



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 407614/21
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO MÉDIO
PARANAPANEMA
INTERESSADO: MARCOS ANTONIO VOLTARELLI
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 571/22 - Tribunal Pleno

Consulta. PROLAR. Licitação compartilhada realizada por consórcio público. Interpretação do art. 19 do Decreto n.º 6.017/2007. Necessidade de previsão da possibilidade de realização de licitação compartilhada no ato constitutivo do consórcio público. Conhecimento e resposta.

I. RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO MÉDIO PARANAPANEMA (CISMEPAR), por meio da qual submete ao crivo desta Corte as seguintes dúvidas:

- a) Qual a forma de interpretação da expressão “se constituídos para tal fim”, contida no art. 19 do Decreto n.º 6.017/2007? Deve-se analisá-la apenas de forma objetiva/expresa ou pode ser entendida de forma subjetiva/implícita, decorrente da análise do objeto de contratualização do Consórcio?

- b) Ausente o texto expreso nos atos constitutivos do Consórcio, estaria ele impedido de realizar a licitação compartilhada?

O opinativo jurídico do consulente (peça 4), concluiu que “a expressão contida no Decreto regulador deve ser interpretada na extensão de sua literalidade, ou seja, é exigível a autorização expressa no contrato de consórcio para que o CISMEPAR, ou qualquer outro consórcio, realize a licitação compartilhada e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dela defluam contratos administrativos a serem firmados por seus entes consorciados” (fls. 2).

Instruindo o feito, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n.º 77/2021 (peça 8), esclarecendo que não foram encontradas decisões sobre o tema específico.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 3605/2021, peça 13) propôs que a presente consulta fosse respondida nos seguintes termos: “a realização de licitação compartilhada pelos consórcios públicos depende de expressa previsão quanto a essa possibilidade em seus atos constitutivos (protocolo de intenções/contrato de consórcio), não sendo admitida interpretação subjetiva/implícita quanto ao conteúdo da expressão ‘se constituídos para tal fim’, contida no Decreto 6.017/07” (fls. 5-6).

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 10/2022, peça 14) destacou que a resposta à presente consulta pode ser encontrada no Acórdão n.º 1624/2020, do Tribunal Pleno desta Corte, de onde se retira a necessidade de previsão no ato constitutivo do consórcio da possibilidade de realização de licitação.

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o artigo 312, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná¹ (RITCEPR). A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. No mais, em atenção aos incisos II, IV e V, do artigo 311 do RITCEPR, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (peça 4) e formulado em tese.

Posto isso, ratifica-se o conhecimento da consulta.

¹ 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; (Redação dada pela Resolução n.º 58/2016)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A dúvida suscitada pelo consulente deriva da redação do artigo 19 do Decreto n.º 6.017, de 17/01/2007, que regulamentou a Lei n.º 11.107, de 06/04/2005, o qual ostenta a seguinte redação:

“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 n.º 8.666, de 21 de junho de 1993”.

A expressão “se constituídos para tal fim” fez com que o indagante questionasse a necessidade de o ato constitutivo do consórcio público trazer expressamente a possibilidade de realização de licitação.

Ao que parece, a resposta que se impõe é afirmativa.

A Lei n.º 11.107/2005 dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e alterou a Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, incluindo o § 1º no artigo 112 e permitindo aos consórcios públicos a realização de “licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados”. Na regulamentação federal da citada lei pelo referido decreto, cunhou-se a expressão “licitações compartilhadas”, que intitula seção própria, a hospedar único dispositivo, qual seja, o supracitado artigo 19. E esse dispositivo, a par do que prescreve a lei, cria manifestamente uma condição para a realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos, qual seja, que eles tenham sido constituídos justamente para realizá-las. Isso é o que inequivocamente ressoa do uso da conjunção condicional “se”, a qual estabelece verdadeira hipótese ou condição necessária para a realização ou não ação principal. Sem a implementação da *conditio*, a regra não flui para liberar os seus efeitos, impossibilitando a realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos.

E percebe-se que, em princípio, não se admite que essa condição seja aferida de modo implícito, eis que os objetivos dos consórcios públicos, embora passíveis de escolha discricionária pelos entes da federação que pretendem se consorciar, observados os limites constitucionais (artigo 2º, *caput*, da Lei n.º 11.107/2007), devem restar descritos de forma objetiva no protocolo de intenções,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eis que a finalidade consorcial é sua cláusula necessária, como impõe o artigo 4º da Lei n.º 11.107/2007².

Assim, forçoso concluir como a unidade técnica quando afirma que:

“A leitura do artigo 19 do Decreto 6017/07 parece não deixar margem de dúvida quanto à necessidade de que haja previsão no ato constitutivo do consórcio público a respeito da possibilidade de realização de licitação compartilhada, haja vista a menção da expressão ‘se constituídos para tal fim’.

