



PROCESSO : 201.838-1/2025
PRINCIPAL : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
ECONOMICO, SOCIAL E AMBIENTAL - PORTAL DO ARAGUAIA
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME MALUF

Senhor Conselheiro Relator:

1. Introdução

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental – Portal do Araguaia, solicitando esclarecimentos sobre a possibilidade de a Lei Estadual nº 12.809/2025, que estabelece critérios para entrega dos recursos aos municípios a título de transferência voluntária, ser aplicada aos consórcios públicos que tenham proposta de convênio com municípios de até cinquenta mil habitantes e não esteja em situação de inadimplência, nos seguintes termos:

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental – Portal do Araguaia (CIDESAPA), por meio do seu Presidente, vem respeitosamente solicitar consulta acerca da Lei Estadual nº 12.809, de 27 de fevereiro de 2025, que estabelece critérios para entrega de recursos aos municípios a título de transferência voluntária.

Art. 1º O ato de entrega dos recursos aos municípios a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere e dos adiantamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, as quais devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso.

Parágrafo único. A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de inadimplência do município de até cinquenta mil habitantes.

Caso o Consórcio Intermunicipal tenha uma proposta de convênio para atender uma prefeitura de até cinquenta mil habitantes e esteja sem a certidão de habilitação plena, o Consórcio poderá atender o município com abrangência dessa Lei?

Não foram juntados outros documentos aos autos.





2. Requisitos de admissibilidade

Segundo a Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo – CPCE), os processos de consultas formais são admitidos no TCE/MT nos seguintes termos:

CPCE

Art. 78. O Plenário decidirá sobre consulta formulada ao Tribunal de Contas.

Parágrafo único. São legitimados a formular consulta:

I – no âmbito estadual, o Governador, o Presidente do Tribunal de Justiça, o Presidente da Assembleia Legislativa, os Secretários de Estado, o Procurador Geral do Estado, o Procurador Geral de Justiça, o Defensor Público Geral e os dirigentes máximos de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais;

II – no âmbito municipal, o Prefeito, o Presidente da Câmara Municipal e os dirigentes máximos de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

III - conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

IV - as entidades que, por determinação legal, são representativas dos Poderes Executivo e Legislativo em âmbito municipal.

Art. 79. O legitimado poderá formular consulta, a fim de que o Tribunal de Contas se manifeste sobre questão jurídica que esteja na sua esfera de competências.

Parágrafo único. As consultas poderão versar sobre interpretação da legislação, da decisão, do precedente ou da regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas.

Art. 80. Além dos requisitos gerais de todo ato postulatório, o requerimento de consulta obrigatoriamente conterá:

I - indicação precisa de seu objeto, incluindo uma descrição completa de todos os fatos reputados relevantes quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

II - formulação em tese;

III - indicação de todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida.

Parágrafo único. Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que não atender aos requisitos poderá ser admitida pelo relator.

Art. 81. A consulta não será admitida pelo relator quando:

I - envolver tema alheio às competências do Tribunal de Contas ou questão puramente hipotética, especulativa ou desvinculada de qualquer problema específico;





II - exigir, para sua análise, consideração de fatos outros além daqueles descritos pelo consulente;

III - não permitir, a partir exclusivamente das informações fornecidas, uma resposta adequadamente informada da parte do Tribunal de Contas;

IV - já estiver sendo analisada em outros procedimentos de natureza sancionatória ou fiscalizatória, no âmbito do Tribunal de Contas, caso em que deverão ser identificados na decisão de indeferimento.

Art. 82. A resposta à consulta deverá se ater ao exame da questão provocada pelo consulente.

Parágrafo único. A resposta à consulta vincula o Tribunal de Contas até ulterior revisão.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso (RITCE/MT), instituído pela Resolução Normativa nº 16/2021, regulamentando a matéria, dispõe acerca dos requisitos de admissibilidade das consultas formais em seu art. 222, abaixo transcrito:

RITCE/MT

Art. 222. O Plenário decidirá sobre consulta formulada ao Tribunal de Contas que deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – ser formulada em tese;

III – conter precisamente seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas;

V – indicar todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida;

VI – ser instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consulente.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto.

