

LICITAÇÃO COMPARTILHADA

PARÂMETROS - CONSÓRCIO PÚBLICO - LEI Nº 14.133/21

PROCESSO Nº : 145072/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL CAIUA-AMBIENTAL
INTERESSADO : FABIANO MARCOS DA SILVA TRAVAIN
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3888/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental. Licitações Compartilhadas. Conhecimento e resposta. 1) Sim. Na hipótese de o Consórcio Público elaborar Plano de Contratação Anual, este deverá contemplar as licitações compartilhadas. Eventuais licitações neste não contempladas devem ser objeto de específica e detalhada motivação, apta a justificar a excepcionalidade da contratação em face do planejamento da entidade. 2) Sim. Nos termos da Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, é possível a cessão de servidor do ente consorciado para o respectivo Consórcio, condicionada a operação à forma e condições da legislação de cada um. 3) Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida. 4) As condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo sempre ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária. A responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07. 5) Sim. Para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, III, da Lei nº 14.133/21. 6) Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao Consórcio Público sua regulamentação e aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes. 7) Sim, devendo ser observada as condições e critérios dispostos no Prejulgado nº 27. 8) É possível que consórcios não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento no artigo 86, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 c/c Lei nº 11.107/05. Enfatizo, neste ponto, que adesão e carona podem ser lidos como sinônimos. 9) Sim, nos termos desta decisão.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta, formulada pelo Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental – CICA, representado por seu Presidente, Sr. Fabiano Marcos da Silva Travain, objetivando o esclarecimento das seguintes questões sobre licitação compartilhada (peça 3):

1) Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

2) Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

3) O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

4) Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

5) Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

6) O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

7) Poderá ocorrer preferência de contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados?

8) Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão?

9) Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

Nos termos do art. 313, §2º, do Regimento Interno¹, encaminhei o expediente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, da Escola de Gestão Pública (peça 6), que, na Informação nº 23/23- SJB (peça 8), indicou decisões com normativa relacionadas aos questionamentos formulados na exordial.

Considerando, em uma primeira análise, que o objeto deste expediente não era totalmente abrangido pelas decisões encontradas, recebi a presente Consulta, ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade fixados pelo art. 311 da norma regimental² (peça 9).

¹ Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade. (...)

§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.

² Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese

Em observância ao art. 252-C do Regimento supramencionado³, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que há impactos decorrentes da decisão destes autos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas unidades desta Corte, requerendo ao fim que, após o julgamento, os autos retornem à unidade para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários (peça 12).

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 459/24-CGM (peça 13), propôs que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

1) Sim. Se elaborado o Plano de Contratação Anual – cuja existência preenchimento e publicação deve-se dar por previsão expressa em regulamentação do órgão ou entidade – este instrumento deverá prever as licitações compartilhadas, pois ambos são aparatos inexoravelmente ligados ao planejamento das contratações.

Quanto ao segundo questionamento, partindo-se da premissa que o PCA não é obrigatório, caso o órgão/entidade não o regulamente, todas as licitações realizadas estarão – por óbvio – fora do Plano de Contratações Anual. Por outro lado, previsto o referido plano na regulamentação do órgão, pode ser que existam licitações de emergência, que devem ser realizadas com urgência que não foram previstas no referido instrumento, mas somente em caso de clara e motivada exceção.

2) Sim. atendidos os requisitos da Lei 11.107/05, do Decreto Federal 6.017/2007 – que regulamenta a referida lei – e também do Acórdão 1582/22-TP desta Corte, tem-se como possível a cessão de servidores dos entes consorciados para o respectivo Consórcio.

3) Os consórcios públicos têm a possibilidade de realizar licitações de forma compartilhada, já devidamente conceituada na pergunta nº 01. Nesse caso, o Consórcio – como ente público que é – tem a seu dispor todas as modalidades de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021.

Já em relação aos critérios de julgamento, todos podem ser utilizados nas licitações compartilhadas realizadas pelos Consórcios, mas na medida da modalidade escolhida, já que algumas modalidades demandam critérios de julgamento exclusivos.

