operacional dos entes é exercida pelo consórcio, somando-se esforços, porém mantendo-se a autonomia e a titularidade das competências constitucionais por cada ente integrante da figura consorcial. Segundo Egon Bockmann Moreira:

Logo, o consórcio público pode figurar como concedente num contrato de concessão de serviço público. Não se dará um caso de transferência de titularidade do serviço (o que não seria válido), mas, sim, a delegação por todos e cada um dos consorciados de parcela do plexo competencial hábil a qualificar a pessoa jurídica “consórcio público” como concedente do serviço que lhes seja de interesse comum (e assim permitir que o consórcio figure no polo ativo do contrato) (MOREIRA, 2024, pág. 78)

2.3 Possibilidades de alteração do contrato de concessão com a inclusão de novos municípios e a não aplicação do limite de 25% (vinte e cinco por cento)

Ocorre que a dinamicidade das formas cooperativas ultrapassa as fronteiras da constituição e funcionamento das estruturas

consorciais, alcançando suas atividades e contratos firmados. Assim, importante também tratar da alteração dos contratos de concessão após a realização do certame mediante a inclusão de novos entes – no caso do presente estudo, a referência são os municípios.

Trata-se de tema ainda carente de normatização e sobre o qual pairam muitas expectativas e, na mesma medida, incertezas.

No decorrer dos trâmites de projeto atual de revisão das Leis 8.987/95 (Lei de Concessões) e 11.079/2004 (Lei das PPPs), chegou a ser consolidado um substitutivo no Projeto de Lei n. 7.063/2017, no âmbito da Comissão formada para apreciação do Projeto de Lei n. 2.892/2011, que regularia todos os tipos de concessões por meio de um único diploma legal unificado. Essa proposta, não sequenciada como originalmente pretendido, veiculava a chamada “Concessão por adesão”:

Art. 80. São instrumentos auxiliares das licitações regidas por esta Lei:

I - a concessão por adesão;
(...)

Subseção I - Da Concessão por Adesão

Art. 81. O edital poderá prever a possibilidade de adesão à estruturação e contratação da concessão por órgãos e entidades de diferentes entes federativos, em condições técnicas, jurídicas e econômico-financeiras semelhantes à contratação original.
(...)

§ 3º O contrato por adesão e o contrato original serão integralmente independentes. (grifo nosso)

No entanto, quando da apreciação do tema pela Câmara dos Deputados em maio de 2025, essa e outras proposições não prosperaram, seguindo ao Senado, após aprovação do texto do PL 2.892/2011 (autuado no Senado como Projeto de Lei n. 2373/2025), apenas a proposta de revisão das leis atualmente vigentes, sem edição de um novo e único diploma legal.

Ainda que se possa considerar que a proposição descartada pudesse vir a facilitar o acréscimo de municípios a concessões vigentes em regime de gestão associada, bem como evitar questionamentos relacionados aos aspectos licitatórios do novo participante, o enfoque da análise do presente tópico, diante de todo o contexto já descortinado relativo à gestão associada, partirá da concepção clara na norma pátria, doutrina e jurisprudência, do Consórcio como titular dos serviços no âmbito dessa gestão associada.

Mesmo que, concretamente, haja o ingresso de um ente federativo (município), que preservará sua autonomia política, financeira e orçamentária, o contrato de concessão em regime de gestão associada ampliará sua área de atuação dentro da área integrante do Consórcio, ente licitante do serviço delegado.

Uma vez, portanto, que o Poder Concedente seja o Ente Consorcial, a adesão de um novo município preteritamente consorciado ao contrato de concessão já firmado configurará a alteração do contrato mediante a ampliação do seu objeto.

E para iniciar essa análise, embora de aplicação subsidiária aos contratos de concessão e parcerias público-privadas, considerar-se-á a Lei n. 14.133/2021, Lei Geral de Licitações e Contratos, que, em seu art. 124, prevê hipóteses nas quais os contratos administrativos podem ser alterados, inclusive com possibilidade de que determinadas alterações sejam realizadas até mesmo unilateralmente pela Administração, sem a necessidade de prévia anuência do contratado.

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;
- b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo entre as partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior,

caso fortuito ou fato do princípio ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o resarcimento dos danos causados à Administração.

§ 2º Será aplicado o disposto na alínea "d" do inciso II do **caput** deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado. (grifo nosso)

Assim, como regra geral, há possibilidade de alteração do contrato administrativo sob determinadas circunstâncias. Porém, permanecem vedadas alterações que importem transfiguração do objeto da contratação (art. 126) ou acarretem frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade da própria licitação, observado, de forma geral, o limite de 25%:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, **acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato** que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação. (grifo nosso)

Não se pode deixar de pontuar, por pertinência, que, mesmo para os contratos administrativos comuns, há reconhecimento de possibilidade de superar o limite de 25% para alteração em situações excepcionais, como destacado no Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU:

6.2.1. Unilateral

(...)

Quanto aos acréscimos de obras e serviços, excepcionalmente podem ultrapassar os limites da Lei, desde que sejam consensuais e quando preenchidas, cumulativamente, as condições estabelecidas na Decisão 215/1999 – TCU – Plenário, a saber:

- a. devem ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- b. devem decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
- c. não podem acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
- d. não podem transfigurar o objeto originalmente contratado;
- e. o contratado deve ter capacidade técnica e econômico-financeira para executar as alterações; e
- f. deve ser demonstrado que as consequências da outra opção (rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Sobre esse tema, aponta Marçal Justen Filho:

1.1) A preservação da identidade contratual
Nenhuma alteração contratual comporta inovações tão substanciais que acarretem a transmutação do objeto contratual.

1.2) A dificuldade de identificar os limites da alteração

Não é viável definir, de modo abstrato e aprioristicamente, os limites de alteração do objeto contratual. É necessário observar o caso concreto.

2) Transmutações em hipótese de modificação qualitativa

A alteração desnaturalizadora do objeto contratual é mais simples de ser identificada nas hipóteses da al. "a" do

art. 124. Em tais casos, existem alterações qualitativas, o que implica inovação quanto à prestação a ser executada. A alteração do projeto ou de especificações não é admissível se implicar uma concepção substancialmente distinta daquela contratada originalmente. (grifo nosso) (JUSTEN FILHO, 2025, p. 1536):

Ocorre que, como já destacado, o presente texto analisa a possibilidade de inclusão de novos municípios – já integrantes do consórcio, mas que não participaram, inicialmente, do processo licitatório – em um contrato de concessão advindo de um processo de Concessão Comum ou Parceria Público-Privada, com regência principal das Leis 8.9.87/95 ou 11.079/04, e subsidiária da Lei n. 14.133/21.

E como no tema em discussão o Poder Concedente é o próprio consórcio, e a hipótese sob estudo é a de que os municípios que adentrarão no escopo do contrato já compõem o referido ente previamente, a alteração do contrato administrativo titularizado pelo consórcio é tanto possível quanto não inviabiliza ou desnatura, de qualquer modo, a concessão.

E ainda que quantitativamente o acréscimo relacionado ao ingresso do(s) ente(s) consorciado(s) supere 25% (vinte e cinco por cento), há viabilidade da alteração contratual, desde que, priorizado o interesse público primário, seja realizada em nome da eficiência e com a observância de requisitos específicos, havendo precedente desse entendimento do Tribunal de Contas de Alagoas, cuja ementa é a seguinte:

PROCESSO TC – 21080/2023

INTERESSADO(A): Governo do Estado de Alagoas – Paulo Suruagy do Amaral Dantas

UNIDADE: Governo do Estado de Alagoas

RESPONSÁVEL: Paulo Suruagy do Amaral Dantas – Governador

ASSUNTO: Consulta, Exercício de 2023

1. Consulta protocolada pela Secretaria de Estado de Governo – SEGOV e posteriormente homologada pelo Governador do Estado de Alagoas, ante a possibilidade de inclusão de novos municípios aos contratos de concessão de fornecimento de água e esgotamento sanitário das Unidades Regionais e Saneamento;

2. Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, inexistência quanto a vedação ao ingresso de municípios na modalidade de prestação regionalizada,

vedação adveio do Decreto Federal nº 11.599, de 2023, que regulamentou a mencionada lei;

3. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal nº 14.133 de 2021, em seu art. 124 dispõe que “os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: unilateralmente pela Administração ou por acordo entre as partes”;