§ 2º Ressalvada a hipótese mencionada no parágrafo anterior, referindo-se à consulta a caso concreto ou não preenchendo algum dos demais requisitos de admissibilidade, o Relator determinará seu arquivamento por meio de decisão monocrática fundamentada.

§ 3º A decisão em consulta formal, a partir de sua publicação, vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema até ulterior decisão.

§ 4º A consulta formal que versa sobre caso concreto, se conhecida pelo relator por





haver relevante interesse público, será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto.

§ 5º A necessária formulação em tese da consulta formal tem por finalidade evitar que o consulente apresente quesitos visando obter prévia autorização ou assessoramento direto do Tribunal de Contas para a prática de atos de gestão ou prejulgamento de alguma legislação, ato administrativo ou contexto fático.

§ 6º O Relator poderá requerer ao consulente esclarecimento dos quesitos da consulta formal, caso seja solicitado pela unidade técnica ou pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo.

§ 7º A decisão em consulta formal poderá prever regime de transição ou modulação de efeitos quando indispensável para que a nova decisão seja cumprida de forma proporcional, equânime, eficiente e/ou sem prejuízo ao interesse público.

§ 8º As consultas formais respondidas pelo Plenário deverão se ater ao exame da questão provocada pelo consulente e serão divulgadas em sistema, além da inclusão na consolidação de entendimentos técnicos.

§ 9º Cabe à Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo atualizar a consolidação de entendimentos técnicos do Tribunal, a qual compete sistematizar os entendimentos do Plenário exarados em processos de consulta formal.

Depreende-se da leitura dos dispositivos acima que, em regra, os requisitos de admissibilidade compreendem o cumprimento de certas exigências legais consideradas necessárias ao regular desenvolvimento do processo, cujo descumprimento poderá ensejar o seu arquivamento, mediante decisão monocrática fundamentada (art. 222, § 2º do RITCE/MT).

Além disso, para que a consulta seja admitida e respondida, é necessário que a indagação não se enquadre em nenhuma das hipóteses do art. 81 da Lei Complementar Estadual nº 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo – CPCE), ou seja, não deve envolver tema alheio às competências do Tribunal de Contas ou questão puramente hipotética, especulativa ou desvinculada de qualquer problema específico; não exigir, para sua análise, consideração de fatos outros além daqueles descritos pelo consulente; não permitir, a partir exclusivamente das informações fornecidas, uma resposta adequadamente informada da parte do Tribunal de Contas e se já estiver sendo analisada em outros procedimentos de natureza sancionatória ou fiscalizatória no âmbito do Tribunal de Contas, caso em que deverão ser identificados na decisão de indeferimento.

Não se verificou a presença de nenhuma das situações impeditivas descritas acima, inclusive não foi constatado processo de natureza fiscalizatória ou sancionatória neste Tribunal de Contas da consulente no Sistema de Controle de Processos – ControlP.





Quanto aos legitimados para a proposição de consulta formal, o art. 223, do Regimento Interno, regulamentando o disposto no art. 78, parágrafo único, do CPCE, prevê o seguinte:

Art. 223. Estão legitimados a formular consulta formal:

(...)

II – no âmbito municipal:

a) o Prefeito;

b) o Presidente da Câmara Municipal;

c) os dirigentes máximos de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município e conselhos constitucionais e legais.

III – os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

IV – as entidades que, por determinação legal, são representativas dos Poderes Executivo e Legislativo em âmbito municipal.

Da leitura da consulta formulada, verifica-se que houve o preenchimento dos requisitos exigidos nos incisos I a V do art. 222 do RITCE/MT, tendo em vista que a dúvida se encontra na esfera de competência do Tribunal de Contas (convênios e instrumentos congêneres), foi formulada em tese, houve a indicação precisa de seu objeto, incluindo uma descrição completa de todos os fatos reputados relevantes quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

Além disso, apresentou-se os dispositivos de lei relacionados ao objeto e as questões específicas a serem respondidas.

No entanto, não foi instruída com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultante e nem apresentado justificativa comprovada.

Apesar do descumprimento deste requisito de admissibilidade previsto no inciso VI do art. 222 do RITCE/MT, sugere-se ao Relator que analise a possibilidade de admitir a consulta, nos termos do parágrafo único do art. 80 do CPCE e do §1º do art. 222 do RITCE/MT, considerando que o tema possui relevância, uma vez que envolve a transferência de recursos para municípios pequenos, principalmente com dificuldades financeiras, já que inclui os municípios inadimplentes.

Assim, no caso de a consulta ser admitida pelo Relator, como forma de propiciar a celeridade processual, já encaminhamos a análise de mérito.





3. Exame de mérito

A dúvida versa sobre a possibilidade de aplicação da Lei Estadual nº 12.809/2025, que estabelece critérios para entrega dos recursos aos municípios a título de transferência voluntária, para que o consórcio público aplique recursos de convênio em um município de até cinquenta mil habitantes que esteja sem a certidão de habilitação plena.

A Lei Estadual nº 12.809/2025 tem por escopo normatizar critérios para que municípios com até 50 mil habitantes possam celebrar convênios, emitir empenhos, receber transferências voluntárias de recursos e bens em doação, mesmo que não estejam totalmente adimplentes. Segue os dispositivos da lei em comento:

LEI Nº 12.809, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2025 - D.O. 27.02.2025 - ED. EXTRA.

Estabelece critérios para entrega dos recursos aos municípios a título de transferência voluntária.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, tendo em vista o que dispõe o art. 42 da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º O ato de entrega dos recursos aos municípios a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere e dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, as quais devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso.

Parágrafo único A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do município de até cinquenta mil habitantes.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e tem vigência até o dia 31 de dezembro de 2025.

A lei prevê a entrega de recursos e bens a municípios e a dúvida do consulente é se esta norma pode ser aplicada a consórcios públicos que tenham propostas de convênio para ser utilizadas em município inadimplente de até cinquenta mil habitantes.

A Constituição Federal prevê que 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” (art. 241).





Deste modo, os consórcios públicos são formados por dois ou mais entes federados, na forma da Lei nº 11.107/2005, constituída como entidade de direito público ou privado para a gestão associada de serviços públicos ou a execução de ações conjuntas de interesse comum.

O objetivo de sua criação, portanto, é a cooperação federativa, a descentralização de competências e a otimização do uso de recursos públicos.

Com relação à situação de inadimplência, observa-se que a ressalva foi feita para municípios com até cinquenta mil habitantes. Além disso, verifica-se que a citada lei estadual não foi específica sobre o motivo da pendência do ente público, permitindo a celebração de transferência voluntária mesmo inadimplente.

No entanto, embora essa discussão não seja objeto propriamente da dúvida do consulente, entende ser necessário, sob o ponto de vista do controle, trazer a questão da possibilidade de lei ordinária afastar restrição estabelecida em lei complementar ou até mesmo a Constituição Federal.

