

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO - UCI

Instituída e Regulamentada pela Resolução nº 002/2024

PARECER TÉCNICO Nº 001/2025

Solicitante: Consórcio Intermunicipal de Saúde

Assunto: Contratações por entes consorciados com base em licitação compartilhada conduzida pelo CONIMS e instrumentos de cooperação técnica.

Data da Solicitação: 10/04/2025

1. EMENTA

Tema 1 – Licitação compartilhada conduzida pelo CONIMS (órgão gerenciador):

Regularidade da contratação direta por entes consorciados com fundamento em ata de registro de preços resultante de licitação centralizada conduzida pelo CONIMS, na condição de órgão gerenciador. Desnecessidade de reabertura de fases já superadas, ou de produção documental redundante, desde que cumpridos os requisitos legais de planejamento, formalização prévia e publicidade, à luz dos princípios constitucionais da eficiência, economicidade e razoabilidade.

Tema 2 – Cooperação técnica entre consórcios: contratação pelo CONIMS com base em licitação do CINCATARINA:

Viabilidade de o CONIMS, na qualidade de cooperado, realizar contratações com base em atas geradas por licitação conduzida por outro consórcio público (CINCATARINA), sem a instauração de novo procedimento interno. Requisitos legais, jurisprudência e boas práticas amplamente adotadas em cooperações técnicas.

Fundamento jurídico:

Lei nº 14.133/2021 (arts. 5º, 18 e 181), Lei nº 11.107/2005, Decreto nº 6.017/2007 (art. 19), Constituição Federal (art. 37, caput). Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdãos nº 1624/2020, nº 1669/2023 e nº 3888/2024).

2. FATOS

Este parecer técnico trata de duas situações distintas envolvendo contratações administrativas com base em licitações compartilhadas e instrumentos de cooperação técnica no âmbito de consórcios públicos, analisadas separadamente a seguir:

Tema 1 – Contratações por entes consorciados com base em licitação compartilhada conduzida pelo CONIMS

A licitação compartilhada conduzida por consórcio público é instrumento previsto no ordenamento jurídico com vistas à economicidade e à eficiência da gestão pública. No caso em análise, o CONIMS tem atuado como órgão gerenciador de certames destinados a atender demandas conjuntas de seus entes consorciados.

Entretanto, diversos municípios consorciados têm enfrentado exigências adicionais por parte de seus órgãos jurídicos para formalizar as contratações decorrentes desses processos, mesmo após a condução integral da licitação pelo consórcio. Em alguns casos, exige-se a reabertura de fases já superadas, como elaboração de novo Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Pesquisa de Preços ou até procedimento de inexigibilidade, apenas para alimentar sistemas de controle interno (como o SIM-AM), o que tem gerado retrabalho, insegurança jurídica e ineficiência administrativa. Tal conduta contraria o disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal, ao comprometer os princípios da eficiência e economicidade, pilares da gestão pública.

Tema 2 – Contratação pelo CONIMS com base em cooperação técnica firmada com outro consórcio (CINCATARINA)

De forma autônoma e paralela à situação anterior, o CONIMS celebrou o Termo de Cooperação Técnica nº 001/2025 com o Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA, com o objetivo de participar de licitações promovidas por aquele ente para atender a necessidades administrativas internas do próprio CONIMS.

Nesse arranjo, o CONIMS atua como cooperado e o CINCATARINA assume o papel de órgão gerenciador da licitação. O CONIMS participa da fase de planejamento do certame, inclusive com envio de estimativas de consumo, mas não conduz os atos licitatórios. A dúvida central está em saber se, nessa condição, o CONIMS precisaria instaurar novo procedimento contratual ou licitatório, ou se bastaria a ata de registro de preços gerada no processo conduzido pelo consórcio catarinense.

Essas duas hipóteses serão analisadas separadamente nas próximas seções deste parecer, com base na legislação aplicável, jurisprudência dos tribunais de contas e práticas administrativas consolidadas.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Análise do Tema 1 – Licitação conduzida pelo CONIMS

Nos termos da Lei nº 11.107/2005, do Decreto nº 6.017/2007 (art. 19) e da Lei nº 14.133/2021 (arts. 5º, 18 e 181), é juridicamente legítimo que o CONIMS atue como órgão gerenciador de licitações compartilhadas. Desde que o município consorciado participe da fase de planejamento, esteja vinculado à ata de registro de preços e haja adequada publicidade do certame, é viável a contratação direta com base na ata, sem necessidade de novo processo interno ou contrato próprio.

Exigir nova produção de documentos como ETP, Termo de Referência, Pesquisa de Preços ou processo de inexigibilidade exclusivamente para alimentar sistemas internos contraria os princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade (CF/88, art. 37), e não encontra amparo na legislação vigente. Tal duplicação configura retrabalho improdutivo e desvio de finalidade dos instrumentos administrativos.

