

A ABRANGÊNCIA DA PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE CONTRATAR APLICADA POR CONSÓRCIO PÚBLICO

Dagmar José Belotto⁹¹

Resumo: Este artigo discute a abrangência da penalidade de impedimento de contratar aplicada por consórcios públicos, a partir da análise da Lei nº 11.107/2005 e da Lei 14.133/2021. O problema central examinado é se essa sanção deve limitar-se ao ente que a impõe ou se pode alcançar também o consórcio e os demais municípios que o integram. Para responder a essa questão, investiga-se a natureza jurídica dos consórcios, compreendidos como associações públicas que integram a administração indireta dos entes que aprovaram a lei de ratificação. A pesquisa valeu-se de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Os resultados apontam que, quando a penalidade é aplicada por um município consorciado, ela repercute no consórcio, justamente por este integrar a sua estrutura administrativa. De forma inversa, quando a sanção parte do próprio consórcio, seus efeitos irradiam-se para todos os municípios consorciados, como desdobramento lógico do pacto federativo e da gestão compartilhada. Conclui-se que a interpretação restritiva do regime sancionador, aliada aos princípios da legalidade, moralidade e segurança jurídica, é essencial para evitar contradições e garantir a coerência do sistema de contratações públicas.

Abstract: This article discusses the scope of the prohibition of contracting penalties imposed by public consortia, based on an analysis of Laws No. 11,107/2005 and No. 14,133/2021. The central issue examined is whether

⁹¹ Especialista em Licitações e Contratos Administrativos pelo Centro Universitário Amparense – UNIFIA (2023), Especialista em Direito Público pela Universidade Caxias do Sul – UCS (2016). Especialista em Advocacia Trabalhista pela Universidade Anhanguera – UNIDERP (2014). Graduado Direito pela UNOESC (2013). Diretor Jurídico do Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA. Advogado. E-mail: dagbelotto@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6712852773542108>

this penalty should be limited to the entity imposing it or whether it can also apply to the consortium and its other member municipalities. To answer this question, we investigate the legal nature of consortia, understood as public associations that are part of the indirect administration of the entities that approved the ratification law. The research drew on a review of the literature, documents, and case law. The results indicate that when the penalty is imposed by a consortium member municipality, it impacts the consortium, precisely because the latter is part of its administrative structure. Conversely, when the penalty originates from the consortium itself, its effects extend to all member municipalities, as a logical consequence of the federative pact and shared management. It is concluded that the restrictive interpretation of the sanctioning regime, combined with the principles of legality, morality and legal certainty, is essential to avoid contradictions and ensure the coherence of the public procurement system.

Palavras-Chave: Consórcios Públicos; Licitações; Penalidades Administrativas; Impedimento de Contratar.

Keywords: Public Consortia; Public Procurement; Administrative Sanctions; Contracting Ban.

Sumário: 1. Introdução. 2. Da natureza jurídica do Consórcio Público. 3. Das licitações compartilhadas e licitações conjuntas; 4. Do regime sancionatório da Lei Federal nº 14.133/2021 e a sanção de impedimento de contratar aplicada por Consórcios Públicos; 4.1. A sanção aplicada por município e seus reflexos no consórcio público; 4.2. A sanção aplicada pelo consórcio público e seus reflexos nos municípios consorciados. 5. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A instituição dos consórcios públicos encontra amparo no art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil e na Lei nº 11.107/2005. Embora não se trate de diploma recente, persiste significativo desconhecimento acerca de sua estruturação e de seus limites de atuação, decorrente sobretudo da sua natureza híbrida, que admite dois formatos: associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

No primeiro caso, o consórcio adquire personalidade jurídica de direito público, recebendo tratamento análogo ao de autarquia, seja municipal, estadual ou federal. A partir da aprovação da lei ratificadora, passa a integrar a Administração Indireta do ente federado. Já no segundo formato, como

pessoa jurídica de direito privado, o consórcio atua de forma autônoma, desvinculado da estrutura direta da Administração Pública.