4. Possibilidade jurídica de inclusão posterior dos municípios interessados, desde que atendidos os requisitos preestabelecidos;

5. Competência do TCE/AL prevista no caput e parágrafo único do art. 105 da Lei Estadual nº 8.790, de 2022 – Lei Orgânica do TCE/AL c/c com o inciso X do art. 6º do Regimento Interno do Tribunal de Contas; e

6. Consulta conhecida e julgada procedente a admissibilidade. (grifo nosso)

Em síntese, a alteração do contrato de concessão titularizado pelo Consórcio para inclusão, *a posteriori*, de ente(s) consorciado(s) é ampliação do objeto contratual, com amparo na legislação, desde que respeitados os princípios administrativos, bem como as normas legais e contratuais aplicáveis ao projeto, de modo a garantir, em especial, a segurança jurídica do processo de alteração.

Em adição, a legitimação do acréscimo contratual também dependerá da concreta demonstração de vantajosidade para a Administração Pública e aos usuários dos serviços objeto do projeto, sempre na direção do interesse público.

Outro ponto a ser considerado é que o limite de até 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 125 da Lei de Licitações do valor inicial atualizado do Contrato, não se mostra aplicável ao caso da Concessão em gestão consorciada.

Se, por um lado, há necessidade de preservar a função e a utilidade da licitação, observando estritamente o princípio da vinculação ao edital, por outro, é preciso admitir alterações nos pactos originalmente estabelecidos, com incidência do princípio da proporcionalidade (JUSTEN FILHO, 2025).

E, ao se somar os princípios do interesse público e da eficiência, no âmbito de uma licitação realizada por um Consórcio, é possível concluir que a inclusão de municípios já consorciados ao escopo do contrato anteriormente firmado permitirá que a associação de municípios amplie o alcance de sua atuação – e da eficiência e interesse público – em ente cooperativo, cuja área já seria de sua competência ainda antes da licitação.

Outrossim, cabe reforçar que o instituto da Concessão é regido, preponderantemente, por normas administrativas especiais (relacionadas a concessões e PPPs), e cada estrutura consorcial tem sua diversidade de municípios em quantidade e em características, de modo que referido percentual, se aplicado, seria um limitador negativo para o Contrato e, consequentemente, para o interesse público.

Como se disse, a análise se faz dentro de um objeto que diz respeito a Concessões e Parcerias Público-Privadas – PPP (“PPP”), reguladas, portanto, conforme regramento específico da Leis Federais 8.987/1995 e 11.079/2004, e, com isso, nem todos os dispositivos da Lei Federal n. 14.133/2021 se aplicam, subsidiariamente, àquela relação jurídica.

O artigo 5º, da Lei Federal n. 11.079/2004 preceitua que as cláusulas dos contratos de PPPs atenderão ao disposto no artigo 23, da Lei Federal n. 8.987/1995, responsável por dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

O inciso V do citado artigo 23 prevê que são cláusulas essenciais aos contratos de concessão as relativas a “previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações”.

Esse dispositivo, como se percebe, expande o rol de situações passíveis de ensejar a alteração do escopo do contrato e não menciona a vinculação aos limites previstos no art. 125 da Lei n. 14.133/2021.

Situação similar é vista quando o artigo 22, da Lei Federal n. 13.448, de 5 de junho de 2017, responsável por indicar diretrizes gerais para prorrogação e rellicitação nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, prevê, expressamente, que “as alterações dos contratos de parceria decorrentes da modernização, da adequação, do aprimoramento ou da ampliação dos serviços não estão condicionadas aos limites fixados nos §§ 1.º e 2.º do artigo 65 da Lei Federal n. 8.666/1993”. A intenção do legislador foi clara e a previsão pode e deve ser considerada.

É conveniente discorrer, ainda, que os limites jurídicos aplicáveis à alteração dos contratos administrativos, como regra, que levaram à criação do artigo 125, da Lei Federal n. 14.133/2021, visam proteger os princípios da obrigatoriedade de licitação e da isonomia.

