

## NOTA TÉCNICA Nº 37/2020

Brasília, 10 de junho de 2020.

---

**ÁREA:** Consórcios Públicos

**TÍTULO:** Contratação de pessoal nos consórcios públicos: regime e forma de acesso

**REFERÊNCIAS:** Constituição Federal de 1988

Lei Federal 11.107/2005

Lei Federal 13.822/2019

Decreto 6.017/2017

**AUTORA:** Joanni Aparecida Henrichs

---

### 1. Contextualização

Os consórcios públicos são pessoas jurídicas, constituídas como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formadas exclusivamente por Entes da Federação e que, para sua constituição e atuação, devem atender às exigências da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007.

Eles têm por propósito estabelecer relações de cooperação federativa para alcançar objetivos de interesse comum que dificilmente se resolveriam individualmente ou, ainda, para alcançar maiores feitos com a união e a economia de esforços e recursos.

Nesse contexto, são uma importante estratégia para o desenvolvimento dos Municípios envolvidos e, por consequência, de todo o entorno regional, já que oportuniza planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas que representam papel fundamental para o país.

Não obstante a relevância dos consórcios públicos, até pouco tempo existiam entraves legais que fragilizavam a segurança jurídica relacionada ao **regime** de contratação de pessoal.

Conforme consta no § 2º do art. 6º da Lei 11.107/2005, o regime de trabalho adotado no consórcio público se submete à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em complemento, o inc. IX do art. 4º da mesma lei faz menção a *emprego público* ao dispor a necessidade de o protocolo de intenções estabelecer o número, as formas de provimento e a remuneração.

O Decreto 6.017/2007, que regulamentou a Lei 11.107/2005, nos arts. 5º, inc. IX; 8º, § 2º; 22; 29, § 2º, também faz menção à criação de empregos públicos, que são regidos pelo regime celetista ao se referir às contratações realizadas pelos consórcios públicos.

No entanto, a questão sobre o regime de contratação de pessoal no âmbito do consórcio público até pouco tempo não era pacífica. As discussões e as interpretações divergentes tiveram início a partir de decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no curso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.135.

O STF deferiu parcialmente medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39, *caput*, da Constituição Federal (CF), cuja redação havia sido alterada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Essa decisão judicial retomou a redação original do art. 39, que exige o regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. A eficácia dessa decisão iniciou-se a partir da sua publicação, que ocorreu no dia 7 de março de 2008.

Vale dizer, portanto, que da data da promulgação da Emenda Constitucional 19/1998 até 7 de março de 2008 era possível a convivência dos dois regimes jurídicos (celetista e estatutário) na administração direta e autárquica (note-se que a Lei 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007 foram publicados nesse período). De 7 de março de 2008 até o momento atual prevalece no regime jurídico único (estatutário). Vale frisar que, até a publicação desta nota, a ADI 2.135 segue tramitando, ou seja, o STF ainda não se pronunciou definitivamente sobre a questão.

E foi com alicerce nessa decisão judicial não definitiva do STF que se iniciaram discussões e interpretações divergentes acerca do regime jurídico do pessoal contratado pelos consórcios públicos, trazendo, com isso, instabilidade jurídica.

A título de exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) chegou a manifestar entendimento de que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito

público deveriam adotar para as contratações unicamente o regime jurídico estatutário, pois entendia que:

[...] a Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, a medida cautelar é dotada de eficácia contra todos, com efeitos ex nunc e torna aplicável a legislação anterior acaso existente.

Por isso, no entender daquela Corte de Contas, a decisão do STF se sobreporia à redação da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007, que mencionam a adoção do regime celetista (emprego público) pelos consórcios sem fazer distinção quanto à sua personalidade jurídica.

A partir dessa interpretação, o TCE/RS chegou a exigir que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público que possuíssem pessoal sob o regime celetista procedessem à transposição do regime para o estatutário, sob pena de responsabilização pessoal dos gestores competentes. Nesse sentido, eram as decisões 1C-0191/2014 e 1C-0223/2013<sup>1</sup>.

De outro lado, os Tribunais de Contas do Mato Grosso (Processo de Consulta 175544/2007), Minas Gerais (Processo de Consulta 838654) e Santa Catarina (Processo de Consulta 01/01841809), por exemplo, possuíam entendimento no sentido oposto, ao considerar que, tanto para os consórcios públicos de direito público, quanto para os de direito privado, o regime jurídico adotado deveria ser o celetista, isto é, empregados públicos contratados mediante concurso regidos pela CLT.