Feitas essas considerações preliminares, a Lei nº 14.133/2021 trouxe profundas mudanças às normas gerais de licitação e contratação da Administração Pública, com o declarado objetivo de modernizar as regras até então vigentes. Todavia, a conjugação dessa legislação complexa com a ainda pouco explorada Lei dos Consórcios Públicos gera uma multiplicidade de interpretações, frequentemente conflitantes, capazes de comprometer a segurança jurídica na aplicação concreta das sanções administrativas.

É nesse cenário que emerge uma questão particularmente sensível: a abrangência da penalidade de impedimento de contratar aplicada por consórcio público. A dúvida que se coloca reside em saber se seus efeitos restringem-se ao próprio consórcio sancionador ou se também alcançam os entes consorciados que dele participam. A legislação é omissa quanto a esse ponto, impondo a necessidade de uma análise sistemática que leve em consideração a natureza jurídica do consórcio e sua forma de constituição.

Nesse contexto, ganha relevo a reflexão sobre a função integradora dos consórcios públicos no pacto federativo. Se, por um lado, representam instrumento de cooperação e eficiência administrativa, por outro, tornam-se terreno fértil para a emergência de conflitos normativos ainda não pacificados pela doutrina nem pela jurisprudência. A ausência de critérios objetivos quanto ao alcance das penalidades abre espaço para interpretações casuísticas, que fragilizam a previsibilidade e dificultam a atuação dos gestores públicos.

Ademais, a relevância prática da matéria justifica-se pela crescente adesão de municípios a consórcios intermunicipais, especialmente em áreas sensíveis como saúde, meio ambiente e infraestrutura. A indefinição sobre os efeitos das sanções aplicadas em tais contextos pode comprometer a continuidade dos serviços públicos e gerar insegurança não apenas aos fornecedores, mas também aos próprios cidadãos, destinatários finais das políticas públicas.

Assim, o problema de pesquisa que se pretende analisar é: “diante da ausência de previsão legal expressa, qual deve ser a extensão da penalidade de impedimento aplicada por consórcios públicos — restrita apenas ao ente coletivo ou também aos entes consorciados?”

O presente artigo tem por objeto analisar a abrangência da penalidade de impedimento de contratar aplicada por consórcios públicos. no âmbito dos consórcios públicos. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar

a natureza jurídica dos consórcios públicos e sua relação com a autonomia dos entes federativos; (ii) avaliar os reflexos das licitações compartilhadas sobre a responsabilidade contratual; e (iii) verificar, à luz da legislação e da jurisprudência, os limites de extensão das penalidades impostas.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica, documental e jurisprudencial. São considerados a Constituição Federal, as Leis nº 11.107/2005 e nº 14.133/2021, além de decretos regulamentadores, doutrina especializada e julgados do Tribunal de Contas da União.

Pretende-se demonstrar que a penalidade de impedimento deve ter interpretação restritiva, aplicando-se apenas ao consórcio ou ao ente consorciado que a impôs, sem automática extensão aos demais entes. Tal interpretação resguarda a autonomia federativa, preserva a segurança jurídica e evita distorções que comprometam a eficácia do modelo de licitações compartilhadas.

2. DA NATUREZA JURÍDICA DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Os valores consagrados nos artigos iniciais da Constituição da República Federativa do Brasil não se limitam a meras diretrizes programáticas; constituem, em verdade, as linhas mestras que orientam a estruturação do Estado brasileiro.

A base constitucional para o desenvolvimento e a legitimação da atuação dos consórcios públicos encontra-se firmemente ancorada no princípio federativo. Esse princípio revela-se como a essência da organização estatal, marcada pela repartição de competências entre esferas autônomas⁹².

A federação caracteriza-se por um processo de descentralização política, mediante o qual determinadas competências são transferidas de um centro para novos núcleos de poder. Não se trata de fragmentação de uma unidade central, mas da criação de entidades parciais cuja capacidade decorre diretamente da Constituição⁹³.

Esse modelo federativo é marcado, entre outros aspectos, pela descentralização do poder, especialmente por meio da criação de unidades dotadas de autonomia política, administrativa e normativa. No Brasil, além da União,

⁹² HARGER, Marcelo. Consórcio Públicos na Lei nº 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

⁹³ GONÇALVES, Bernardo. Curso de Direito Constitucional. 15ª ed. São Paulo: Juspodivm. 2023. p. 230

integram a federação os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, todos investidos de um particular regime de autogoverno e auto-organização⁹⁴.

Na lição de Gonçalves (2023), autonomia traduz a capacidade de exercer atividades dentro de limites previamente fixados pelo ente soberano, enquanto a auto-organização confere a possibilidade de produção normativa própria, de autogoverno e de autoadministração no desempenho das funções estatais.

A estrutura federativa brasileira ganhou novo contorno com a Emenda Constitucional nº 19/1998, a chamada “Reforma Administrativa”. Entre suas inovações, modificou-se a redação do art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil, que passou a disciplinar expressamente os consórcios públicos e os convênios de cooperação, consolidando o regime de gestão associada de serviços públicos como mecanismo legítimo de atuação conjunta entre os entes federativos⁹⁵.

O dispositivo constitucional não deixa margem a dúvidas: a intenção do Constituinte foi fomentar o regime cooperativo, de modo que os serviços públicos possam ser objeto de gestão associada. Tal gestão compreende o conjunto de ações e estratégias voltadas à execução de serviços de interesse comum, envolvendo todos os entes federativos participantes (Carvalho Filho, 2013)⁹⁶.

A gestão associada revela-se como uma das expressões do regime de parceria, caracterizado pela conjugação de esforços ajustados entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público, ou entre entes públicos e privados, com vistas à consecução de finalidades de interesse coletivo.

A finalidade do dispositivo constitucional é, justamente, criar e disciplinar formas de gestão compartilhada de serviços públicos, suprimindo lacuna normativa até então existente no ordenamento pátrio. Esse comando principiológico traduz a ideia de coordenação entre diferentes entes federativos, de modo a implementar políticas públicas que, isoladamente, dificilmente seriam realizadas com a mesma amplitude e eficácia⁹⁷ (Silva, 2018, p. 46).

A essência do instituto repousa, portanto, na cooperação: todos os entes consorciados devem atuar de forma coordenada e harmônica, em prol

⁹⁴ HARGER, Marcelo. Consórcio Públicos na Lei nº 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

⁹⁵ 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 (BRASIL, 1988)

⁹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos. 2ª ed. São Paulo: Atlas. 2013

⁹⁷ SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos Consórcios Públicos. Curitiba: Juruá. 2018. p.46

da execução de serviços públicos de interesse comum. Conforme leciona Heinen (2022, p. 387), “os consórcios públicos são ajustes administrativos entre entes públicos para a constituição de associações públicas ou privadas. Estas instituições, portanto, constituem a união de entes federados (entes políticos), visando a implementar políticas públicas comuns ou de interesse comum”⁹⁸.

Com a regulamentação trazida pela Lei nº 11.107/2005, o consórcio público consolidou-se como solução jurídica capaz de conferir respaldo legal à gestão associada de serviços públicos por diversos entes federativos, ao mesmo tempo em que resguarda a autonomia federativa. No caso de consórcio constituído sob a forma de associação pública, este integra a administração indireta do ente federado, assumindo natureza análoga à das autarquias⁹⁹ (Silva, 2018).

Assim, a constituição de um consórcio público visa precipuamente à implementação de políticas públicas comuns ou à realização de interesses compartilhados. Em sintonia com a evolução do Direito Administrativo, que vem progressivamente incorporando modelos participativos, democráticos e humanizados de gestão, as licitações assumem papel central na viabilização dessas políticas, refletindo diretamente no atendimento às demandas sociais¹⁰⁰.