Acontece que a Lei Federal n. 14.133/2021 é uma norma de natureza geral, mas nos casos de Concessões Comuns e PPPs, o

assunto deve ser avaliado caso a caso, uma vez que contratos de longo prazo e de espectro amplo não devem estar limitados aos mesmos regramentos dos contratos comuns, pois acarretariam prejuízos para a própria população. Diante disso, é da natureza dos contratos de Concessão Comum e de PPPs a possibilidade de mudança de suas condições iniciais. A discussão que envolve os limites para a alteração unilateral (ou consensual) da concessão pública não é simples (JUSTEN FILHO, 2003. p. 443). Como ensina Marçal Justen Filho:

A temática da modificação das condições originais da concessão não pode ser enfocada à luz dos limites contemplados no art 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666. Esses dispositivos externam princípios com contratos de natureza distinta da concessão. São hipóteses em que os recursos pertinentes à contratação são de responsabilidade do Estado. (...) Não há necessidade de estabelecer alguma forma de limitação ao desembolso derivado de alterações contratuais. (JUSTEN FILHO, 2003, p. 443-444)

No caso de concessões administrativas ou patrocinadas (PPPs), também não se aplica aprioristicamente a referida limitação. Esclarecem Maurício Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado:

Em relação às PPPs, é razoável defender que não incide o aludido art. 65, na medida em que a Lei de PPP tratou de indicar, expressamente, os dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93 que se aplicam aos contratos de PPP, quais sejam: (i) regras sobre limites para exigência de garantias dos licitantes/parceiros privados, e (ii) regras sobre procedimento para contratação, i.e., regras de procedimento licitatório. Como o art. 65 não estabelece regra procedural, mas regra sobre o regime jurídico do contrato, parece-nos claro que não deveria se aplicar aos contratos de PPP.

Além disso, note-se que a lógica econômica dos contratos de concessão e PPP é diferente da dos contratos de mera prestação de serviços, de obra ou de aquisição de equipamentos. Essa diferença torna de difícil justificativa a aplicabilidade, aos contratos de PPP e concessão, dos limites quantitativos e qualitativos para alteração de contratos administrativos previstos na Lei 8.666/93. (RIBEIRO e PRADO, 2012)

Em outra oportunidade, Maurício Portugal e Gabriela Engler afirmam que:

Em contratos de concessão e PPP, é bastante comum alterações para inclusão de novos investimentos não previstos no contrato originário. Apesar disso, a ideia de que o Poder Concedente poderia, a qualquer tempo, exigir novos investimentos que aumentassem o valor do contrato em até 25% sempre nos pareceu completamente incompatível com a natureza desses contratos e, portanto, inaplicável a eles, em virtude do art. 18, caput e do artigo 23, inc. V, ambos da Lei Federal nº 8.987/95. Para cumprir o interesse público, o Poder Concedente sempre pode, contudo, no nosso entendimento, incluir novos investimentos, inclusive que aumentem o contrato em mais que 25%, desde que isso fosse aceito pelo concessionário.

Aliás, em concessões e PPPs, a inclusão de novos investimentos na prática é sempre objeto de negociação entre as partes – e não uma exigência, seca, balizada apenas pelas normas legais e/ou contratuais. (RIBEIRO, 2025, p. 356)

Esse entendimento já foi explicitado pelo TCU, como se observa no acórdão n.º 2247/2018 – Plenário (Processo 031.581/2015-3):

A ANTT considerou que o limite de 25% estabelecido pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, para as alterações dos contratos administrativos não constituiria óbice jurídico para a implementação dos investimentos, pois (peça 112, p. 15): além desse dispositivo não ser desde logo aplicável ao contrato em tela, haja vista o microssistema normativo constante da Lei n. 8.987/95 e da regulamentação correlata, resta assente na jurisprudência do TCU que, tratando-se a equação econômico-financeira de garantia constitucional (art. 37, XXI, CR/88), não há que se falar em limites para sua recomposição...) (grifo nosso)

Logo, em linha com os entendimentos destacados no presente artigo, não há alcance do limitador de 25% (vinte e cinco) da Lei Geral de Licitações para os contratos de Concessão e PPPs.

Cabe pontuar que, especificamente no caso de concessões na área de saneamento básico, vige atualmente limitação estabelecida por meio do Decreto Federal n. 11.599/2023, cujo artigo 6º, §16, veda, após a homologação da concessão, a adesão de outros municípios, ainda que integrem a mesma estrutura de prestação regionalizada. Tal limitação regulamentar, entretanto, não espelha nem decorre de disposições expressas da legislação de regência.

Juridicamente, portanto, não há impedimentos legais à inclusão de municípios integrantes de consórcios públicos em contratos de concessão (concessão comum e PPP) celebrados pelos Consórcios integrados por municípios, mesmo que, originalmente, não tenham participado do projeto e da licitação e ainda que a inclusão represente mais de 25% (vinte e cinco por cento) do valor original do contrato.

Conclusão

A partir da análise desenvolvida ao longo do artigo, é possível extrair as seguintes conclusões principais:

a) A consolidação dos consórcios públicos como sujeitos de direitos e obrigações, com personalidade jurídica própria, representa avanço institucional relevante, exigindo contínuo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, transparência e participação social.

b) A gestão associada de serviços públicos, especialmente por meio de consórcios públicos, constitui instrumento eficaz de cooperação federativa, permitindo a superação de limitações estruturais e a ampliação do alcance das políticas públicas.

c) A Constituição Federal de 1988, ao adotar o modelo de federalismo cooperativo, conferiu legitimidade à atuação conjunta dos entes federativos, estando a gestão associada expressamente prevista no artigo 241, com regulamentação das normas de contratação de consórcios e convênios de cooperação pela Lei n 11.107/2005.

d) Os consórcios públicos, enquanto pessoas jurídicas de direito público ou privado, possibilitam a execução compartilhada de serviços públicos, inclusive mediante concessões e parcerias público-privadas, com ganhos de escala e maior eficiência administrativa.

e) A concessão de serviços públicos por consórcios públicos exige atenção à titularidade, competência e forma de delegação, sendo juridicamente possível a inclusão de novos municípi-

os consorciados em contratos já celebrados, desde que observados os requisitos legais e o interesse público.

f) A limitação de 25% (vinte e cinco por cento) para alterações contratuais, prevista na Lei n. 14.133/2021, não se aplica aos contratos de concessão e PPPs, inclusive quando da inclusão de novos entes consorciados que não descharacteriza o objeto contratual e atende à finalidade pública.

g) Há precedentes e entendimento técnico, como do Tribunal de Contas da União e de Tribunal de Contas estadual, reconhecendo a possibilidade de alterações contratuais em concessões consorciadas, desde que fundamentadas em critérios de vantajosidade, segurança jurídica e eficiência.

Dessa forma, reafirma-se que os consórcios públicos, ao viabilizarem a gestão associada de serviços públicos e a celebração de concessões e parcerias público-privadas, representam uma ferramenta estratégica para o fortalecimento do federalismo cooperativo no Brasil, e a superação de entraves jurídicos e operacionais, aliada à valorização do interesse público e à eficiência administrativa, aponta para um cenário promissor de inovação institucional e ampliação da capacidade estatal de atendimento às demandas coletivas, especialmente em contextos de escassez de recursos e fragmentação territorial, incluindo, assim, a possibilidade de inserção de novos municípios consorciados em concessões já firmadas, mesmo que esse ingresso importe em alteração superior a 25% (vinte e cinco por cento) no respectivo contrato.

Referências

ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. **Serviço de limpeza urbana à luz da lei de saneamento básico:** regulação jurídica e concessão da disposição final de lixo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento - ARIS. Sobre a ARIS. Disponível em: <https://aries.agr.br/aries/sobre>. Acesso em: 06 ago. 2025.

BRASIL. Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento - AGESAN-RS. Informações institucionais. Disponível em: <https://agesan-rs.com.br/>. Acesso em: 06 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de consórcios públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de maio de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107/2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 7063/2017. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoes>

[Web/fichadetramitacao?idProposicao=2124888](https://www.camara.leg.br/proposicoes). Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 2892/2011. Dispõe sobre aprimoramento das regras que regem as Parcerias Público Privadas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoes> [Web/fichadetramitacao?idProposicao=530572](https://www.camara.leg.br/proposicao?idProposicao=530572). Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 15, de 12 de julho de 2018**. Altera a Resolução nº 43, de 2001, para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 13 jul. 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133274>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos. **SEPP, CAIXA e BNDES convocam consórcios que irão receber apoio em concessões no setor de resíduos sólidos urbanos**. Brasília, 21 jul. 2023. Disponível em: <https://ppi.gov.br/sepp-caixa-e-bndes-convocam-consorcios-que-irao-receber-apoio-em-concessoes-no-setor-de-residuos-solidos-urbanos>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Informativo de Jurisprudência nº 602*. REsp 1.398.438/SC, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 04 abr. 2017, DJe 11 abr. 2017. Disponível

em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=016273>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Chamamento Público Conjunto nº 01/2022 – SEPPI/CAIXA/BNDES. *Instrumento de apoio à estruturação de concessões comuns em consórcios públicos*. Brasília, 2022. p. 1–2. Disponível em: <https://ppi.gov.br/seppi-caixa-e-bndes-convocam-consorcios-que-irao-receber-apoio-em-concessoes-no-setor-de-residuos-solidos-urbanos/>. Acesso em: 14 de out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2247/2018 – Plenário. Processo 031.581/2015-3. Relator Augusto Nardes. 26/09/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2279303>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. Disponível em: <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/6-2-1-unilateral-2/>. Acesso em: 30 set. 2025.

CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier; SILVA, Leonardo Rodarte de Almeida e. **Consórcio público:** instrumento de viabilização das parcerias público-privadas em âmbito municipal. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 69, set. 2007.

COSTALDELLO, Angela Cassia; KÄSSMAYER, Karin. **A regionalização da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos sob a perspectiva do Estado Sustentável e da atuação dos Tribunais de Contas.** In: PASQUALINI, Alexandre; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; RAMOS, Rafael (coord.). Direito, sustentabilidade e inovação: estudos em homenagem ao professor Juarez Freitas. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

DALLARI, Adilson Abreu. **Consórcios Públicos e Saneamento Básico.** In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coord.). Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DURÃO, Pedro e Pedro Durão Filho. **Convênios e Consórcios Públicos.** 6. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

FERREIRA, Clayton Alexandre. **O instituto da concessão de serviço público e as novas tendências do direito administrativo.** Âmbito Jurídico, 1 jun. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/o-instituto-da-concessao-de-servico-publico-e-as-novas-tendencias-do-direito-administrativo/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

HENRICHES, Joanni Aparecida; LIMA, Diana Vaz de; CUNHA, Marcus Vinicius. **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência.** 2. ed. Brasília: Confederação Nacional de Municípios – CNM, 2020. p.14.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público.** São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 3. ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 1521-1522; 1536.

LIMA, Edcarlos Alves. **Consórcio público e licitação compartilhada:** alternativa para pequenos municípios. JOTA, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/consorcio-publico-e-licitacao-compartilhada-alternativa-para-pequenos-municipios>. Acesso em: 2 set. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 45. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodvm, 2025. p. 395–401.

MELO JUNIOR, Dirceu Rodolfo de. **O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado:** um desafio para o controle externo brasileiro. Revista do TCU, nº 115, maio/ago 2009. In: INTERESSE PÚBLICO. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P172>. Acesso em: 6 ago. 2025.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público:** concessões, parcerias, permissões e autorizações. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

NASSIF, Thaís. **As Parcerias Público-Privadas (PPPs) brasileiras sob análise crítica:** uma história de concessões. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19. ART02.MG.

RIBEIRO, Maurício Portugal. Reequilibrando o Equilíbrio Econômico-Financeiro e as Renegociações de Contratos Administrativos. **Pode o concessionário se opor à imposição de novos investimentos em contratos de concessão e PPP? Em quais circunstâncias.** Gabriela M. Engler Pinto e Maurício Portugal Ribeiro. São Paulo: Juspadvm, 2025.

RIBEIRO, Maurício Portugal e PRADO, Lucas Navarro. **Alteração de contratos de concessão e PPP por interesse da administração pública:** problemas econômicos, limites teóricos e dificuldades reais. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/download/alteracao-de-contratos-de-concessao-e-ppp-por-interesse-da-administracao-publica-problemas-economicos-limites-teoricos-e-dificuldades-reais/>. Acesso em: 30 de set 2025.

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.

REQUI, Érica Miranda dos Santos. A prestação regionalizada e a gestão associada de serviços públicos de saneamento. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). **Novo marco legal do saneamento.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). **Novo marco legal do saneamento.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

VIEIRA, Luciana Merçon. **Regionalização do Saneamento Básico:** as microrregiões e suas autarquias. Belo Horizonte: Fórum, 2025.