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdãos nº 1624/2020, nº 1669/2023 e nº 3888/2024), que, embora não tratem diretamente da dispensabilidade de contrato próprio, reconhecem a validade da licitação consorciada e sua suficiência formal, desde que observados os requisitos legais e a participação efetiva dos entes consorciados.

3.2. Análise do Tema 2 – Cooperação técnica com o CINCATARINA

No âmbito do Termo de Cooperação Técnica nº 001/2025 firmado com o consórcio CINCATARINA, o CONIMS participa da fase de planejamento e fornece estimativas de demanda, cabendo ao consórcio catarinense a condução dos atos licitatórios.

Neste modelo, a contratação por parte do CONIMS ocorre com base na ata de registro de preços emitida pelo CINCATARINA, órgão gerenciador do certame. Não se identifica, nesse caso, necessidade de novo procedimento licitatório ou contratual interno, bastando a formalização da despesa por meio dos atos orçamentários próprios por configurar medida suficiente para assegurar controle, legalidade e rastreabilidade da despesa, dispensando a duplicação de atos administrativos já praticados no processo matriz.

Esse modelo é amplamente utilizado e aceito por órgãos de controle no Estado de Santa Catarina, sem registro de ressalvas por parte do TCE-SC, o que o torna referência prática relevante, especialmente em se tratando de consórcios públicos com perfil semelhante ao do CONIMS.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, esta Controladoria Interna manifesta-se favoravelmente:

- à adoção de contratações com base em licitação compartilhada conduzida pelo CONIMS, nos termos do art. 5º e art. 181 da Lei nº 14.133/2021, desde que os entes consorciados tenham participado formalmente da fase de planejamento e estejam expressamente vinculados à respectiva ata de registro de preços;
- à formalização de contratações pelo CONIMS com fundamento em instrumentos de cooperação técnica celebrados com outros consórcios públicos, a exemplo do firmado com o CINCATARINA, desde que observadas as disposições legais e realizados os atos orçamentários regulares (empenho, liquidação e pagamento).

4.1. Recomendações específicas:

Tema 1 – Sobre as licitações conduzidas pelo próprio CONIMS

Recomenda-se que os entes consorciados que participaram formalmente da fase de planejamento e estejam expressamente vinculados à ata de registro de preços possam formalizar diretamente suas contratações com base nessa ata, sem a necessidade de:

- nova licitação;
- processo de inexigibilidade específico;
- elaboração de novo contrato administrativo;
- produção de documentação técnica já existente no procedimento original conduzido pelo CONIMS.

Tal conduta visa garantir o respeito aos princípios da eficiência, razoabilidade e economicidade, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal e reforçados pela Lei nº 14.133/2021.

Tema 2 – Sobre a cooperação técnica com o CINCATARINA

Recomenda-se que o CONIMS, na qualidade de cooperado, realize contratações com base direta em atas de registro de preços oriundas de licitações conduzidas pelo consórcio CINCATARINA, sem necessidade de instaurar novo processo licitatório ou contratual autônomo, desde que:

- haja instrumento formal de cooperação técnica vigente entre os consórcios;
- seja respeitada a fase de planejamento prévia;
- sejam realizados os atos de execução orçamentária (empenho, liquidação e pagamento).

4.2. Formulação de Consulta ao TCEPR

Considerando que ambas as hipóteses ainda carecem de manifestação expressa em tese por parte do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e diante das implicações operacionais envolvidas, recomenda-se a formulação de duas consultas formais distintas ao TCE-PR, com fundamento no art. 311 do Regimento Interno (Resolução nº 1/2006), para esclarecimento quanto:

- I. aos procedimentos e responsabilidades nas contratações por entes consorciados com base em licitações compartilhadas conduzidas pelo CONIMS;
- II. a regularidade de contratações diretas pelo CONIMS com base em atas de outros consórcios públicos (como o CINCATARINA), no contexto de instrumentos de cooperação técnica.

5. RESSALVAS

Este parecer não possui caráter vinculante, ou seja, suas recomendações e opiniões técnicas servem apenas como orientação, cabendo ao gestor responsável a decisão final sobre sua adoção e implementação das medidas sugeridas.

Além disso, sua finalidade é exclusivamente consultiva, sendo elaborado para esclarecer dúvidas e orientar decisões administrativas com base em análise técnica e normativa.

Dessa forma, a adoção das recomendações apresentadas deve ser avaliada pela administração, considerando as particularidades operacionais e regulatórias da unidade.

É o Parecer.

Pato Branco/PR, 10 de abril de 2025.

(assinado digitalmente)

Francieli dos Santos
Controladora Interna

Assinantes

Veracidade do documento

Documento assinado digitalmente.
Verifique a veracidade utilizando o QR Code ao lado ou acesse
o site **verificador-assinaturas.plataforma.betha.cloud** e insira o código abaixo:

WE6**4K7****5MO****Z97**