Importante enfatizar que o consórcio público dotado de personalidade jurídica de direito público integra a estrutura da administração do ente federado que aprovou a lei de ratificação do contrato de consórcio, passando, por consequência, a integrar sua administração indireta. Nessa condição, a atuação do consórcio ocorre em nome e no interesse dos entes consorciados que o compõem.

3. DAS LICITAÇÕES COMPARTILHADAS E LICITAÇÕES CONJUNTAS

A centralização das compras públicas tem se consolidado como prática eficiente para garantir a aquisição de bens e a contratação de serviços com

⁹⁸ HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo. 3º Ed. São Paulo: Juspodivm. 2022.

⁹⁹ SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos Consórcios Públicos. Curitiba: Juruá. 2018. p. 46.

¹⁰⁰ GUIMARÃES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. Controle das políticas públicas por meio das licitações. Publicação em 15.05.2014. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_2_15_02.pdf

melhor qualidade e a custos mais reduzidos. Ao unificar os trâmites, busca-se implementar uma gestão cooperativa entre os entes federativos, capaz de reduzir gastos, otimizar processos e elevar a eficiência administrativa pela racionalização de procedimentos antes repetidos de forma dispersa.

Os ganhos desse modelo manifestam-se em diferentes dimensões. Destaca-se, inicialmente, a redução dos custos operacionais, já que a condução de um único processo licitatório pelo consórcio substitui a multiplicação de certames idênticos por cada ente. Soma-se a isso a economia decorrente das compras em grande escala, que propicia condições negociais mais vantajosas, além do fortalecimento do poder de fiscalização, seja no acompanhamento da execução contratual e aplicação de sanções, seja na atuação dos órgãos de controle.

O fundamento jurídico para a centralização das compras por consórcios públicos encontra respaldo no art. 19 do Decreto nº 6.017/2007, que autoriza a realização de licitação centralizada em benefício da administração direta e indireta dos entes consorciados. Esse modelo de licitações compartilhadas organiza-se em duas fases complementares: a fase centralizada, conduzida pelo consórcio público, que recebe as demandas e elabora os documentos do certame; e a fase descentralizada, a cargo de cada ente participante, responsável pelo pagamento, liquidação e recebimento do objeto contratado.

Nessa sistemática, o consórcio público atua como órgão gerenciador do registro de preços, incumbido da preparação, condução e fiscalização geral do processo licitatório. Já os entes participantes, na condição de órgãos executores, assumem as responsabilidades contratuais próprias: celebrar os ajustes, empenhar recursos, liquidar despesas, efetuar pagamentos e fiscalizar tecnicamente os objetos entregues, em conformidade com a legislação aplicável.

Trata-se, portanto, de um modelo que alia cooperação e autonomia. De um lado, a centralização dos procedimentos licitatórios racionaliza a atuação administrativa e amplia o poder de negociação; de outro, a descentralização da execução contratual preserva a autonomia de cada ente consorciado, que mantém controle sobre a execução e adequação local dos serviços ou bens adquiridos.

A Lei nº 14.133/2021 reforça esse desenho institucional ao disciplinar, em seu art. 18, os requisitos para a participação dos entes em licitações compartilhadas, exigindo a demonstração do interesse comum e a comprovação da disponibilidade orçamentária. O art. 181 da mesma lei vai além ao

autorizar expressamente que os consórcios públicos realizem licitações para atender interesses comuns, destacando no parágrafo único que a execução dos contratos poderá ser realizada diretamente pelos entes consorciados.

Esse arranjo normativo confirma a vocação dos consórcios públicos como instâncias de gestão técnica e procedimental dos atos licitatórios, sem que necessariamente assumam a execução material dos contratos. Longe de representar uma distorção da lógica consorcial, tal configuração valoriza a natureza federativa, garantindo eficiência pela centralização dos procedimentos e, simultaneamente, preservando a autonomia municipal pela descentralização da execução contratual.

É nesse ponto que começam a surgir as dúvidas quanto à abrangência das penalidades aplicadas pelo consórcio público. Uma vez resguardada a autonomia do ente consorciado na execução contratual, caberia a este a atuação direta na gestão e fiscalização dos contratos celebrados, inclusive na aplicação de sanções administrativas decorrentes de descumprimento contratual. A questão que se coloca, portanto, é se as penalidades impostas pelo consórcio — na qualidade de órgão gerenciador do processo licitatório — irradiam seus efeitos apenas sobre as contratações centralizadas ou se alcançam igualmente os contratos executados de forma descentralizada pelos entes consorciados. Essa zona de incerteza, fruto da omissão legislativa, exige análise detida da natureza jurídica do consórcio e da forma pela qual se estabelece a repartição de competências entre o ente coletivo e os entes que o compõem.

4. DO REGIME SANCIONATÓRIO DA LEI FEDERAL N. 14.133/2021 E A SANÇÃO DE IMPEDIMENTO DE CONTRATAR APLICADA POR CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A aplicação das sanções representa uma prerrogativa estatal, reconhecida como cláusula exorbitante das contratações públicas (art. 104, IV, da Lei 14.133/2021) e não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública (art. 156, § 9º, da Lei 14.133/2021).

O direito administrativo sancionador ainda constitui campo relativamente pouco explorado pela doutrina nacional. Não obstante, os órgãos de controle, por meio de sua jurisprudência, têm exigido dos gestores públicos uma postura cada vez mais proativa, seja na prevenção e no enfrentamento

de práticas ilícitas em licitações e contratos, seja na apuração obrigatória de infrações administrativas decorrentes dessas contratações. Esse movimento impulsiona a adoção de mecanismos de gestão de riscos que não se limitem a soluções formais, mas que sejam capazes de produzir resultados concretos na política de compras públicas.

Paralelamente, o arcabouço normativo também tem evoluído. A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) passou a disciplinar a matéria de maneira mais ampla e detalhada do que a legislação anterior, reforçando o papel do direito administrativo sancionador na regulação das contratações públicas. Esse avanço normativo vem acompanhado de regulamentos específicos que tratam do procedimento sancionador no âmbito das unidades administrativas, consolidando um cenário em que a responsabilização e a eficiência caminham lado a lado.

Ainda no contexto conceitual, merece destaque a decisão proferida no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº 24.559/PR, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, na qual se reconheceu expressamente que os princípios, garantias e normas aplicáveis ao direito processual penal estendem-se, por analogia, ao direito administrativo sancionador¹⁰¹.

A Lei Federal nº 14.133/2021 proporcionou singela modificação no trato da matéria, sendo que o ponto de maior relevo foi o aperfeiçoamento na descrição das infrações dedicando artigo específico para tal.

Em razão das infrações praticadas pelos licitantes ou contratadas, a Administração Pública, após ampla defesa e contraditório, poderá aplicar as seguintes sanções (art. 156 da Lei 14.133/2021): a) advertência; b) multa; c) impedimento de licitar e contratar; d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

O rol de expiações previstas nos incisos I a IV do caput do art. 156 não são escalonadas. Significa dizer que não é necessário primeiro aplicar advertência, para depois ministrar multa e assim sucessivamente. A pena mais ou menos grave estará proporcionalmente relacionada com a gravidade da conduta, com a intensidade do dano etc¹⁰².

É preciso rememorar que, no contexto da legislação anterior, havia intensa controvérsia a respeito da abrangência territorial ou espacial das

¹⁰¹ STJ, RMS nº 24.559/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 03/12/2009, DJe de 01/02/2010

¹⁰² HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo. 3º Ed. São Paulo: Juspodivm. 2022.

sanções de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração” (atualmente, “impedimento de licitar e contratar”) e a declaração de inidoneidade (Oliveira, 2025)¹⁰³.

Com a Lei 14.133/2021, a polêmica mencionada acima é resolvida em favor da distinção entre os efeitos espaciais ou territoriais das duas sanções. De acordo com os §§ 4º e 5º do art. 156 da Lei, enquanto a sanção de “impedimento de licitar e contratar” possui efeito restritivo e impede a participação em licitação ou a contratação da empresa punida no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo sancionador, a sanção de “declaração de inidoneidade” possui efeito extensivo, com o afastamento da empresa sancionada das licitações e contratações promovidas pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos. (Oliveira, 2025)¹⁰⁴

Importante destacar que essas sanções possuem natureza externa ao contrato, pois seus efeitos se estendem para além dos limites da contratação específica que gerou a penalidade. Outrossim, possuem efeitos *ex nunc* não retroagindo para alcançar contratos em curso formalizados pela sociedade sancionada. Dessa forma, a eventual aplicação das citadas penalidades não tem o condão de acarretar a extinção automática dos contratos em andamento (Mafissoni, 2023)¹⁰⁵.

A sanção de impedimento de licitar e contratar será aplicada pelas infrações administrativas previstas nos incisos, II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave. A nova sanção consiste em impossibilidade de participar de licitações e contratos na esfera federativa em que aplicado, ou seja, se aplicado por autarquia municipal, estende-se ao município e a sua administração indireta; se aplicado por ministério do âmbito da União, estende-se à Administração direta e indireta da União. Se aplicado por fundação estadual, à administração direta e indireta do Estado. O prazo de efeitos da sanção é de até 3

¹⁰³ OLIVEIRA; Rafael Carvalho Rezende. Sanções nas licitações e contratações: avanços e desafios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 20/09/2025

¹⁰⁴ OLIVEIRA; Rafael Carvalho Rezende. Sanções nas licitações e contratações: avanços e desafios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 20/09/2025

¹⁰⁵ MAFISSONI, Viviane. Ebook: o direito administrativo sancionador de licitantes e contratados: uma abordagem teórico-prática a partir das regras previstas na Lei nº 14.133/21. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 08 jun. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2023/06/ebook-infracoes-e-sancoes-nllc-vivi-maio-2023-rev30maio2023.pdf>

anos, devendo ser avaliada conforme os critérios do edital de períodos mais curtos até o máximo (SARAI, 2025)¹⁰⁶

A temática da abrangência das penalidades de impedimento de contratar aplicada no âmbito dos consórcios públicos ainda é marcada por lacunas normativas e incertezas interpretativas. O debate torna-se mais complexo na medida em que se confrontam duas situações distintas: a sanção aplicada por um ente consorciado e seus efeitos sobre o consórcio público; e, em sentido inverso, a penalidade imposta pelo próprio consórcio público e seus reflexos sobre os municípios que o integram.

4.1. A sanção aplicada por município e seus reflexos no consórcio público

Quando a penalidade de impedimento de contratar é aplicada por um município consorciado, seus efeitos não podem ser considerados restritos apenas à esfera interna desse ente. Isso porque o consórcio público, quando constituído como associação pública, integra a administração indireta dos entes federativos que o compõem, uma vez que adquire personalidade jurídica de direito público e natureza análoga à das autarquias. Nesse sentido, a sanção imposta pelo município repercute diretamente no consórcio público, uma vez que este não se dissocia juridicamente da estrutura administrativa do ente consorciado, mas antes atua como extensão de sua capacidade administrativa.

Tal conclusão encontra respaldo no próprio princípio do pacto federativo, que impõe a harmonização e a cooperação entre os entes da federação. Se a finalidade precípua do consórcio público é justamente viabilizar a gestão associada e execução de políticas públicas comuns, seria contraditório admitir que uma empresa sancionada por determinado município pudesse contratar com o consórcio do qual este faz parte. Isso representaria verdadeiro esvaziamento da eficácia da penalidade e violação ao equilíbrio federativo.

A natureza sancionatória da medida também reforça essa compreensão. O direito administrativo sancionador é regido pelo princípio da efetividade: a sanção deve produzir resultados concretos de prevenção e repressão a condutas ilícitas. Permitir que o consórcio — integrante da administração

¹⁰⁶ SARAI, Leandro. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 Comentada por Advogados Públicos. 5ª ed. São Paulo: Juspodivm. 2025.

indireta — mantenha relações contratuais com empresa sancionada pelo município equivaleria a frustrar a finalidade preventiva da pena, incentivando o desvio de contratações para a via indireta.

Portanto, a sanção de impedimento aplicada por um município deve irradiar seus efeitos para o consórcio público a que está vinculado. Qualquer interpretação em sentido contrário comprometeria tanto a lógica do pacto federativo quanto a efetividade do regime sancionador, fragilizando o sistema de integridade das contratações públicas.

4.2. A sanção aplicada pelo consórcio público e seus reflexos nos Municípios consorciados

Situação distinta ocorre quando a sanção de impedimento é aplicada pelo próprio consórcio público, na qualidade de órgão gerenciador de licitações compartilhadas. Nesse cenário, a abrangência da sanção mostra-se naturalmente mais ampla, irradiando seus efeitos sobre todos os entes consorciados, ainda que a execução contratual se dê de forma descentralizada.

Tal consequência decorre da própria estrutura de constituição do consórcio público. Para que um município integre o arranjo consorcial, é necessária a edição de uma lei específica que ratifique o protocolo de intenções, nos termos da Lei nº 11.107/2005. Essa lei possui caráter constitutivo, pois somente a partir. Nessa medida, cada município consorciado incorpora o consórcio à sua administração indireta, vinculando-se juridicamente às decisões e atos praticados pela entidade interfederativa.

Nesse contexto, a sanção aplicada pelo consórcio não pode ser interpretada como restrita a ele próprio, sob pena de se criar um “vácuo sancionatório” capaz de fragilizar a lógica da cooperação federativa. Admitir que um licitante penalizado pelo consórcio pudesse contratar livremente com um dos entes consorciados seria esvaziar a eficácia da sanção, ferindo os princípios da moralidade administrativa, da isonomia entre licitantes e da eficiência na gestão pública.

O efeito irradiante, portanto, é consequência lógica da natureza consorcial: se o consórcio é parte integrante da administração indireta de todos os entes que o compõem, a sanção que ele aplica deve, necessariamente, vincular a atuação desses mesmos entes.

Além disso, a unidade do processo licitatório conduzido pelo consórcio exige coerência na aplicação de penalidades. Permitir que os municípios

consorciados ignorem a sanção aplicada pelo órgão central geraria contradições práticas: uma empresa poderia ser considerada impedida para contratar com o consórcio, mas ainda assim firmar contratos individualmente com seus membros, o que afrontaria a segurança jurídica e deslegitimaria o sistema consorcial.

Portanto, a penalidade de impedimento de contratar, aplicada pelo consórcio público deve irradiar efeitos sobre todos os municípios consorciados, não por extensão indevida da sanção, mas porque o consórcio é parte integrante da própria estrutura administrativa de cada ente. A consequência lógica é que a empresa sancionada se torna inabilitada não apenas perante o consórcio, mas também perante os entes consorciados individualmente considerados, uma vez que a atuação do consórcio projeta-se como expressão da vontade coletiva dos entes federados, juridicamente institucionalizada pelo pacto consorcial.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou enfrentar a questão da abrangência da penalidade de impedimento aplicada por consórcios públicos, indagando se seus efeitos se restringem ao próprio ente consorcial ou se se estendem também aos municípios consorciados.

A análise partiu do exame da natureza jurídica dos consórcios públicos, prevista no art. 241 da Constituição Federal e disciplinada pela Lei nº 11.107/2005, bem como dos fundamentos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021. Verificou-se que, quando instituídos como associações públicas, os consórcios integram a administração indireta de cada um dos entes que os ratificaram por lei específica, assumindo natureza de autarquias interfederativas. Esse ponto mostrou-se essencial para compreender o alcance das sanções aplicadas.

No desenvolvimento do trabalho, constatou-se que a penalidade de impedimento aplicada por um município consorciado reflete diretamente no consórcio público, justamente porque este integra a sua administração indireta. A lógica do pacto federativo e a necessidade de preservar a eficácia das sanções impedem que a empresa punida por determinado ente possa, indiretamente, contratar com a entidade interfederativa por ele composta. Trata-se de manifestação da unidade federativa, que repele contratações contraditórias e assegura a efetividade do regime sancionador.

Em sentido inverso, verificou-se que a penalidade de impedimento aplicada pelo consórcio público deve irradiar seus efeitos para todos

os municípios consorciados. Ao delegar ao consórcio a condução da fase centralizada do processo licitatório, os entes vinculam-se às decisões dele emanadas, inclusive quanto à aplicação de sanções. Essa consequência não viola o princípio da intranscendência da pena, uma vez que a sanção não extrapola a pessoa do infrator, mas apenas se projeta de forma unitária sobre todos os entes que integram o arranjo consorcial.

A correta compreensão do tema exige uma hermenêutica que equilibre os fundamentos do direito sancionador com as peculiaridades do regime dos consórcios públicos, preservando tanto a autonomia municipal quanto a segurança jurídica dos processos licitatórios compartilhados.

Dessa forma, respondendo ao problema de pesquisa, conclui-se que a penalidade de impedimento aplicada no âmbito dos consórcios públicos possui natureza irradiante, alcançando tanto o consórcio quanto os municípios que dele fazem parte, a depender do polo em que a sanção é aplicada.

Quanto aos objetivos específicos, verificou-se que: a natureza jurídica dos consórcios públicos, como autarquias interfederativas, legitima a extensão dos efeitos sancionatórios; as licitações compartilhadas revelam-se o ambiente no qual essas sanções ganham maior relevo, exigindo coerência no tratamento dado às empresas sancionadas; à luz do direito administrativo sancionador, princípios como a legalidade estrita, a isonomia, a moralidade e a efetividade da sanção oferecem o suporte dogmático necessário para justificar o alcance da penalidade.

Em conclusão, a interpretação sistemática do ordenamento jurídico conduz à compreensão de que a sanção de impedimento aplicada por consórcio público deve irradiar seus efeitos sobre todos os entes consorciados, ao passo que a penalidade aplicada por um município consorciado igualmente alcança o consórcio que integra sua administração indireta. Essa leitura preserva a lógica federativa, assegura a eficácia do sistema sancionador e reforça a segurança jurídica das contratações públicas no âmbito da gestão consorciada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL.[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2024

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: DF. Presidência da

República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em 18 set. 2025.

BRASIL, **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativo. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL, **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça STJ, **RMS nº 24.559/PR**, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 03/12/2009, DJe de 01/02/2010

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

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª Ed. São Paulo: Juspodivm. 2023.

GUIMARÃES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. **Controle das políticas públicas por meio das licitações**. Publicação em 15.05.2014. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_2_15_02.pdf

HARGER, Marcelo. **Consórcio Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 3º Ed. São Paulo: Juspodivm. 2022.

MAFISSONI, Viviane. **Ebook: o direito administrativo sancionador de licitantes e contratados**: uma abordagem teórico-prática a partir das regras previstas na Lei nº 14.133/21. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 08 jun. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

OLIVEIRA; Rafael Carvalho Rezende. **Sanções nas licitações e contratações**: avanços e desafios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Publicação em 09.04.2025. Acesso em: 12 set. 2025.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. **Manual dos Consórcios Públicos**. Curitiba: Juruá. 2018. p.46.

Enviado em 23.09.2025.

Aprovado em 27.01.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.