



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 500643/25
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE PINHALÃO
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1586/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Conhecimento e resposta. Consórcio Público. Sistema de Registro de Preços. Cobrança de tarifa pública para adesão à ata de registro de preços. Impossibilidade.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Luiz Eduardo de Castro Vanzeli, prefeito do Município de Pinhalão, por meio da qual questiona:

- a) É possível um Consórcio Público, através de Resolução, instituir e cobrar tarifa pública, a ser paga aos entes não consorciados, para adesão de suas Atas de Registro de Preços?
- b) Em sendo positiva a resposta anterior, demonstrando o Município que a adesão a Ata de Registro de Preços é vantajosa para a municipalidade, poderia realizar o pagamento de tarifa pública para aderir a ata de registro de um Consórcio Público?

O parecer jurídico que instrui o expediente assim concluiu:

(...) não restam dúvidas acerca da irregularidade desta exigência, motivo pelo qual entende esta advogada que o Município de Pinhalão não deve realizar o pagamento desta tarifa pública para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adesão a ata de registro de preços de consórcios públicos que exijam este tipo de pagamento.

Pelo Despacho 1238/25 (peça 06), em observância aos pressupostos de admissibilidade estabelecidos no artigo 311 do Regimento Interno¹, o processamento do feito foi admitido, encaminhando-se o feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB).

A SJB emitiu a Informação 50/26 (peça 08), informando a existência de decisões relacionadas ao caso, que possuem força normativa, quais sejam: (a) Consulta 145072/23; (b) Consulta 731105/22; (c) Consulta 407614/21; e (d) Consulta 821513/16.

Reconhecida a ausência da hipótese do §4^{o2} do artigo 313 do Regimento Interno, os autos seguiram para instrução (Despacho 29/26, peça 09).

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) informou que “o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização”, nos termos do Despacho 85/26 (peça 11).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) emitiu a Instrução 123/26 (peça 13), sugerindo que a consulta seja assim respondida:

- a) Não, não é possível a instituição de tal cobrança, pois a Lei n.º 14.133/2021 não prevê tal possibilidade, a principiologia do Direito Administrativo e do próprio SRP não possibilitam tal exigência e a jurisprudência das Cortes de Contas aponta em sentido contrário.
- b) Em razão da resposta anterior ser em sentido negativo, o Município não poderia realizar o pagamento.

¹ “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.”

² § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, por fim, opinou pela “pela impossibilidade de instituição e cobrança de tarifa pública por consórcio público como condição para adesão às suas Atas de Registro de Preços, bem como pela impossibilidade de realização do respectivo pagamento pelo Município consulente”, consoante o Parecer 69/26 (peça 14).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Observados os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

Conforme relatado, o Município de Pinhalão formulou questionamento acerca da possibilidade jurídica de um consórcio público instituir e cobrar o pagamento de tarifa pública por entes não consorciados, para adesão a atas de registro de preços por ele gerenciadas.

Acompanhando as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial, concluo que a resposta deve ser negativa.

Primeiro, acerca do sistema de registro de preços (SRP), prevê o artigo 78, inciso IV, da Lei 14.133/21³, que se trata de procedimento auxiliar das licitações, voltado à formação de registro formal de fornecedores e preços para futuras contratações, de acordo com a necessidade da Administração Pública.

Mediante procedimento licitatório nas modalidades concorrência ou pregão, formaliza-se a ata de registro de preços, “documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas” (artigo 6º, inciso XLVI, da Lei 14.133/21), permitindo, durante sua vigência, a contratação posterior sem a necessidade de novos certames para o mesmo objeto.

³ Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

(...)

IV - sistema de registro de preços;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre a adesão por órgãos ou entidades não participantes, a Lei 14.133/21 admite tal possibilidade em seu artigo 86⁴, observando-se requisitos específicos, os quais são regulamentados pelo Decreto 11.462/23⁵, artigo 31. Confira-se:

Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP 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 de descontinuidade de serviço público;

II - demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021; e

III - consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor.

Verifica-se, portanto, que o Decreto 11.462/23, ao regulamentar os dispositivos legais referentes ao SRP, detalha essas exigências e as restringe à justificativa da vantagem da adesão, à demonstração da compatibilidade dos preços registrados com os praticados no mercado e à anuência prévia do órgão gerenciador e do fornecedor registrado.

⁴ 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.

§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 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.

(...)

⁵ "Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, não há previsão normativa que contemple a exigência de qualquer contrapartida financeira como condição para adesão.

Como bem destacou o órgão ministerial, “não estamos falando de lacuna normativa passível de integração, muito pelo contrário, o legislador delimitou claramente o regime jurídico da adesão, inexistindo, portanto, qualquer espaço para a criação, por ato infralegal ou resolução de consórcio público, e condicionante financeira não prevista em lei” (peça 14).

Portanto, a pretensão de instituir “tarifa pública” como condição para adesão à ata de registro de preços constitui inovação no regime jurídico estabelecido, o que não se admite, diante do princípio da legalidade.