Conforme o entendimento dado pela Advocacia Geral da União – AGU¹, é possível que lei ordinária desconsidere requisitos de regularidade fiscal e afaste a situação de inadimplência de municípios de até cinquenta mil habitantes para recebimento de recursos de convênio, desde que a Constituição Federal não tenha definido o requisito como obrigatório, ou que o requisito esteja previsto em lei complementar, desde que o tema não seja restrito à reserva de lei complementar, conforme seguinte parecer:

PARECER n. 00008/2021/CNCIC/CGU/AGU

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. SUSPENSÃO DA RESTRIÇÃO. COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS DE REGULARIDADE FISCAL PARA OS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 50.000 HABITANTES. CONVÊNIOS. REQUISITOS. HIERARQUIA DAS LEIS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

I. As exceções previstas em lei ordinária que permitem a celebração de uma transferência voluntária mesmo em caso de inadimplência do ente conveniente ou não cumprimento de uma das condições para celebração do instrumento (art. 22 da Portaria Interministerial nº 424 de 2016), possuem plena validade e eficácia, **aplicando-se mesmo que a inadimplência se refira a condição prevista em Lei Complementar**, isto porque (i) a aplicação de uma exceção para realização da

¹ AGU. PARECER n. 00008/2021/CNCIC/CGU/AGU, disponível na internet: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=788517800, acesso em 10.11.2025.





transferência não afasta uma exigência ao ente político disposta na mesma norma, (ii) não há hierarquia entre normas complementares e ordinárias, e (iii) o tema atinente às transferências voluntárias (critérios/exigências/restrições/condições) não é restrito à reserva de lei complementar.

II. Caso o requisito esteja previsto na Carta Maior, a exceção prevista em Lei só não irá ser aplicada se a própria Constituição Federal **definir o requisito como obrigatório para realizar transferências voluntárias, não estabelecendo exceções**. Como exemplo, pode-se citar a regularidade no pagamento de precatórios judiciais (art. 97, ADCT), descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social (art. 167, XII, CRFB) e descumprimento dos limites com despesas de pessoal (art. 169, §2º, CRFB).

III. A exceção disposta no art. 84, §2º, na LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020) aplica-se a todas as exigências previstas em "**cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais**", com exceção às vedações constitucionais expressas. Requisitos **não** presentes nos mesmos cadastros ou sistemas são **exigíveis** e dependem de comprovação na forma estabelecida pela Portaria Interministerial nº 424 de 2016 (art. 22, §§ 12º e 13º).

Conforme já exposto, os consórcios intermunicipais têm por objetivo estabelecer relações de cooperação federativa para alcançar objetivos de interesse comum que dificilmente se resolveriam individualmente ou, ainda, para alcançar maior economia de esforços e recursos.

Por essas razões, entende-se que, apesar de a Lei Estadual nº 12.809/2025 dispor textualmente sobre entes municipais, os consórcios públicos podem ser beneficiários desta norma e receber transferências de recursos e de bens para aplicarem em municípios com até cinquenta mil habitantes, independente da situação de adimplência.

A interpretação extensiva tem por escopo alcançar uma maior eficiência e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população, não só dos municípios que compõem o consórcio, mas de toda região.

Assim e em resposta ao consulente, entende-se que as disposições da Lei Estadual nº 12.809/2025 podem ser aplicadas a consórcios públicos que possuam propostas de convênio para atender municípios de até cinquenta mil habitantes, independente da situação de adimplência do ente.

4. Conclusão e proposta de encaminhamento

Considerando os argumentos apresentados, com fundamento no art. 224, §





1º, do RITCE/MT, propõe-se ao Exmo. Conselheiro Relator, admitir a presente consulta e, no mérito, respondê-la nos termos delineados na ementa a seguir, colhido, preliminarmente, o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência (CPNJur) sobre os pontos descritos no art. 3º, parágrafo único, inciso III, “a”, da Resolução Normativa nº 13/2021:

Consórcio Público. Transferências voluntárias. Aplicação da Lei Estadual nº 12.809/2025 aos consórcios públicos. Município de até cinquenta mil habitantes. Situação de inadimplência.

As disposições da Lei Estadual nº 12.809/2025 podem ser aplicadas a consórcios públicos que possuam propostas de convênio para atender municípios de até cinquenta mil habitantes, independente da situação de adimplência do ente.

É o parecer.

Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 12 de junho de 2025.

*(assinatura digital)*³

Bruna Henriques

Auditora Pública Externa

³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

