



PROCESSO Nº : 359840-2017 (AUTOS DIGITAIS)

ASSUNTO : CONSULTA

UNIDADE : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO VALE DO RIO CUIABÁ (CIDES – VALE DO RIO CUIABÁ)

CONSULENTE : JOÃO ANTÔNIO DA SILVA BALBINO (PRESIDENTE DO CIDES – VALE RIO CUIABÁ)

RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 241/2018

EMENTA: CONSULTA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO VALE DO RIO CUIABÁ (CIDES – VALE DO RIO CUIABÁ). LICITAÇÕES. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REQUISITOS. PARECER PELA POSSIBILIDADE, NOS TERMOS DA PROPOSTA DE EMENTA FORMULADA PELA CONSULTORIA TÉCNICA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Sr. João Antônio da Silva Balbino, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Rio Cuiabá (CIDES-Vale Rio Cuiabá), na qual objetiva parecer técnico deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade de realização de processo licitatório pelos Consórcios Públicos, por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), para futura contratação de serviços de mão de obra de asseio, limpeza, conservação, jardinagem e recepção pelas prefeituras consorciadas. Eis o teor da consulta formulada:

I- É possível a realização de processo licitatório por este consórcio, na modalidade de Registro de Preços para futura contratação de serviços de mão de obra de asseio, limpeza, conservação, jardinagem e recepção



pelas prefeituras consorciadas?

2. A Consultoria Técnica manifestou-se pelo conhecimento da consulta, pois presentes os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 do RITCE/MT. Em análise meritória, a Consultoria Técnica opinou pela aprovação da seguinte ementa da proposta de Resolução de Consulta:

Resolução de Consulta nº __/2017. Consórcio Público. Licitações. Sistema de registro de preços. Requisitos.

1) É possível aos Consórcios Públicos realizarem licitações para Registro de Preços (SRP) voltado a futuras e eventuais contratações de fornecimento de bens e/ou prestação de serviços comuns pelos respectivos entes federados consorciados, desde que:

a) o objeto a ser licitado esteja inserido no propósito associativo do Consórcio, mediante previsão no rol de objetivos fixados nos atos constitutivos da entidade;

b) tenha sido outorgado ao Consórcio pelos entes consorciados, por meio de cláusula em seus atos constitutivos, a competência para regulamentar por ato deliberativo próprio os procedimentos do Sistema de Registro de Preços (SRP) em seu âmbito;

c) a regulamentação a ser editada pelo Consórcio, para disciplina do SRP, tenha por parâmetro as regras instituídas no Decreto Federal nº 7.892/2013 ou outro normativo equivalente.

2) No caso de contratações de serviços administrativos por meio de terceirização de mão de obra, todos os contratantes vinculados ao SRP (órgão gerenciador, participantes ou aderentes/caronas) devem observar as condições elencadas na Resolução de Consulta TCE-MT nº 14/2013.

3. Vieram os autos para análise e manifestação ministerial.

4. É o breve relato dos fatos e do direito.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminarmente

5. O presente instrumento processual em análise, qual seja, a consulta, consiste no mecanismo decorrente da função consultiva das Cortes de Contas, posto à



disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de sua competência.

6. Contudo, para que a análise seja possível, é imprescindível que o legitimado a formule em observância aos requisitos previstos no art. 232 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

7. No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima, haja vista ter sido subscrita pelo **Presidente do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Rio Cuiabá (CIDES-Vale Rio Cuiabá), Sr. João Antônio da Silva Balbino**, cuja legitimidade está prevista no art. 233, II, “c” do RITCE/MT. Portanto, incontroverso o preenchimento do pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

8. Ademais, extraem-se dos autos da consulta marginada a existência de correlação entre a dúvida levantada e matéria de competência desse E. Tribunal de Contas (procedimento licitatório), preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

9. Convém ressaltar, ainda, que o questionamento foi apresentado em tese e exposto de forma objetiva, conforme menção aos dispositivos aplicáveis (especialmente a Constituição Federal e a Lei 8.666/93), o que permite a apreciação da presente consulta à luz da legislação correlata.

10. Por fim, importa frisar que se trata de procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese, de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria, *ex vi* do art. 50 da LOTCE-MT.



11. Feitas tais considerações preliminares e atendidos na íntegra os requisitos previstos nos arts. 232 e 233 do RITCE/MT, o Ministério Público de Contas, preambularmente, manifesta-se pelo conhecimento da consulta proposta.

2.2. Análise do Mérito

12. Funda-se a presente consulta na dúvida acerca da possibilidade de realização de processo licitatório por consórcio público, na modalidade de registro de preços, para futura contratação de serviços de mão de obra de asseio, limpeza, conservação, jardinagem e recepção pelas prefeituras consorciadas.

13. A Consultoria Técnica, após estudo analítico, concluiu pela possibilidade de o consórcio público realizar licitações em substituição aos demais entes a ele consorciado, por meio do sistema de registro de preços. Para tanto, exige-se que o protocolo de intenções, o contrato de consórcio e o estatuto social do consórcio público contenham finalidade que se alinhe com o objeto licitado.

14. Outrossim, opinou pela possibilidade de realização de licitações, para registro de preços, de serviços administrativos de cessão/locação de mão de obra para asseio, limpeza, conservação, jardinagem e recepção, desde que tais serviços se enquadrem como comuns e não objetive apenas a contratação imediata dos serviços, com quantitativos certos e determinados.

15. Este *Parquet* coaduna com o posicionamento externado pela Consultoria Técnica, conforme fundamentos a seguir delineados.

16. A Constituição Federal consagra o modelo de federalismo cooperativo com o reconhecimento de atividades a serem desenvolvidas em conjunto pelos entes



federados, por meio da conjugação de esforços e gestão associada de serviços. O art. 241 da Carta Política, apresenta como instrumento para gestão em regime de cooperação os consórcios públicos e os convênios, vejamos:

Art. 241, CF. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

17. A Lei 11.107/2005 regulamenta o dispositivo constitucional e dispõe sobre normas gerais para União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências. No âmbito da União, o Decreto 6.017/2007 regulamenta a matéria.

18. O art. 2º, I, do Decreto supracitado define consórcio público como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

19. O conceito encontrado na doutrina aproxima-se da definição legal. O renomado administrativista Hely Lopes Meirelles define consórcios públicos como pessoas de direito público, quando associação pública, e de direito privado, decorrentes de contratos firmados entre entes federados, após autorização legislativa de cada um, para a gestão associada de serviços públicos e de objetivos de interesse comum dos consorciados, através de delegação e sem fins econômicos.

20. Para a instituição do consórcio público, a Lei 11.107/2005 prevê quatro etapas, quais sejam: I) subscrição do protocolo de intenções por todos os entes que



pretendem participar do consórcio; II) ratificação do protocolo pelo legislador de cada ente federativo que subscreveu o protocolo de intenções, mediante aprovação de lei; III) celebração do contrato de consórcio; e IV) inscrição no registro competente no caso de consórcio público de direito privado.

21. Importante destacar que o protocolo de intenções é o instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar o acordo para a constituição do consórcio público, definindo os objetivos e as condições para a instituição. O art. 4.º da Lei 11.107/2005 elenca os elementos mínimos que devem constar do protocolo de intenções, dentre os quais merece destaque o inciso XI, alíneas “a”, “b” e “c”¹.

22. Quanto ao dever de licitar decorrente do art. 37, XXI, da Constituição Federal, registra-se que os consórcios públicos de direito público, por integrarem a Administração Indireta dos entes federativos consorciados, submetem-se às regras da Lei 8.666/93. Também sujeitam-se à Lei de Licitações os consórcios públicos de direito privado, conforme estabelece expressamente o art. 6º, §2º da Lei 11.107/2005.

23. Os consórcios públicos receberam da Lei 8.666/93 um tratamento jurídico diferenciado, como hipótese de dispensa de licitação, novo limite de valor para definição da modalidade de licitação e a possibilidade de segregação entre a promoção da licitação e a celebração do contrato.

24. O registro de preços também tem previsão legal na Lei 8.666/93, especificamente no art. 15 e na Lei 10.520/2000, art. 11. Extraem-se das leis os seguintes elementos caracterizadores: serve para aquisição de bens ou serviços comuns, tem por finalidade obter condições vantajosas, será precedido de licitação (nas modalidades concorrência ou pregão), validade máxima de 1 ano e a facultatividade da aquisição pela

¹ XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

- a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;
- b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
- c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços (...)



Administração.

25. Além disso, como bem destacado pela Consultoria Técnica, há necessidade de se normatizar o sistema de registro de preços, nos termos do art. 15, II, § 3º, da Lei 8.666/93 c/c o art. 11 da Lei 10.520/2000.

26. Nessa esteira, como bem demonstrado pela Consultoria, enquanto entidades integrantes da Administração Pública os consórcios públicos possuem poder regulamentar, a partir da delegação deferida pelos entes consorciados. No entanto, deve constar tal outorga no protocolo de intenções.

27. Mas não é só. Para que consórcio público possa realizar licitações em substituição aos demais entes a ele consorciado, por meio do SRP, o protocolo de intenções, o contrato de consórcio e o estatuto social do consórcio público deverão conter finalidade que se alinhe com o objeto licitado.

28. Quanto a possibilidade de realização de licitações, para registro de preços, de serviços administrativos de cessão/locação de mão de obra para asseio, limpeza, conservação, jardinagem e recepção, este *Parquet* concorda com a consultoria, no sentido de que é permitido desde que tais serviços se enquadrem como comuns e não objetive apenas a contratação imediata dos serviços, com quantitativos certos e determinados.

29. Assim, é possível a utilização do SRP, para os serviços acima mencionados, no caso de aquisições futuras e em quantitativos não determinados, porém devidamente estimados.

30. Dito isto, referendamos, *ipsis litteris* a proposta de Resolução Consulta ventilada pela Equipe Técnica, cuja redação reproduz-se, *in verbis*:



Resolução de Consulta nº __/2017. Consórcio Público. Licitações. Sistema de registro de preços. Requisitos.

1) É possível aos Consórcios Públicos realizarem licitações para Registro de Preços (SRP) voltado a futuras e eventuais contratações de fornecimento de bens e/ou prestação de serviços comuns pelos respectivos entes federados consorciados, desde que:

a) o objeto a ser licitado esteja inserido no propósito associativo do Consórcio, mediante previsão no rol de objetivos fixados nos atos constitutivos da entidade;

b) tenha sido outorgado ao Consórcio pelos entes consorciados, por meio de cláusula em seus atos constitutivos, a competência para regulamentar por ato deliberativo próprio os procedimentos do Sistema de Registro de Preços (SRP) em seu âmbito;

c) a regulamentação a ser editada pelo Consórcio, para disciplina do SRP, tenha por parâmetro as regras instituídas no Decreto Federal nº 7.892/2013 ou outro normativo equivalente.

2) No caso de contratações de serviços administrativos por meio de terceirização de mão de obra, todos os contratantes vinculados ao SRP (órgão gerenciador, participantes ou aderentes/caronas) devem observar as condições elencadas na Resolução de Consulta TCE-MT nº 14/2013.

3. CONCLUSÃO

31. Dessa maneira, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da consulta marginada, haja vista que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;

b) pela **aprovação da seguinte proposta de Resolução de Consulta** apresentada pela Consultoria Técnica, conforme regra do art. 81, inciso IV c/c art. 236, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/MT, nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº __/2017. Consórcio Público. Licitações. Sistema de registro de preços. Requisitos.

1) É possível aos Consórcios Públicos realizarem licitações para Registro de Preços (SRP) voltado a futuras e eventuais contratações de fornecimento de bens e/ou prestação de serviços comuns pelos respectivos entes federados consorciados, desde que:



- a) o objeto a ser licitado esteja inserido no propósito associativo do Consórcio, mediante previsão no rol de objetivos fixados nos atos constitutivos da entidade;
- b) tenha sido outorgado ao Consórcio pelos entes consorciados, por meio de cláusula em seus atos constitutivos, a competência para regulamentar por ato deliberativo próprio os procedimentos do Sistema de Registro de Preços (SRP) em seu âmbito;
- c) a regulamentação a ser editada pelo Consórcio, para disciplina do SRP, tenha por parâmetro as regras instituídas no Decreto Federal nº 7.892/2013 ou outro normativo equivalente.
- 2) No caso de contratações de serviços administrativos por meio de terceirização de mão de obra, todos os contratantes vinculados ao SRP (órgão gerenciador, participantes ou aderentes/caronas) devem observar as condições elencadas na Resolução de Consulta TCE-MT nº 14/2013.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 05 de fevereiro de 2018.

(assinatura digital)²

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador-geral de Contas

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.