Ademais, a situação em tela não se enquadra na previsão da Lei 11.107/05, que permite aos consórcios públicos “exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados” (artigo 1º, §2º), haja vista que a hipótese não configura prestação de serviço específico nem utilização de bem público.

Por oportuno, transcrevo trechos da instrução (peça 13) contendo jurisprudências de outros Tribunais de Contas acerca da matéria:

Por fim, é possível observar na jurisprudência de outros Tribunais de Contas outros precedentes no sentido da impossibilidade. Por exemplo o Processo TCE-PE 24100943-1:

a) É inadmissível a cobrança de preço público pela adesão a ata de registro de preços gerenciada por consórcio público, pois o art. 31 do Decreto nº 11.462/2023 não condiciona a adesão de ente participante ou não participante (“carona”) à realização de qualquer pagamento.

b) A impossibilidade de cobrança, decorrente da ausência de respaldo legal, alcança tanto os entes consorciados, os quais já transferem recursos para o custeio das despesas da entidade por meio do contrato de rateio, quanto os não consorciados, por sua incompatibilidade com o princípio federativo da cooperação.

No mesmo sentido é o Processo TCE-MG 1192213:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

À vista de todo o exposto, considerando a irregularidade da cobrança de valor sobre as contratações decorrentes de adesão de “caronas” a atas de registro de preços celebradas por consórcio intermunicipal, em especial por não encontrar respaldo principiológico, legal ou jurisprudencial, entendo, em sede de juízo sumário e não-exauriente, que se faz necessário, neste momento, o exercício do poder constitucional fiscalizatório deste Tribunal, insculpido no art. 71 da Constituição da República, com vistas a proferir decisão cautelar para a cessação de potenciais consequências danosas decorrentes do certame sob exame.

Desse modo, em sede de juízo perfunctório, entendo presentes os requisitos do fumus boni juris e periculum in mora, razão pela qual determino, com fulcro no art. 121 do Regimento Interno deste Tribunal, a suspensão das cláusulas que estabelecem cobrança percentual sobre novas adesões “caronas” nas Atas de Registro de Preços 25/2024, 19/2024, 20/2024, 26/2024, 21/2024, 23/2024 e 24/2024, bem como em outras que porventura estiverem vigentes e prevejam a referida cobrança, até que seja resolvido o mérito da presente representação, sob pena de anulação e aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008.

Nesse contexto, a resposta ao questionamento do consulente deve ser a seguinte:

a) É possível um Consórcio Público, através de Resolução, instituir e cobrar tarifa pública, a ser paga aos entes não consorciados, para adesão de suas Atas de Registro de Preços?

Não é possível a instituição e cobrança de tarifa pública aos entes não consorciados para adesão de suas atas de registro de preços, pois a Lei 14.133/21 e o Decreto 11.462/23 não preveem tal exigência.

b) Em sendo positiva a resposta anterior, demonstrando o Município que a adesão a Ata de Registro de Preços é vantajosa para a municipalidade, poderia realizar o pagamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tarifa pública para aderir a ata de registro de um Consórcio Público?

Em razão da resposta anterior ser em sentido negativo, o município não poderia realizar o pagamento.

3 VOTO

Diante do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

a) É possível um Consórcio Público, através de Resolução, instituir e cobrar tarifa pública, a ser paga aos entes não consorciados, para adesão de suas Atas de Registro de Preços?

Não é possível a instituição e cobrança de tarifa pública aos entes não consorciados para adesão de suas atas de registro de preços, pois a Lei 14.133/21 e o Decreto 11.462/23 não preveem tal exigência.

b) Em sendo positiva a resposta anterior, demonstrando o Município que a adesão a Ata de Registro de Preços é vantajosa para a municipalidade, poderia realizar o pagamento de tarifa pública para aderir a ata de registro de um Consórcio Público?

Em razão da resposta anterior ser em sentido negativo, o município não poderia realizar o pagamento.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, fica autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o artigo 398, § 1º, do Regimento Interno⁶, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, ante as fundamentações apresentadas, responder à Consulta nestes termos:

a) É possível um Consórcio Público, através de Resolução, instituir e cobrar tarifa pública, a ser paga aos entes não consorciados, para adesão de suas Atas de Registro de Preços?

Não é possível a instituição e cobrança de tarifa pública aos entes não consorciados para adesão de suas atas de registro de preços, pois a Lei 14.133/21 e o Decreto 11.462/23 não preveem tal exigência.

⁶ “Art. 398. (...)”

§ 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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Em sendo positiva a resposta anterior, demonstrando o Município que a adesão a Ata de Registro de Preços é vantajosa para a municipalidade, poderia realizar o pagamento de tarifa pública para aderir a ata de registro de um Consórcio Público?

Em razão da resposta anterior ser em sentido negativo, o município não poderia realizar o pagamento.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência.

III – determinar o encerramento do feito, em conformidade com o artigo 398, § 1º, do Regimento Interno⁷, e seu arquivamento na Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 1 de julho de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 21.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

⁷ “Art. 398. (...)”

§ 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.”