4) Para que os entes consorciados participem de licitações compartilhadas, deve haver critérios e condições específicos em relação a contratação, em que a fase de planejamento tenha dado como melhor solução a contratação compartilhada. Este planejamento deve mostrar inequivocamente que o consórcio, os entes consorciados ou ambos, tenham a necessidade de contratação dos mesmos objetos/serviços.

Posteriormente, a quantidade a ser licitada informada por cada ente consorciado e pelo próprio Consórcio nos seus respectivos documentos de planejamento devem nortear o processo licitatório, com divisão em itens e lotes conforme a necessidade dos entes que participam da licitação compartilhada. Isso implica que o instrumento convocatório traga as rubricas orçamentárias dos entes consorciados e/ou do próprio Consórcio conforme os instrumentos de planejamento: Especificação da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

Em relação ao segundo questionamento, a responsabilidade pela contratação dos objetos licitados decorrente da licitação compartilhada pode ser atribuída aos entes consorciados, conforme já explicitou consulta formulada a esta Tribunal nos autos 821513/16, respondida pelo Acórdão 1624/20 – TP, e reiterada na Consulta 731105/22, julgada pelo Acórdão 1669/23 – Tribunal Pleno.

3 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.

2) Sim. A previsão em instrumento convocatório da possibilidade de preços diferentes agora é expressa no artigo 82, III da Lei 14.133/2021; mas, somente para licitações em Registro de Preços, conforme expresso na Lei.

3) Sim. É possível desde que o Sistema de Registro de Preços esteja previsto em regulamento, conforme art. 82, § 6º da Lei 14.133/21. Como o dispositivo legal informa que os registros de preços derivados das contratações diretas se prestam exatamente a serem utilizados por mais de um órgão ou entidade, é perfeitamente possível que a “Contratação Direta seja compartilhada” entre todos os entes consorciados e a entrega dos bens ou prestação de serviços sejam direcionados aos entes participantes do consórcio.

No que tange ao segundo questionamento, a própria dicção do artigo leva à interpretação de que a regulamentação do registro de preços deve ser de quem realiza a contratação direta e o posterior registro de preços. Os demais órgãos/entidades – beneficiados pela contratação direta e SRP – são destinatários da Ata de Registro de Preços e da posterior contratação e podem, ou não, ter regulamentado o Registro de Preços. Em caso de não regulamentação por parte de algum ente consorciado, o edital deverá ser explícito a respeito das regras para o SRP, inclusive mencionando a regulamentação aplicada naquele certame.

Quanto ao último questionamento, para formalização da contratação, tendo em vista que o SRP derivado de contratação direta é realizado exatamente para atender demandar de vários órgãos/entes, quer parecer que a própria dicção da norma leva à interpretação de que a formalização será de quem tem interesse naquele produto/serviço; ou ainda conforme preveja o próprio edital.

Como a contratação direta não prescinde de planejamento, e mesmo formalização – a depender do caso – o procedimento poderá determinar quais as quantidades/unidades de produtos/serviços serão destinados a cada consorciado interessado na contratação direta, a quem caberá a formalização do contrato ou do instrumento equivalente.

4) Sim. A respeito especificamente das contratações de MPE’s locais e/ou regionais, o precedente paradigma do TCE/PR foi firmado no Prejulgado 27, que reza que é possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusivas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sediadas em determinado local ou região, devido à particularidade do objeto a ser licitado ou para implementar os objetivos propostos no art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006, desde que devidamente justificado.

Como a questão referiu-se à licitação compartilhada, e para cada ente participante, ou seja, para que sejam possíveis contratações locais/regionais e para cada Município consorciado; para se respeitar tanto a legislação nacional como o Prejulgado desta Corte, tem-se que cada Município componente do Consórcio deverá ter lei local a respeito de contratação local/regional e/ou no próprio instrumento de criação do próprio Consórcio. Ou – como permite o próprio Prejulgado – que cada edital de licitação compartilhada lançado pelo Consórcio traga regras claras a este respeito.

5) Preliminarmente, fixe-se a premissa que “Adesão” e “Carona” são termos técnicos das licitações e contratações, especificamente ligados ao Sistema de Registro de Preços e que – a priori – são sinônimos. Ou seja, adesão e carona – no microsistema dos registros de preços – querem dizer a mesma coisa; que é a possibilidade de entidades/órgãos que não participaram da licitação utilizarem-se da Ata de Registro de Preços de quem fez a licitação. Desta feita, o município/ente consorciado que participe da licitação realizada pelo consórcio, ou seja, que tenha manifestado interesse quando convocado, participado do planejamento, tenha produtos/serviços a ele diretamente destinados no edital e faça parte da Ata de Registro de Preços;

será um órgão participante do SRP; conforme claramente determina o artigo 6º, XLVIII da Lei 14.133/21. Estes órgãos não aderem ou pegam carona pois participam da licitação.

Já os municípios/entes que não participam da licitação, eles serão órgãos não participantes do SRP. Estes sim, podem aderir – ou pegar carona – nas Atas de Registro de Preços de outros órgãos/entidades conforme artigo 6º, XLIX da Lei 14.133/21.

A Lei 14.770/23 – que alterou a Lei 14.133/21 – permitiu que órgãos/entidades da esfera municipal aderissem a Atas de órgãos/entidades municipais. Com esse permissivo legal, e levando-se em consideração que pela própria dicção da Lei 11.107/05, os entes consorciados terão o Consórcio Público como integrante de sua Administração Indireta, é perfeitamente possível a adesão ou carona às Atas de Registro de Preços pelos entes consorciados em relação ao Consórcio e vice-versa.

9) Sim. Dado o contexto sugerido na presente consulta, haverá alteração de algumas teses apresentadas no Acórdão 1.624/20 – TP que julgou a Consulta apresentada no Processo nº 821513/16. As respostas daquela Consulta, que não colidirem com os preceitos das respostas deste presente protocolo continuarão a balizar as licitações dos Consórcios.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas exarou o Parecer nº 154/24-PGC (peça 14), pelo qual ofertou as seguintes respostas aos quesitos formulados:

1) Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

Sim, na hipótese de elaboração de plano de contratações anual por consórcio público, deverão ser contempladas as licitações compartilhadas por ele realizadas. Eventuais exceções, não previstas no planejamento da entidade, devem ser objeto de específica e detalhada motivação, a justificar a excepcionalidade da contratação em face do plano anual.

2) Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

É possível a cessão de servidores dos entes consorciados para o respectivo consórcio, na forma da Lei nº 11.107/05 e do Decreto nº 6.017/07, observadas as orientações do Acórdão 1582/22-STP.

3) O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

Reafirmando a jurisprudência do Tribunal de Contas (Acórdão nº 1669/23-STP e Acórdão nº 1624/20-STP), os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas, mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida.

4) Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

São requisitos para a participação em licitações compartilhadas a existência de interesse na contratação, a participação na etapa de planejamento (em especial, quanto à definição do objeto e aos quantitativos almejados) e a disponibilidade orçamentária para arcar com os custos decorrentes, além da observância das determinações legais quanto a regulamentos específicos. A responsabilidade pela contratação dos objetos licitados é dos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07.

5) Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

Sim, dada a aproximação jurisprudencial efetuada entre licitações compartilhadas e o sistema de registro de preços (Acórdão nº 1624/20-STP), pode-se sustentar que o permissivo legal do art. 82 da Lei nº 14.133/21 também se estende às licitações compartilhadas.

6) O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

É possível, nos termos da legislação de regência, a contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade de licitação) mediante registro de preços. Para tanto, a regulamentação cabe ao próprio consórcio, embora a responsabilidade pela contratação seja da entidade consorciada.

7) Poderá ocorrer preferência de contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados? Conforme o Prejulgado nº 27, é possível a preferência pela contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, mediante expressa previsão no instrumento convocatório, desde que devidamente justificada.

8) Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão? Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas (Acórdão nº 1624/20-STP), e conforme as inovações propiciadas pela Lei nº 14.133/21, são lícitas tanto a adesão inicial às licitações compartilhadas quanto a adesão tardia ("carona"), desde que respeitadas as normas de regência.

9) Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

As adequações devem ser consideradas nos termos da fundamentação apresentada."

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, ocorrido pelo Despacho nº 327/23-GCFSC (peça 9), posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, II, do Regimento Interno⁴.

No que tange ao mérito desta Consulta, diante das múltiplas indagações, para maior elucidação das análises e das respostas que serão apresentadas, passo a discorrê-los de forma segmentada.

⁴ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

1) Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

O plano de contratações anual passou a integrar as normas gerais de licitações e contratações públicas com o advento da Lei nº 14.133/21⁵, que assim dispõem sobre o tema:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual**, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º **O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.**

(...)

Art. 18. **A fase preparatória do processo licitatório** é caracterizada pelo planejamento e **deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado**, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O **estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e **conterá os seguintes elementos:**

(...)

II - **demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado**, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

(...)

§ 2º O **estudo técnico preliminar** deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, **quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.** (Grifei)

Previsões similares estão dispostas no Decreto Estadual nº 10.086/22⁶.

Pois bem. Pela leitura dos ditames legais pode-se entender que, se elaborado o Plano Anual de Contratações pela entidade, todas as licitações devem ser neste contempladas, inclusive licitações compartilhadas.

Entretando, como registrado pelo *Parquet* de Contas em seu Parecer, é possível alterar, excluir ou redimensionar o Plano.

5 Ementa: Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

6 Ementa: Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que "Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.

Este entendimento pode, inclusive, ser extraído do Decreto nº 10.947/22⁷, que regulamenta, no âmbito da administração pública federal, o art. 12, VII, *caput*, da nova lei de licitações. *In verbis*:

Art. 16. **Durante o ano de sua execução, o plano de contratações anual poderá ser alterado, por meio de justificativa** aprovada pela autoridade competente.

Art. 17. O setor de contratações verificará se as demandas encaminhadas constam do plano de contratações anual anteriormente à sua execução.

Parágrafo único. **As demandas que não constarem do plano de contratações anual ensejarão a sua revisão, caso justificadas**, observado o disposto no art. 16. (Grifei)

Nesta senda, embasando-me analogicamente no Decreto supra, ratificando as posições uníssonas exaradas nos autos, eventuais certames não previstos no Plano Anual de Contratações deverão ser devidamente justificados.

Posto isto, respondo a este quesito da seguinte forma:

Sim. Na hipótese de o Consórcio Público elaborar Plano de Contratação Anual, este deverá contemplar as licitações compartilhadas. Eventuais licitações neste não contempladas devem ser objeto de específica e detalhada motivação, apta a justificar a excepcionalidade da contratação em face do planejamento da entidade.

2) Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

Para a resolução desta dúvida, utilizo-me da Lei nº 11.107/05⁸, que versa acerca de contratação de consórcios públicos, que em seu art. 4º, §4º⁹, permite, expressamente, a cessão de servidores de entidades consorciadas à associação pública, face ao caráter colaborativo que norteia tal modalidade de afastamento.

Tal previsão também consta no Decreto nº 6.017/07¹⁰, regulamentador da lei dos consórcios públicos, complementando regras sobre o regime jurídico, adicionais, gratificações e contabilização de pagamentos dos servidores cedidos.

7 Ementa: Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

8 Ementa: “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.”

9 § 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

10 Ementa: Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.

§ 2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

§ 3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

E mais, apesar de o Acórdão nº 1582/22 do Tribunal Pleno¹¹, apontado pela unidade técnica, não versar especificamente sobre a cessão de servidores públicos de entidades consorciadas à consórcio, considerando que o Ministério Público de Contas também afirma serem adequados ao caso em comento os parâmetros estabelecidos na jurisprudência, registro que os requisitos para esse tipo de movimentação ali dispostos, devem nortear a cessão ao Consórcio, no que cabível.

Destarte, assim retorno à indagação:

Sim. Nos termos da Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, é possível a cessão de servidor do ente consorciado para o respectivo Consórcio, condicionada a operação à forma e condições da legislação de cada um.

3) O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

Sendo o Consórcio um ente público e inexistindo restrições nos dispositivos que regulamentam os processos licitatórios¹² e os consórcios públicos¹³, este pode se utilizar de todas as modalidades, bem como de todos os critérios de julgamento prescritos na Lei nº 14.133/21, quais sejam:

Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

§1º - Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º - É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

(...)

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - menor preço;
- II - maior desconto;
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - técnica e preço;
- V - maior lance, no caso de leilão;
- VI - maior retorno econômico.

Contudo, vale alertar, ainda que óbvio, que o Consórcio deve se atentar ao fato de algumas modalidades demandarem critérios de julgamento exclusivos.

Importante também consignar que, apesar de o Acórdão nº 1624/20 do Tribunal Pleno¹⁴, que versou sobre Consulta abrangendo o mesmo questionamento, porém à luz da antiga lei de licitações, Lei nº 8.666/93, ter disposto “não parecerem aplicáveis

11 Proferido nos autos de Consulta n.º 276250/21.

12 Lei n.º 14.133/21.

13 Decreto n.º 6.017/07.

14 Proferido nos autos de Consulta n.º 82151-3/16.

o concurso e o leilão” para certames compartilhados, visto o caso em comento tratar de pergunta hipotética, não especificando o objeto e a motivação da licitação compartilhada, ratificando a posição do *Parquet* de Contas, não compreendo ser possível a exclusão antecipada de tais expedientes.

Desta forma, ainda que para algumas modalidades a possibilidade de o Consórcio realizar licitações compartilhadas seja menos usual, assim respondo a indagação realizada:

Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida.

4) Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

Tal como uma licitação ordinária (entenda-se aqui uma licitação realizada para atender apenas uma entidade), para que entes consorciados integrem uma licitação compartilhada, devem ser observados os requisitos previstos na Lei nº 14.133/21 que abarcam a fase preparatória do certame, no que cabível:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de

qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos. (Grifei)

Considerando a hipótese de o Consórcio ser o gerenciador com vistas à contratação conjunta pelos consorciados, o que cabe a estes é, em suma, a elaboração de estudo técnico preliminar, ou instrumento análogo, que contemple os requisitos elencados na norma acima, no que pertinente, corretamente apontados pela unidade técnica nos seguintes termos:

(...) Assim sendo, para que os entes consorciados participem de licitações compartilhadas, deve haver critérios e condições específicos em relação a contratação, em que a fase de planejamento tenha dado como melhor solução a contratação compartilhada.

Primordialmente, vislumbra-se que o primeiro critério seja que o consórcio, os entes consorciados ou ambos, tenham a necessidade de contratação dos mesmos objetos/serviços.

Posteriormente, a quantidade a ser licitada informada por cada ente consorciado e pelo próprio Consórcio nos seus respectivos documentos de planejamento devem nortear o processo licitatório, com divisão em itens e lotes conforme a necessidade dos entes que participam da licitação compartilhada. Isso implica que o instrumento convocatório traga as rubricas orçamentárias dos entes consorciados e/ou do próprio Consórcio conforme os instrumentos de planejamento: Especificação da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência. (Grifei) Fls. 10/11 da Instrução nº 459/24-CGM, juntada na peça 13.

Assim, tenho que as condições necessárias para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas são trazidas no art. 18 da nova lei de licitações, cabendo a cada um dos consórcios a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária para suportar as obrigações decorrentes das contratações.

Apesar de não ter sido o âmago do questionamento elaborado pelo Consultante, mister registrar que, ainda que o Consórcio Público seja apenas o gerenciador da licitação, ele não está dispensado de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado, sob pena de violação aos arts. 105, 106 e 150 da Lei nº 14.133/2021¹⁵, nos termos do Acórdão nº 1669/23 do Tribunal Pleno, proferido nos autos nº 73110-5/22, sob a minha Relatoria.

No que tange a segunda indagação contida neste item, utilizo-me da redação do art. 19 do Decreto nº 6.017/07, responsável por regulamentar a Lei dos Consórcios:

Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja **contratos a serem celebrados pela**

15 Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes: (...)

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;
(...)

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. (Grifei)

Não obstante a norma acima colacionada versar sobre a antiga lei de licitações, com fulcro no art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro¹⁶, aplico-a analogicamente ao caso em comento, tornando-se, assim, fácil concluirmos que a formalização dos pactos decorrentes de licitação compartilhada realizada por Consórcio Público, cabe aos entes consorciados.

Posto isto, compreendo que as respostas aos questionamentos devem se dar da seguinte forma:

As condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária.

A responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07.

5) Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

O esclarecimento desta indagação, mais uma vez, pode ser dirimido por meio da redação da nova lei de licitações. Vejamos:

Art. 82. O **edital de licitação para registro de preços** observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo; (Grifei)

Desta forma podemos concluir que sim, poderá ser previsto no instrumento convocatório valores diferentes devido à realização ou entrega do objeto em localidades diversas.

Contudo, como acertadamente colocado pela unidade técnica, ressalto que a norma jurídica admite tal distinção somente para certames, neste caso em exame, compartilhados, que objetivem o registro de preços.

Concluindo, o esclarecimento deste ponto deve se dar da seguinte forma:

Sim. Para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, III, da Lei nº 14.133/21.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 4.657/42. Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

6) O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

A resposta a primeira indagação formulada neste tópico pode ser obtida do próprio texto legal, visto que a Nova Lei de Licitações trouxe regramento expresso sobre a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços em hipóteses de contratação direta, por meio de inexigibilidade e dispensa de contratação, nestas palavras:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre: (...)

§ 6º O sistema de **registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.** (Grifei)

No tocante à regulamentação para utilização do sistema na conjectura em comento, consoante entendimento uníssono da unidade técnica e do *Parquet* de Contas, esta é de competência do Consórcio Público, na qualidade de promovente e gerenciador do registro de preços.

Por outro lado, de forma similar ao elucidado quando pormenorizado o questionamento apresentado, aqui, no item II.IV, a responsabilidade de formalização de eventual avença proveniente de registro de preços realizado por Consórcio Público, pertence aos seus órgãos consorciados.

Pelo exposto, compreendo que os questionamentos podem ser assim ser respondidos:

Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao Consórcio Público sua regulamentação e aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes.

7) Poderá ocorrer preferência de contratação de Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados?

Nesta senda, mediante o Prejulgado nº 27¹⁷, esta Corte de Contas consolidou posicionamento sobre a possibilidade, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, de se restringir a participação em licitações às empresas de pequeno porte e/ou microempresas, sediadas em determinando local ou região,

¹⁷ Assunto: posicionamento deste Tribunal acerca da possibilidade de se restringir a participação, em procedimento licitatório, às empresas de pequeno porte (EPP) ou microempresas (ME) estabelecidas em certo local ou região, consoante definição do art. 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 (Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).
Publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná n.º 2130, em 27/08/2019.

em virtude da peculiaridade do objeto ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006¹⁸, desde que devidamente justificado.

Considerando que a Lei Complementar estabelece normas a serem empregues no âmbito federal, estadual e municipal¹⁹, por óbvio, deve ser também aplicada pelos Consórcios Públicos e, por conseguinte, a decisão paradigma deste Tribunal deve ser observada por estas entidades públicas, em todas as suas condições e critérios.

Pertinente assentar que, ainda que o Prejulgado tenha sido proferido na vigência da Lei nº 8.666/93, seu conteúdo segue predisposto à luz da Lei nº 14.133/21, haja visto a expressa recepção à Lei Complementar nº 123/06 pela da nova lei de licitações, disposta em seu art. 4º²⁰.

Dito que licitações realizadas por Consórcios Públicos podem prever preferência de contratação de micro e pequenas empresas locais ou regionais, para que assim seja feito para cada ente participante, compartilho do entendimento da unidade técnica no sentido de que, respeitando tanto a legislação federal como o Prejulgado, cada Município componente do Consórcio deve ter Lei municipal acerca do direito de preferência a que alude o art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06²¹ e/ou tal previsão ser disposta no instrumento de criação, ou análogo, do próprio Consórcio, ou ainda, mediante definição no próprio instrumento convocatório da licitação compartilhada.

Imprescindível registrar que para que se aplique a restrição de localidade e/ou região, faz-se necessária a elaboração de planejamento estratégico, ou instrumento correlato, detalhado, que demonstre que a limitação, para a licitação em específico, efetivamente contribuirá para o desenvolvimento local e regional, ampliação da eficiência das políticas públicas ou incentivo à inovação tecnológica, consoante consignado no Prejulgado nº 27:

Desta forma, a Administração Pública, **amparada em planejamento estratégico**, poderá realizar licitações somente com participantes de certas circunscrições, garantindo a circulação de recursos em determinada localidade, para atingir o escopo constitucional do tratamento diferenciado e de apoio ao pequeno empresário nas compras públicas, mitigando as desigualdades e incentivando o crescimento. Assim, essa possibilidade de limitação decorre de um plano de ação, previsto em um **projeto bem**

- 18 Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.
- 19 Lei Complementar nº 123/06. Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:
- 20 Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).
- 21 Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (...) § 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

delineado, que servirá de substrato para a lei autorizadora da medida. Evidentemente que **a reserva de mercado**, nessa concepção, **deverá ser detalhadamente justificada, sendo vedada sua previsão genérica.** (Grifei)

Assim, compreendo que a resposta deste item assim deve se dar:

Sim, devendo ser observada as condições e critérios dispostos no Prejulgado nº 27.

8) Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão?

Inicialmente, convém destacar que o instituto jurídico da carona se refere à possibilidade de que sejam utilizadas as atas de registros de preços vigentes, por entidades que não participaram da licitação – os chamados órgãos “caroneiros” – permitindo-lhes que contratem sem licitar²². Em outras palavras, entidade não participante poderá aderir a ata de registro de preços da licitação realizada por outro órgão.

Destaco neste sentido que os termos adesão e carona podem ser lidos como sinônimos.

Na Lei nº 14.133/21, a possibilidade do referido instituto está expressamente prevista no seu artigo 86, § 2º e seguintes, da seguinte forma:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

(...)

§ 2º **Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes**, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do **art. 23 desta Lei**;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor. (Grifei)

A primeira redação dada ao referido artigo vedava aos órgãos e entidades da administração pública municipal a referida adesão, o que gerou discussões entre os estudiosos do Direito²³. Contudo, a nova redação dada pela Lei nº 14.770/23, que alterou a Lei nº 14.133/21, permitiu a adesão:

22 DA SILVEIRA DUARTE, Diego. A Adesão do “Carona” no Sistema de Registro de Preços na Célere Modalidade Eletrônica de Licitar: [Doi.org/10.29327/547387](https://doi.org/10.29327/547387). Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, p. 11-108, 2021.

23 DA SILVA JUNIOR, Andryu Antônio Lemos; FERNANDES, Thiago Albuquerque. Atas de Registro de Preços Gerenciadas por Municípios: possibilidade de adesões por órgãos não participantes e a desconstrução do federalismo da desconfiança fixado no art. 86, § 3º. Epitaya E-books, v. 1, n. 52, p. 23-44, 2023.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços **na condição de não participante poderá ser exercida:**

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023). (Grifei)

Neste sentido, considerando que a Lei nº 11.107/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, evidencia em seu artigo 6, §1º²⁴, que os entes consorciados terão o consórcio público como integrante da administração indireta, o questionamento formulado pode ser respondido de forma afirmativa.

Posto isto, respondo a este quesito da seguinte forma:

É possível que entidades não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento no artigo 86, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 c/c Lei nº 11.107/05. Enfatizo, neste ponto, que adesão e carona podem ser lidos como sinônimos.

9) Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

Visto que os questionamentos respondidos nos autos de Consulta nº 82151-3/16, mediante o Acórdão nº 1624/20 do Tribunal Pleno, se deram sob a ótica da Lei nº 8.666/93, o entendimento anteriormente esposado deve adaptar-se as modificações trazidas à égide da Lei nº 14.133/21, especialmente nos pontos em que houve inovação legislativa ou mudança de paradigma na legislação em regência.

Posto isso, a resposta a esta questão deve ser:

Sim, nos termos desta decisão.

2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, para no mérito, assim respondê-la:

1) Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

Resposta: Sim. Na hipótese de o Consórcio Público elaborar Plano de Contratação Anual, este deverá contemplar as licitações compartilhadas. Eventuais

24 Art. 6º. § 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

licitações neste não contempladas devem ser objeto de específica e detalhada motivação, apta a justificar a excepcionalidade da contratação em face do planejamento da entidade.

2) Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

Resposta: Sim. Nos termos da Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, é possível a cessão de servidor do ente consorciado para o respectivo Consórcio, condicionada a operação à forma e condições da legislação de cada um.

3) O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

Resposta: Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida.

4) Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

Resposta: As condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo sempre ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária.

A responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07.

5) Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

Resposta: Sim. Para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, III, da Lei nº 14.133/21.

6) O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A

responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

Resposta: Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao Consórcio Público sua regulamentação e aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes.

7) Poderá ocorrer preferência de contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados?

Resposta: Sim, devendo ser observada as condições e critérios dispostos no Prejulgado nº 27.

8) Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão?

Resposta: É possível que consórcios não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento no artigo 86, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 c/c Lei nº 11.107/05. Ênfase, neste ponto, que adesão e carona podem ser lidos como sinônimos.

9) Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

Resposta: Sim, nos termos desta decisão.

Na sequência, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem os autos à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno²⁵, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 250/23-CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno²⁶, determino o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento²⁷.

25 Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

II - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos;

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;

IV - constituir acervo mediante política de seleção, aquisição e destinação de documento, em qualquer suporte informacional, promovendo o seu registro e controle;

26 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

27 Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, para no mérito, assim respondê-la:

I - Na elaboração do Plano de Contratação Anual realizada pelo Consórcio Público deverá contemplar as licitações compartilhadas? Poderá realizar alguma licitação que não esteja contemplada no Plano de contratação?

Resposta: Sim. Na hipótese de o Consórcio Público elaborar Plano de Contratação Anual, este deverá contemplar as licitações compartilhadas. Eventuais licitações neste não contempladas devem ser objeto de específica e detalhada motivação, apta a justificar a excepcionalidade da contratação em face do planejamento da entidade;

II - Numa determinada licitação compartilhada, o Consórcio poderá obter na comissão contratada servidor público do ente consorciado para licitação específica, uma vez que não possuía profissionais capacitados para aquele processo?

Resposta: Sim. Nos termos da Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, é possível a cessão de servidor do ente consorciado para o respectivo Consórcio, condicionada a operação à forma e condições da legislação de cada um;

III - O Consórcio Público poderá realizar quais modalidades de licitação de forma compartilhada? Todos os critérios de julgamentos poderão ser utilizados?

Resposta: Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21, observadas as particularidades da modalidade escolhida;

IV - Quais os critérios e condições necessários para que os entes consorciados participem das licitações compartilhadas? De quem é a responsabilidade da formalização do contrato decorrente da licitação para realização ou aquisição do objeto licitados?

Resposta: As condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo sempre ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária;

A responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/07;

V - Ao realizar licitação compartilhada, sendo similar o objeto licitado, poderá os valores serem diferentes devido a entrega do produto ou serviços ser em municípios distintos?

Resposta: Sim. Para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, III, da Lei nº 14.133/21;

VI - O Consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, sendo esse de modo compartilhada? Em caso positivo, o ente consorciado deverá também regulamentar a utilização do sistema de registro de preço em dispensa de licitação e inexigibilidade para contratações pretendidas? A responsabilidade pela formalização do contrato decorrente dessas contratações/aquisições é do consórcio ou do ente consorciado?

Resposta: Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao Consórcio Público sua regulamentação e aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes;

VII - Poderá ocorrer preferência de contratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou regionais para cada ente participante em licitações compartilhadas? Caso possível quais condições e critérios a serem observados?

Resposta: Sim, devendo ser observada as condições e critérios dispostos no Prejulgado nº 27;

VIII - Será permitido carona na licitação compartilhada ou apenas adesão?

Resposta: É possível que consórcios não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento no artigo 86, §3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 c/c Lei nº 11.107/05. Enfatizo, neste ponto, que adesão e carona podem ser lidos como sinônimos;

IX - Haverá alguma modificação nas indagações e conclusões realizadas na consulta 821513/16?

Resposta: Sim, nos termos desta decisão.

Na sequência, remeter os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 250/23-CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 21 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente