

PROTOCOLO Nº: 253999/25
ORIGEM: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE - CONIMS
INTERESSADO: VILMAR SCHMOLLER
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 275/25

Ementa: Consulta. Licitação compartilhada. Sistema de registro de preços. Consórcio Público atuando como órgão gerenciador do certame. Viabilidade jurídica dos entes consorciados contemplados na ata de registro de preços formalizarem instrumentos contratuais com os fornecedores, sem a necessidade de instauração de nova fase preparatória da licitação. Utilização da nota empenho restrita às hipóteses previstas no art. 95 da NLLC. Obrigatoriedade da celebração de contratos autônomos, conforme já definido pela jurisprudência normativa desta Corte. Indagação de natureza procedimental que não se amolda aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do RITCE/PR.

Retornam os autos de Consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde-CONIMS, na pessoa de seu Presidente Vilmar Schmoller, no qual apresenta as seguintes indagações:

- 1. Estando os entes consorciados formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada pela licitação promovida pelo consórcio, é juridicamente admissível que realizem a contratação com o fornecedor, através de nota de empenho, sem necessidade de instaurar novo processo administrativo próprio, incluindo a repetição de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Pesquisa de Preços e parecer jurídico?***
- 2. Nessa hipótese, é obrigatória a formalização de contrato administrativo autônomo entre cada ente consorciado e o fornecedor, ou o contrato ou a ata de registro de preços, formalizada pelo consórcio, pode servir como instrumento jurídico suficiente para a contratação?***

3. O registro dessas contratações no sistema SIM-AM deve observar qual natureza jurídica? Existe procedimento específico previsto para contratações vinculadas à ata consolidada do consórcio? É suficiente apenas a informação do ID do Edital cadastrado pelo órgão gerenciador no sistema Atoteca?

Em manifestação anterior objeto do Parecer nº 259/25-PGC (peça 19), esta Procuradoria-Geral sugeriu, como medida **preliminar**, o **apensamento** da Consulta nº 254014/25 aos presentes autos, para fins de análise e decisão única, reconhecendo-se a **prevenção em favor do Conselheiro Augustinho Zucchi**; sem prejuízo do **subsequente encaminhamento do processo** (e seu apenso) à **COSIF**, a fim de que se manifeste sobre as dúvidas apresentadas pelo consultante, cuja temática esteja inserida no âmbito da competência regimental daquela Coordenadoria.

Nos termos do Despacho nº 1243/25-GCAZ (peça 20), o Relator consignou que este Ministério Público de Contas deixou de se manifestar quanto ao mérito da Consulta, motivo pela qual determinou o retorno dos autos a este Órgão Ministerial para tal finalidade.

É o **relatório**.

Embora o Relator não tenha se pronunciado expressamente sobre a preliminar suscitada no Parecer nº 259/25-PGC, o teor do Despacho nº 1243/25-GCAZ revela, implicitamente, o não acolhimento da prevenção suscitada, bem como ter sido considerada despiciente a manifestação da COSIF, vez que, a rigor, só cabe o encaminhamento dos autos ao órgão ministerial após concluída a instrução.

Neste sentido o art. 353 do Regimento desta Corte, e o subsequente artigo, de número 354, igualmente alerta para o momento de saneamento do processo, necessariamente antecedente à emissão da ***“instrução conclusiva”***. Confira-se:

Art. 353. Após a instrução conclusiva pelas unidades administrativas competentes, os autos serão encaminhados ao Ministério Público

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

junto ao Tribunal de Contas para manifestação e posterior remessa ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 2/2006)

Parágrafo único. Entende-se por instrução conclusiva a fase processual em que a unidade administrativa manifesta-se pela regularidade ou pela irregularidade do feito, após a concessão do contraditório e ampla defesa apresentado ou não pelo responsável. (Incluído pela Resolução nº 2/2006)

Art. 354. O Relator determinará **todas as providências e diligências**, proferindo os despachos interlocutórios **necessários ao saneamento do processo**, ressalvadas as hipóteses de delegação previstas neste Regimento. (Redação dada pela Resolução nº 40/2013)

Portanto, tendo sido reclamada a manifestação de mérito do órgão ministerial, tem-se por concluída a fase instrutória e superadas as preliminares antes suscitadas.

Oportuno registrar, no entanto, que a Instrução nº 325/25-CAIS (peça 18) **também não abordou o mérito do terceiro questionamento formulado pelo consulente**, tendo sugerido o encaminhamento dos autos à COSIF, dada a competência regimental daquela Coordenadoria no que tange à obtenção, tratamento, integração e sistematização das bases de dados coletadas de fontes interna e externa; razão pela qual, à mingua de manifestação conclusiva da unidade técnica, e por não versar propriamente sobre dúvida jurídica, mas indagação de natureza procedimental, sobre ela não nos posicionaremos.

Pois bem.

A primeira indagação apresentada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde-CONIMS diz respeito a possibilidade dos entes consorciados, formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços **consolidada pela licitação promovida pelo Consórcio**, realizarem a contratação com o fornecedor, **através de nota de empenho, sem necessidade de instaurar novo processo administrativo próprio**, incluindo a repetição de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Pesquisa de Preços e parecer jurídico.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Trata-se, portanto, de hipótese em que o Consórcio atua como órgão gerenciador de **licitação compartilhada**, instrumento jurídico recepcionado e incentivado pelo art. 181 da Lei nº 14.133/2021¹.

Como ressaltado pela Instrução nº 325/25-CAIS, este tema foi enfrentado por esta Corte no âmbito da Consulta nº 731105/22, tendo o **Acórdão nº 1669/23-STP** definido que:

- . é possível a realização de licitação compartilhada por Consórcio Público à luz da Lei nº 14.133/21, desde que haja expressa previsão em seus atos constitutivos;
- . é possível o Consórcio Público **atuar apenas como órgão gerenciador**, com amparo técnico e logístico para os seus consorciados, responsabilizando-se pela condução e gerenciamento dos procedimentos licitatórios, cabendo aos entes consorciados a celebração dos contratos dele decorrentes; e
- . os Consórcios Públicos não estão dispensados de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado, sob pena de violação aos artigos 105, 106 e 150 da Lei nº 14.133/2021.

Nota-se, com efeito, que o Acórdão nº 1669/23-STP, dotado de **força normativa e efeito vinculante** (art. 41 da LOTC), já estabeleceu que nas licitações compartilhadas gerenciadas por Consórcio, **os entes consorciados estão autorizando a celebrar diretamente contratos com o fornecedor**, pressupondo-se a desnecessidade de instauração de novo processo administrativo licitatório.

¹ Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei. Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no **caput** deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Posteriormente, o **Acórdão nº 3888/24-STP**, proferido na Consulta nº 145072/23, fixou, entre outras premissas, que:

- . as condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei n.º 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 n.º 6.017/07².
- . 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, inc. III da Lei n.º 14.133/21;
- . os Consórcios Públicos podem realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na **forma de registro de preços**, de modo compartilhado,
- . a teor do art. 82, § 6º, da Nova Lei de Licitações³, na utilização do **sistema de registro de preços** para a **aquisição de bens** ou para a **contratação de serviços** por **mais de um órgão ou entidade**, seja por meio de inexigibilidade ou de dispensa de licitação, caberá aos Consórcios Públicos sua

² Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela 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](#).

³ 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.

regulamentação e aos **entes consorciados a formalização dos contratos destes decorrentes.**

Constata-se, portanto, que já existe um entendimento consolidado na jurisprudência de caráter normativo deste Tribunal de Contas sobre a prescindibilidade de entes consorciados instaurarem procedimentos administrativos individualizados que ensejem o refazimento de atos praticados pelo Consórcio Público na condição de órgão gerenciador da licitação.

Como bem sintetizado pela Instrução nº 325/25-CAIS:

(...) O que se pretende, em verdade, é que **o ente consorciado produza documentação capaz de comprovar que foram levantados internamente todas as informações que servirão de base à condução do certame pelo órgão gerenciador,** a exemplo da apresentação de **justificativa para adesão à licitação compartilhada, existência de previsão orçamentária da despesa** correspondente à sua participação na contratação, **detalhamento das quantidades e especificações técnicas dos bens, serviços ou obras desejadas** para compor o termo de referência. (g.n.)

Tendo em vista o conteúdo das decisões pretéritas deste Tribunal ora citadas, afigura-se válido e coerente assentar a desnecessidade de instauração de novos processos licitatórios por parte dos entes consorciados contemplados no planejamento de ata de registro de preços, eis que a realização de licitação ou procedimento auxiliar conduzido e gerenciado pelo Consórcio Público é suficiente para resguardar a observância ao art. 37, inc. XXI da CF/88.

Contudo, pertinente registrar que, no caso em exame, o consulente indaga expressamente sobre a viabilidade jurídica da utilização de **nota empenho** em substituição ao instrumento contratual.

Deste modo, insta acrescentar que tal procedimento somente se aplica às hipóteses taxativamente previstas no art. 95 da Lei de Licitações. Citamos:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (g.n.)

Com efeito, a possibilidade de contratação pelos entes consorciados sem refazimento da licitação ou procedimento auxiliar conduzido e gerenciado pelo Consórcio, **exige a regular formalização do instrumento contratual**, ressalvada a utilização da nota de empenho, se comprovada as hipóteses previstas no art. 95 da NLLC.

Por conseguinte, esta Procuradoria-Geral opina pelo oferecimento da seguinte resposta ao primeiro questionamento formulado pelo consulente:

1. Estando os entes consorciados formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada pela licitação promovida pelo consórcio, é juridicamente admissível que realizem a contratação com o fornecedor, através de nota de empenho, sem necessidade de instaurar novo processo administrativo próprio, incluindo a repetição de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Pesquisa de Preços e parecer jurídico?

Resposta: Caso formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada em licitação promovida e gerida por Consórcio Público, mediante a prévia definição dos quantitativos

almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária, os entes consorciados podem realizar a contratação diretamente com o fornecedor, sem a necessidade de instauração de nova fase preparatória do processo de licitação ou do procedimento auxiliar.

A contratação pelos entes consorciados exige a regular formalização do instrumento contratual, ressalvada a possibilidade de utilização da nota de empenho, caso devidamente comprovada alguma das hipóteses previstas no art. 95 da NLLC.

A segunda pergunta, refere-se à obrigatoriedade de celebração de contrato administrativo autônomo entre cada ente consorciado e fornecedor, ou sobre a possibilidade da ata de registro de preços formalizada pelo Consórcio servir como instrumento jurídico único para as contratações.

Conforme já ressaltado neste opinativo, tanto o **Acórdão nº 1669/23-STP**, como o **Acórdão nº 3888/24-STP**, ambos dotados dos efeitos previstos no art. 41 da LOTC⁴, definiram que nas hipóteses de licitações compartilhadas, tendo como órgão gerenciador um Consórcio Público, é responsabilidade dos entes consorciados formalizarem os respectivos instrumentos contratuais.

O já citado **Acórdão nº 3888/24-STP**, ao tratar especificamente do registro de preços, consignou de forma inequívoca tal premissa, ao apresentar a seguinte resposta à questionamento apresentado pelo Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental – CICA. Vejamos:

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?**

⁴ **Art. 41.** A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo *quorum* qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejudgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Resposta: Sim, nos termos do art. 82, § 6º, da Lei n.º 14.133/21, **cabendo** ao Consórcio Público sua regulamentação e **aos consorciados, a formalização dos contratos destes decorrentes.** (destacamos)

A conclusão de que compete aos entes consorciados a formalização “**dos contratos**” decorrentes de ata de registro de preços, não deixa qualquer margem de dúvida quanto à **obrigatoriedade** de celebração de contratos administrativos autônomos entre cada consorciado e respectivo fornecedor.

Logo, esta Procuradoria-Geral opina pelo oferecimento da seguinte resposta à segunda indagação suscitada pelo CONIMS:

2. Nessa hipótese, é obrigatória a formalização de contrato administrativo autônomo entre cada ente consorciado e o fornecedor, ou o contrato ou a ata de registro de preços, formalizada pelo consórcio, pode servir como instrumento jurídico suficiente para a contratação?

Resposta: Conforme já definido pelo Pleno deste Tribunal em sede de Consulta nos Acórdãos nº 1669/23 e nº 3888/24, no caso de licitação compartilhada conduzida e gerenciada por Consórcio Público, compete aos entes consorciados a formalização de instrumentos contratuais autônomos.

Por derradeiro, reitera-se que a terceira e última indagação formulada pelo consulente diz respeito à dúvida de natureza eminentemente procedimental, que não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno, motivo pela qual sobre ela não nos posicionaremos.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas