



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



[Blog](#)

CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE E A CONTRATAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS DE BEM-ESTAR: LIMITES JURÍDICOS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

Data Setembro de 2026

Autores Alex Vinicius Nunes Novaes Machado

CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE E A CONTRATAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS DE BEM-ESTAR: LIMITES JURÍDICOS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

É sócio-fundador do escritório Alex Machado Advogados Associados, consultor jurídico para os Poderes Executivo e Legislativo em diversos municípios do Estado da Bahia, graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e especialista em Direito Público, com foco em Licitações, Contratos Administrativos e Direito Eleitoral.

RESUMO:

A crescente utilização de plataformas digitais voltadas à promoção da saúde, da atividade física e do bem-estar no ambiente corporativo tem despertado interesse de diversos órgãos e entidades da Administração Pública, especialmente daqueles responsáveis pela gestão de recursos humanos. Nos consórcios públicos de saúde, entretanto, a adoção desses serviços exige análise jurídica mais aprofundada em razão do regime jurídico especial a que estão submetidos, da vinculação de recursos às ações e serviços públicos de saúde e da observância estrita do princípio da legalidade administrativa. O presente estudo examina os principais limites jurídicos incidentes sobre a contratação dessas plataformas, identificando três pressupostos indispensáveis para a validade da despesa pública: a existência de modalidade adequada de contratação, a compatibilidade da fonte de custeio com a finalidade da despesa e a indispensabilidade de autorização normativa específica para concessão do benefício aos empregados públicos. Demonstra-se que tais requisitos são autônomos, cumulativos e independentes entre si, de modo que a regularidade da contratação sob o aspecto licitatório não afasta eventual ilicitude decorrente da utilização inadequada de recursos públicos ou da inexistência de fundamento legal para instituição do benefício. Conclui-se que a contratação somente

poderá ser considerada juridicamente válida quando observados simultaneamente os princípios da legalidade, da finalidade, da eficiência e da adequada gestão orçamentária.

Palavras-chave: Consórcios públicos. Saúde pública. Plataformas digitais. Bem-estar corporativo. Licitações. Lei nº 14.133/2021. Lei Complementar nº 141/2012.

1. INTRODUÇÃO

A transformação digital modificou significativamente a forma como organizações públicas e privadas desenvolvem políticas voltadas à promoção da saúde ocupacional e da qualidade de vida de seus colaboradores. Entre as soluções que ganharam destaque nos últimos anos encontram-se as plataformas digitais que reúnem serviços relacionados à atividade física, saúde preventiva, assistência psicológica, nutrição, lazer e programas de incentivo ao bem-estar.

Embora amplamente difundidas no setor privado, essas ferramentas passaram a despertar interesse também na Administração Pública, especialmente em razão da crescente preocupação com a saúde mental dos trabalhadores, da redução dos índices de absenteísmo e do fortalecimento das políticas de valorização dos recursos humanos.

A incorporação dessas soluções tecnológicas ao setor público, contudo, não pode ocorrer exclusivamente sob a perspectiva da conveniência administrativa. Ao contrário, exige exame rigoroso da legislação financeira, orçamentária e licitatória, especialmente quando a contratação é realizada por entidades integrantes da Administração Indireta.

Essa preocupação revela-se ainda mais intensa nos consórcios públicos de saúde. Diferentemente de outros entes administrativos, essas entidades administram recursos destinados à execução de ações e serviços públicos de saúde, sujeitando-se simultaneamente ao regime jurídico da Lei nº 11.107/2005, às normas do Sistema Único de Saúde, à Lei Complementar nº 141/2012, à Lei nº 14.133/2021 e ao controle exercido pelos Tribunais de Contas.

Nesse contexto, a mera existência de interesse administrativo na contratação de plataformas digitais de bem-estar não é suficiente para legitimar a despesa pública. A validade jurídica dessa contratação depende da análise conjunta de diferentes pressupostos normativos que extrapolam a escolha da modalidade licitatória. O presente artigo busca examinar esses pressupostos sob perspectiva sistemática, demonstrando que a regularidade da contratação exige o atendimento simultâneo de três requisitos fundamentais: a observância das hipóteses legais de contratação previstas na Lei nº 14.133/2021; a compatibilidade da fonte de custeio com as finalidades constitucionais e legais dos recursos públicos empregados; e a existência de fundamento normativo que autorize a concessão do benefício aos empregados públicos.

2. O REGIME JURÍDICO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública possuem personalidade jurídica de direito público e integram a Administração Indireta de todos os entes consorciados, conforme dispõe o art. 6º da Lei nº 11.107/2005. Essa natureza jurídica lhes impõe submissão integral ao regime jurídico-administrativo, abrangendo as normas de direito financeiro, administrativo, orçamentário e de controle externo.

Além da disciplina geral aplicável às entidades públicas, os consórcios instituídos para execução de ações e serviços de saúde submetem-se às diretrizes do Sistema Único de Saúde, conforme expressamente determina o art. 1º da Lei nº 11.107/2005. Dessa forma, toda atividade administrativa deve guardar compatibilidade com as finalidades constitucionais e legais atribuídas ao SUS, especialmente quanto à adequada aplicação dos recursos públicos vinculados.

No âmbito das contratações públicas, aplica-se integralmente a Lei nº 14.133/2021, competindo ao consórcio observar os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, planejamento, transparência e seleção da proposta mais vantajosa. A submissão simultânea a esse conjunto normativo diferencia os consórcios públicos de outras entidades administrativas e impõe cautela adicional na implementação de políticas de benefícios destinados exclusivamente ao quadro funcional.

3. O PRIMEIRO PRESSUPOSTO: A ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO

O primeiro aspecto a ser examinado refere-se à escolha da modalidade de contratação. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a contratação direta constitui hipótese excepcional, admissível apenas quando rigorosamente configurados os pressupostos legais previstos nos arts. 74 e 75.

No caso das plataformas digitais de bem-estar, observa-se, em diversos procedimentos administrativos, a tentativa de justificar contratações por inexigibilidade de licitação com fundamento na suposta inviabilidade de competição. Entretanto, a caracterização da inexigibilidade exige demonstração objetiva da impossibilidade de competição, circunstância que não se confunde com preferência administrativa, notoriedade empresarial ou maior abrangência comercial de determinado fornecedor.

A existência de múltiplos agentes econômicos atuando no segmento evidencia ambiente concorrencial apto à realização de procedimento competitivo, afastando, em regra, o pressuposto previsto no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União afirma que a inviabilidade de competição deve ser efetivamente demonstrada, sendo insuficiente a mera alegação de superioridade comercial ou conveniência administrativa.

Nessas circunstâncias, a realização de licitação, ou, quando presentes seus pressupostos legais, a utilização das hipóteses de dispensa previstas na legislação, apresentam-se como alternativas juridicamente mais compatíveis com o regime constitucional das contratações públicas. Todavia, a correta escolha da modalidade de contratação representa apenas o primeiro dos requisitos necessários à validade da despesa, não sendo suficiente, por si só, para afastar os demais óbices jurídicos relacionados à origem dos recursos utilizados e à própria instituição do benefício.

4. O SEGUNDO PRESSUPOSTO: A COMPATIBILIDADE DA FONTE DE CUSTEIO COM A FINALIDADE DA DESPESA

Superada a análise acerca da modalidade de contratação, impõe-se examinar questão ainda mais sensível para os consórcios públicos de saúde: a compatibilidade entre a natureza da despesa e a origem dos recursos destinados ao seu custeio.

Os consórcios públicos voltados à execução de ações e serviços de saúde administram, em grande medida, recursos transferidos pelos entes consorciados para financiamento das atividades vinculadas ao Sistema Único de Saúde. Trata-se de receitas que possuem destinação legal específica e cuja aplicação encontra-se submetida aos princípios da vinculação orçamentária, da finalidade pública e da universalidade do atendimento.

A Lei Complementar nº 141/2012 estabeleceu critérios objetivos para definição das despesas que podem ser consideradas Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Em sentido oposto, também delimitou as hipóteses que não podem ser financiadas com tais recursos, justamente para impedir o desvio de finalidade das verbas constitucionalmente vinculadas à saúde pública.

O elemento central dessa disciplina reside na universalidade da prestação. Os recursos destinados às ASPS devem financiar serviços dirigidos indistintamente à coletividade ou às políticas públicas de saúde, não podendo ser empregados para custear benefícios destinados exclusivamente aos servidores, empregados públicos ou agentes vinculados à Administração.

Sob essa perspectiva, eventual contratação de plataforma digital de bem-estar cujo acesso seja restrito ao quadro funcional do consórcio não se confunde com prestação de serviço público de saúde. Embora produza reflexos positivos sobre a qualidade de vida dos trabalhadores, trata-se de benefício funcional de caráter interno, sem repercussão direta na assistência universal assegurada pelo Sistema Único de Saúde.

Consequentemente, a utilização de recursos vinculados às ASPS para custear esse tipo de despesa pode caracterizar desvio de finalidade orçamentária, sujeitando os responsáveis ao controle exercido pelos Tribunais de Contas e, conforme o caso, à determinação de recomposição dos recursos ao fundo de saúde correspondente. Esse aspecto demonstra que a regularidade da contratação depende de requisitos que vão além da observância da Lei nº 14.133/2021.

5. O TERCEIRO PRESSUPOSTO: A NECESSIDADE DE FUNDAMENTO NORMATIVO PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO

Mesmo que a contratação observe integralmente a legislação licitatória e que a fonte de custeio seja adequada, subsiste um terceiro requisito de natureza autônoma: a existência de fundamento jurídico que autorize a própria concessão do benefício aos empregados públicos.

A Administração Pública submete-se ao princípio da legalidade em sentido estrito, segundo o qual somente lhe é permitido agir quando houver autorização normativa suficiente para tanto. Diferentemente das relações privadas, nas quais prevalece a autonomia da vontade, a atuação administrativa exige suporte jurídico prévio para criação de direitos, vantagens e benefícios funcionais.

Essa exigência decorre diretamente do art. 37 da Constituição Federal e é reiteradamente reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, especialmente quando se trata da instituição de vantagens remuneratórias ou benefícios indiretos destinados aos agentes públicos.

Embora plataformas digitais de bem-estar não configurem remuneração em sentido estrito, sua contratação com custeio público representa inequívoca concessão de vantagem funcional, circunstância que exige autorização legislativa ou, conforme o regime jurídico aplicável ao consórcio, previsão expressa em ato normativo regularmente editado pela assembleia geral ou por outro órgão competente.

A inexistência dessa base normativa impede que o gestor institua o benefício exclusivamente por decisão administrativa ou por simples conveniência gerencial. A adoção de programas de incentivo ao bem-estar constitui política pública legítima, mas deve ser precedida da definição do respectivo regime jurídico, dos critérios objetivos de concessão, da forma de custeio, das condições de acesso e das regras de controle.

6. A AUTONOMIA DOS PRESSUPOSTOS DE LEGALIDADE

Uma das principais conclusões extraídas da análise desenvolvida neste estudo consiste na autonomia dos três pressupostos examinados. Na prática administrativa observa-se, com frequência, a compreensão equivocada de que a realização de procedimento licitatório seria suficiente para legitimar a contratação. Essa conclusão, entretanto, não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

Os requisitos relacionados à modalidade de contratação, à origem dos recursos financeiros e à autorização normativa possuem fundamentos distintos, decorrem de diplomas legais diferentes e tutelam bens jurídicos igualmente diversos. A Lei nº 14.133/2021 disciplina a seleção do contratado; a Lei Complementar nº 141/2012 protege a correta destinação dos recursos de saúde; e o princípio da legalidade condiciona a criação do benefício funcional.

Assim, a conformidade em um desses aspectos não produz qualquer efeito saneador sobre eventual irregularidade existente nos demais. A contratação poderá ser plenamente válida sob a ótica da licitação e, ainda assim, revelar-se incompatível com a legislação financeira ou com o regime jurídico dos empregados públicos. Essa independência evidencia que a análise jurídica dessas contratações deve ser necessariamente multidisciplinar.

7. ALTERNATIVAS JURIDICAMENTE MAIS SEGURAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE BEM-ESTAR

A constatação dos limites jurídicos examinados neste estudo não conduz à conclusão de que programas institucionais voltados à promoção da saúde e do bem-estar sejam incompatíveis com a Administração Pública. Ao contrário, essas iniciativas podem representar importante instrumento de valorização dos recursos humanos, incremento da produtividade e redução dos afastamentos laborais.

Sob essa perspectiva, algumas alternativas revelam-se significativamente menos suscetíveis a questionamentos pelos órgãos de controle. A primeira consiste na adoção de modelos em que a Administração atua exclusivamente como intermediadora institucional, possibilitando aos empregados acesso a plataformas digitais mediante adesão voluntária e custeio integral pelo próprio usuário, sem desembolso de recursos públicos.

Outra possibilidade reside na instituição formal de política de qualidade de vida por meio de instrumento normativo regularmente aprovado, precedido de estudo técnico que

demonstre necessidade, compatibilidade orçamentária e fonte de custeio desvinculada das Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

8. CONCLUSÃO

A crescente utilização de plataformas digitais voltadas à promoção da saúde e do bem-estar evidencia importante transformação na gestão contemporânea de pessoas, inclusive no âmbito da Administração Pública. No caso específico dos consórcios públicos de saúde, entretanto, a incorporação dessas soluções exige rigorosa observância de três pressupostos independentes e cumulativos: modalidade adequada de contratação, compatibilidade da fonte de custeio e existência de fundamento normativo para o benefício.

A ausência de qualquer desses requisitos compromete a validade da despesa, impondo aos gestores planejamento jurídico integrado e estrita observância ao princípio da legalidade e à correta gestão dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdãos relativos à contratação direta, à legalidade das despesas públicas e à gestão de recursos vinculados. Brasília: TCU, 2024.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Decisões e atos administrativos relativos à análise concorrencial do mercado de plataformas digitais de benefícios corporativos**. Brasília: CADE, 2025.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS): Orientações sobre despesas consideradas e não consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2023.

Como citar este texto:

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. Consórcios públicos de saúde e a contratação de plataformas digitais de bem-estar: limites jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 21 set. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