Para fundamentar a não aplicação do regime único (estatutário) para os consórcios de personalidade jurídica de direito público, o TCE/MG ponderou que:

[...] se considerássemos possível adotar o regime estatutário no âmbito do quadro próprio de pessoal do consórcio público, haveria dificuldade em estabelecer qual o estatuto aplicável a tais servidores, tendo em vista as diversas unidades da Federação envolvidas, sendo mais prudente a utilização do regime geral de previdência social operado pelo INSS.

---

<sup>1</sup> Diante da precariedade da decisão do STF e das implicações potencialmente negativas, o TCE/RS reviu seu posicionamento em 2016, quando, por meio das decisões 2E-0284/2016 e TP-0211/2017, passou a acatar o regime celetista para as contratações efetivadas pelos consórcios de natureza de direito público.

Destacou, ainda, posição doutrinária que avalia a decisão cautelar proferida pelo STF na ADI 2.135, na qual menciona que:

[...] devido a essa decisão, passou a vigorar o art. 39 conforme sua redação originária, que previa um regime jurídico único para a Administração direta, autárquica e fundacional de cada um dos entes federados. Obviamente, não é possível que os consórcios com personalidade jurídica de direito público obedeam a esse comando constitucional. A norma em questão tem campo de incidência diverso. Destina-se a regular as relações entre a Administração direta, autárquica e fundacional de um ente federado e os seus agentes. A associação entre entes federados não é regida por esse dispositivo constitucional, mas sim pelo art. 241. Isso significa dizer que a volta da vigência da redação original do art. 39 da Constituição Federal não influencia a discussão que até então vinha sendo travada acerca do regime jurídico dos agentes dos consórcios públicos.

Assim, embora a Lei 11.107/2005 seja federal, ou seja, tenha aplicação no âmbito nacional, até pouco tempo atrás era possível encontrar posições opostas sobre o regime jurídico a ser adotado na contratação de pessoal pelos consórcios públicos de direito público, o que fragilizava o princípio constitucional da segurança jurídica.

## **2. Efeitos da Lei 13.822/2019**

Visando a encerrar as interpretações divergentes e atribuir estabilidade na contratação de pessoal, passou a tramitar no Congresso Nacional projeto de lei com o objetivo de alterar o § 2º do art. 6º da Lei 11.107/2005, a fim de estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal também seria regido pela CLT. Após ser aprovado no Senado, o projeto recebeu na Câmara de Deputados o número 2.543/2015.

Em síntese, as razões para aprovação do referido projeto de lei eram as seguintes:

(1) os consórcios públicos podem ser extintos a qualquer tempo. Logo, se fossem obrigados a contratar pessoal regido pelo regime estatutário, após três anos de efetivo serviço, alcançariam estabilidade e, nos termos dos incs. I, II e III do § 1º do art. 41 da CF, a extinção do consórcio não seria causa legal para a perda do cargo;

(2) além disso, o § 3º do art. 41 da CF prescreve que “extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional

ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo”. Acontece que se o consórcio público fosse extinto não haveria como reaproveitá-lo em outro cargo, tampouco seria viável exigir que um ou mais Municípios consorciados assumíssem o encargo, já que cada um deve respeito a seu organograma funcional previsto em lei, somando-se a isso a questão do limite de gasto com pessoal;

(3) exigir a adoção do regime estatutário para os consórcios criaria um problema sem solução futura, com potencial de comprometer a gestão dos Municípios consorciados.

Afortunadamente, **o projeto de lei em questão foi aprovado e transformado na Lei Ordinária 13.822/2019<sup>2</sup>** (DOU 6/5/2019), a qual trouxe nova redação para o § 2º do art. 6º da Lei 11.107/2005:

§2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

A antiga redação mencionava apenas os consórcios públicos de personalidade jurídica de direito privado e, agora, passou a incluir expressamente os consórcios que adotam a de direito público. A edição dessa lei foi de suma relevância, pois a atualização legislativa contribuiu para estabilizar a relação jurídica dos consórcios públicos e, com isso, fortalecer a sua sustentabilidade em benefício de seus Entes consorciados.

De tudo isso, pode-se concluir que **o pessoal contratado pelo consórcio público (empregados públicos), independente da personalidade jurídica adotada, observará as normas da CLT, ou seja, o regime celetista.**

Vale lembrar, contudo, que o regime será o celetista para o pessoal **contratado diretamente** pelo consórcio. O **pessoal cedido pelo(s) Ente(s) consorciado(s)**, conforme autoriza o art. 4º, § 4º, da Lei 11.107/2005, **permanecerá no seu regime originário**, tal qual previsto no § 1º do art. 23 do Decreto 6.017/2007. Isto é, sendo o servidor estatutário, mesmo cedido ao

---

<sup>2</sup> Essa atualização legislativa foi fruto da atuação direta e persistente da CNM, que, desde 2014, quando a Comissão do Pacto Federativo foi instalada na Câmara Federal, a incluiu na pauta prioritária do movimento municipalista, razão pela qual a publicação da Lei 13.822 é uma conquista comemorada pela Entidade.

consórcio, seguirá regido por este regime, já que a retrocessão ou a extinção do consórcio implica retorno do servidor à entidade de origem.

### 3. Da forma de ingresso

É necessário esclarecer algo muito importante: uma coisa é o **regime** que rege a relação de trabalho e outra é a **forma de ingresso**.

Quanto ao regime, ficou esclarecido acima que será o celetista, por se tratar de empregados públicos. Essa circunstância, infelizmente, trouxe, por vezes, conclusões distorcidas de que, então, o consórcio não estaria obrigado a realizar concurso público, bastando mero teste/processo seletivo simplificado para ingresso em seus quadros, o que é um equívoco.

Os consórcios públicos, de natureza jurídica de direito público ou privado, **sempre estiveram obrigados a realizar concurso público**, e é possível se extrair tal interpretação a partir do art. 37, II, da Constituição Federal:

Art. 37 [...]

II – a investidura em cargo **ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...]

O dispositivo constitucional é bastante claro ao exigir a realização de concurso público também para o ingresso em empregos públicos.

O já citado art. 6º, § 2º, da Lei 11.107/2005, também deixa expresso que os consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público ou privado, **observarão as normas de direito público no que concerne à admissão de pessoal**, ou seja, a obrigatoriedade do concurso público.

O teste ou processo seletivo simplificado – procedimento mais flexível em que, via de regra, verifica-se apenas títulos e currículo – é destinado às **contratações temporárias** nos casos em que haja **excepcional** interesse público. Entretanto, para aquelas contratações estáveis, a via

de acesso sempre foi, e segue sendo, a realização de concurso público nos moldes do art. 37, II, da CF.

Outra exceção à realização de concurso público, também pautada no art. 37, II, é a nomeação para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

No que concerne à **estabilidade, significa que está condicionada à existência da entidade.** Por exemplo, se o consórcio for extinto, os empregados públicos contratados via concurso público terão seus vínculos encerrados, conforme preceitua o § 2º do art. 29 do Decreto 6.017/2007:

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

Tal regime se assemelha à dinâmica do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, em que a admissão de pessoal se faz por concurso, entretanto sem que isso represente estabilidade perene no emprego.

Assim, enquanto existir o consórcio público, seus empregados públicos que foram contratados mediante concurso público são estáveis. Outra causa de rescisão do vínculo de trabalho é por justa causa, necessariamente apurada em processo administrativo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Portanto, em linhas gerais, podemos resumir o que foi aqui exposto da seguinte maneira:

	<b>Tipo da contratação</b>	<b>Forma de acesso</b>
Regime: CELETISTA EMPREGADOS PÚBLICOS	Contratações regulares para preenchimento dos cargos corriqueiros previstos no contrato de consórcio público	Concurso público (art. 37, II, CF)
	Contratações temporárias para atendimento de excepcional interesse público, também com previsão no contrato de consórcio público	Processo/Teste Seletivo Simplificado
	Cargos em comissão previstos em lei	Livre nomeação e exoneração

### 3. Considerações finais

A partir do que foi exposto nesta nota, pode-se dizer que **a forma de acesso** aos cargos previstos no contrato de consórcio público (que não se confunde com o regime) sempre foi, por força da Constituição Federal, por meio de **concurso público**. A exceção está para os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração e os testes/processos seletivos simplificados devem ficar limitados às eventuais contratações temporárias para atendimento de excepcional e justificado interesse público.

Assim, conclui-se que a recente alteração legislativa empregada pela Lei 13.822/2019, que alterou a redação do § 2º do art. 6º da Lei 11.107/2005, apenas pacificou o entendimento quanto **ao regime** para o qual se vincula o pessoal admitido em consórcio público, qual seja, emprego público regido pela CLT.

## Referências

BRASIL. *Constituição Federal, de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 7 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 2.745, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 18 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

Consórcios Públicos/CNM

[consorcios@cnm.org.br](mailto:consorcios@cnm.org.br)

(61) 2101-6000