(..)

Nesse sentido, acertado o posicionamento emitido pela assessoria jurídica do consórcio (peça 4) no sentido de que “o regulamento da Lei não se furtou a tratar o tema, não restando dúvida da interpretação literal da expressão diplomada no art. 19 do ato regulatório, “se constituídos para tal fim” que forçosamente impõe a presença no ato constitutivo do consórcio da autorização expressa para tal finalidade”.

Os consórcios públicos são produto da associação formada exclusivamente por entes da Federação com o propósito de estabelecer relações de cooperação federativa para realização de objetivos de interesse comum.

A constituição do consórcio público se dá por meio da celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados na formação do vínculo, o qual é convertido em contrato de consórcio público após a ratificação, mediante lei, pelos entes consorciados.

² Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam: I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A assembleia geral é a instância máxima do consórcio público⁴ sendo o órgão responsável pelas deliberações a serem tomadas pela entidade.

Segundo estabelece o artigo 4º da lei n.º 11.107/2005 é no protocolo de intenções (posteriormente convertido em contrato de consórcio público pela ratificação dos entes interessados) que é fixada a finalidade e área de atuação do consórcio

(...)

De modo a alinhar o disposto no artigo 19 do Decreto n.º 6.017/07 com o artigo 4º, incisos I e III da Lei n.º 11.107/2005, indispensável que a realização de licitações compartilhadas conste expressamente no protocolo de intenções/contrato de consórcio como um dos objetivos do consórcio público” (peça 13, fls. 3-5)

Não bastasse, consoante o apregoado pelo órgão ministerial:

“denota-se que a resposta pretendida pelo consulente pode ser extraída do Acórdão n.º 1624/20 – STP, prolatado no âmbito do procedimento de Consulta, o que goza de força normativa nos termos do § 4º do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte” (peça 14, fls. 1).

Essa decisão já fora citada no parecer jurídico da entidade que instrui o feito (peça 4), tendo também sido explicitada pela unidade técnica (peça 13, fls. 4). De fato, o Acórdão n.º 1624/2020, do Tribunal Pleno, cujo voto condutor é de minha autoria, que respondeu consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal Caiuá-Ambiental, foi decidido mediante o quórum qualificado, possuindo, portanto, em razão do preceituado no artigo 41 da Lei Complementar Estadual n.º 113, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

15/12/2005³, força normativa e constituindo prejulgamento da tese a vincular decisões posteriores sobre o tema.

Embora a indagação não tenha sido expressamente elaborada outrora pelo consulente do citado expediente, do seu interior destaca-se a resposta que solicita o autor da presente:

“A redação do decreto não discrepa da lei ao atribuir ao consórcio o papel de ente promotor do certame e aos consorciados, de contratantes, apenas inova a ordem jurídica ao trazer requisito não elencado em lei, qual seja, a **necessidade de que sejam os consórcios “constituídos para tal fim”, impondo a necessidade de que seus atos constitutivos (protocolos de intenções) prevejam como um dos seus objetivos a realização de licitações.** Ainda, ambos os diplomas, lei e regulamento, condicionam a possibilidade de licitação compartilhada com a celebração de contratos pelos entes consorciados à expressão previsão no instrumento convocatório da licitação. Assim, ou há a explícita regulamentação pelo edital da possibilidade, ou a prática é vedada em razão do silêncio do ato convocatório”.

Desse modo, respondendo pontualmente aos questionamentos formulados, tem-se como resposta:

A possibilidade de realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos depende de expressa previsão nesse sentido nos seus respectivos atos constitutivos, não se admitindo interpretação subjetiva/implícita quanto ao conteúdo da expressão “se constituídos para esse fim”, prevista no artigo 19 do Decreto n.º 6.017/2007;

III. VOTO

Destarte, VOTO:

I) pelo conhecimento da consulta formulada pelo Presidente da CISMENPAR, para, no mérito, responder:

A possibilidade de realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos depende de expressa previsão nesse sentido nos seus respectivos atos constitutivos, não se admitindo

³ 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 prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interpretação subjetiva/implícita quanto ao conteúdo da expressão “se constituídos para esse fim”, prevista no artigo 19 do Decreto n.º 6.017/2007;

II) após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no RITCEPR;

III) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer da consulta formulada pelo Presidente da CISMEPAR, para, no mérito, responder nos seguintes termos:

A possibilidade de realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos depende de expressa previsão nesse sentido nos seus respectivos atos constitutivos, não se admitindo interpretação subjetiva/implícita quanto ao conteúdo da expressão “se constituídos para esse fim”, prevista no artigo 19 do Decreto n.º 6.017/2007;

II. após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 17 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 3.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente