

NOTA TÉCNICA nº 05/2019

Brasília, 16 de janeiro de 2019.

ÁREA:	Consórcios Públicos
TÍTULO:	As aquisições de bens e serviços no âmbito dos consórcios públicos
AUTORA:	Joanni Aparecida Henrichs
REFERÊNCIAS:	Lei 11.107/2005 Decreto 6.017/2007 Lei 8.666/1993 Lei 10.520/2002

Nos termos da legislação que os regulam (Lei 11.107/2005 e Decreto 6.017/2007), os consórcios públicos são pessoas jurídicas, constituídas como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formadas exclusivamente por Entes da Federação¹.

Têm por finalidade a cooperação federativa para alcançar objetivos de interesse comum que dificilmente se resolveriam individualmente ou, ainda, para alcançar ações maiores a partir da reunião de recursos e de esforços técnicos.

Desse conceito é importante destacar dois aspectos:

- 1) O consórcio público constitui pessoa jurídica **distinta** dos Entes Federativos que o integram e poderá adquirir personalidade jurídica de:**

¹ A cooperação pode ser **horizontal** (entre Entes Federativos do mesmo nível, por exemplo, só entre Municípios) ou **vertical** (entre Entes Federativos de níveis diferentes como, por exemplo, entre Municípios e Estados), possibilitando diversas formações, sendo que a **área de atuação do consórcio público** corresponde à soma dos territórios de seus integrantes. A União somente integrará o consórcio na hipótese de se fazerem presentes todos os Estados cujos territórios estejam localizados os Municípios consorciados (art. 1º, § 2º, Lei 11.107/2005)

direito público, no caso de constituir **associação pública**, mediante a vigência das leis de ratificação do Protocolo de Intenções; ou **direito privado**, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil (art. 6º, incisos I e II, Lei 11.107/2005). Aqueles que se constituírem como associação pública se submetem ao regime jurídico de direito público, enquanto que os de direito privado adotam regime jurídico híbrido (público e privado).

2) Os consórcios integram a Administração Indireta de todos os Entes Federados consorciados e, independentemente da natureza jurídica que adotem, se submetem à legislação que regula a licitação, a celebração de contratos, a prestação de contas e a admissão de pessoal (art. 6, §2º, Lei 11.107/2005 e art. 7, §1º, Decreto 6.017/2007).

Feitos esses destaques, passa-se a contextualizar como acontecem as aquisições de bens e serviços pelos consórcios públicos.

1. Da contratação de obras, serviços, compras e alienações

Assim como se passa com os Entes Federativos, para garantir que se alcançará a melhor proposta do ponto de vista econômico e técnico, **a contratação de obras, serviços, compras e alienações que se relacionem com o objetivo estatutário do consórcio público, via de regra, deve ser precedida de licitação**. Igualmente depende de licitação as concessões, permissões ou autorização de prestação de serviços públicos realizadas pelos consórcios (art. 21, Decreto 6.017/2007).

A licitação, prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal, pode ser conceituada como “o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-

se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos”².

Além da necessidade de observar o procedimento licitatório, cuja disciplina está normatizada nas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, o respectivo contrato celebrado também deve seguir os requisitos previstos na Lei 8.666/1993.

Se for o caso de dispensa (art. 24 da Lei 8.666/1993) ou inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei 8.666/1993), nessas duas hipóteses de contratação direta deve-se observar as formalidades previstas no parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações³.

No caso de dispensa, a Lei 11.107/2005 **aumentou para 20% no limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços previsto nos incisos I e II do artigo 24 da Lei 8.666/1993 em favor dos consórcios públicos:**

Limites de dispensa usuais	Limites de dispensa para os consórcios
até R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para compras e outros serviços.	até R\$ 39.600,00 para obras e serviços de engenharia e de até R\$ 21.120,00 para compras e outros serviços.

Além do aumento do limite para dispensa de licitação pelos consórcios públicos, a Lei 8.666/1993 previu no § 8º do art. 23 que, **no caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput do artigo 23 quando formado por até 3 (três) Entes da Federação e o triplo, quando formado por maior número.** Dessa forma, a eleição da modalidade licitatória pelos consórcios passa a observar os seguintes limites, os quais foram atualizados em 2018 por meio do Decreto 9.412⁴:

² JUSTEN FILHO, M. Comentários à lei de licitação e contratos administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

³ *O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço. IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.*

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:		
Valores usuais Art. 23, I e II da Lei 8.666/1993	Valores para consórcios com até 03 consorciados (dobro)	Valores para consórcios com mais de 03 consorciados (triplo)
<p>I - <u>para obras e serviços de engenharia:</u></p> <p>a) convite - até R\$ 330.000,00;</p> <p>b) tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00;</p> <p>c) concorrência: acima de R\$ 3.300.000,00;</p> <p>II - <u>para compras e serviços não referidos no inciso anterior:</u></p> <p>a)) convite - até R\$ 176.000,00;</p> <p>b) tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00;</p> <p>c) concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00;</p>	<p>I - <u>para obras e serviços de engenharia:</u></p> <p>a) convite - até R\$ 660.000,00;</p> <p>b) tomada de preços - até R\$ 6.600.000,00;</p> <p>c) concorrência: acima de R\$ 6.600.000,00;</p> <p>II - <u>para compras e serviços não referidos no inciso anterior:</u></p> <p>a)) convite - até R\$ 352.000,00;</p> <p>b) tomada de preços - até R\$ 2.860.000,00;</p> <p>c) concorrência - acima de R\$ 2.860.000,00;</p>	<p>I - <u>para obras e serviços de engenharia:</u></p> <p>a) convite - até R\$ 990.000,00;</p> <p>b) tomada de preços - até R\$ 9.900.000,00;</p> <p>c) concorrência: acima de R\$ 9.900.000,00;</p> <p>II - <u>para compras e serviços não referidos no inciso anterior:</u></p> <p>a)) convite - até R\$ 528.000,00;</p> <p>b) tomada de preços - até R\$ 4.290.000,00;</p> <p>c) concorrência - acima de R\$ 4.290.000,00;</p>

O Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE/MT) esclareceu que a previsão do §1º do art. 24 da Lei 8.666/1993, que aumenta em 20% o limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços, previsto nos incisos I e II do artigo 23 em favor dos consórcios públicos, **não** deve ser conjugada com o §8º do artigo 23 que prevê, no caso de consórcios públicos, a aplicação em dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) Entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número, para se alcançar o valor do limite da dispensa. Confira a decisão:

TCE/MT – Processo 25020/2010 - (Consulta) – Decisão 18/2010 - Origem Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Turístico do Complexo

**Nascente do Pantanal - Rel. Cons. Antônio Joaquim - Órgão Julg. Tribunal Pleno –
Publicação: 29/04/2010.**

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E TURÍSTICO DO COMPLEXO NASCENTE DO PANTANAL. CONSÓRCIO PÚBLICO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. § 8º DO ARTIGO 23 E PARÁGRAFO ÚNICO, DO ARTIGO 24 DA LEI Nº 8.666/1993. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONJUGADA. 1) As disposições legais prevendo hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação devem sofrer interpretação estrita, privilegiando-se sempre a ampla disputa entre os interessados; e, 2) O limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços estabelecido no artigo 24, incisos I e II da Lei de Licitações, no caso de consórcios públicos, corresponde a 20% dos limites estabelecidos na letra a dos incisos I e II do artigo 23, de acordo com o parágrafo único do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, com a redação alterada pelo artigo 17 da Lei nº 11.107/2005, o que equivale atualmente a R\$ 30.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 16.000,00 para compras e outros e serviços.

Por fim, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação, o consórcio **poderá celebrar contrato de programa⁵ com outro Ente de Federação mediante dispensa de licitação**, nos termos do art. 24, XXVI, Lei 8.666/1993⁶ e art. 21, §2º, Decreto 6.017/2007⁷. Essa possibilidade foi confirmada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE/MG) em resposta à consulta formulada pelo Prefeito do Município de Guaranésia:

⁵ O contrato de programa é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (art. 2º, XVI, do Decreto 6.017/2007). O art. 30 do mesmo Decreto complementa que deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

⁶ Art. 24. É dispensável a licitação: (...) XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

⁷ Art. 21. O consórcio público somente mediante licitação contratará concessão, permissão ou autorizará a prestação de serviços públicos. (...) §2º O disposto neste artigo não se aplica ao contrato de programa, que poderá ser contratado com dispensa de licitação conforme o art. 24, inciso XXVI, da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.

TCE/MG – Processo 727090 - (Consulta) - Origem Prefeitura Municipal de Guaranésia - Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada - Órgão Julg. Tribunal Pleno – Data da sessão: 25/11/2009.

EMENTA: Consulta — Município — I. Concessão de serviços públicos de esgotamento sanitário para a Copasa. Possibilidade. Gestão associada de serviços públicos. Federalismo compartilhado. Celebração de contrato de programa. Desnecessidade de licitação. II. Utilização de recursos públicos para pagamento das tarifas de esgoto devidas por usuários de baixa renda à Copasa. Possibilidade. Autonomia municipal. Universalização do acesso. Estabelecimento de política pública disciplinada por lei municipal. Previsão orçamentária e disponibilidade de recursos financeiros para suportar o subsídio. Observância aos ditames da LC n. 101/00.

2. Da possibilidade do consórcio ser contratado

A Lei 11.107/2007 (art. 2º, §1º, III) e o Decreto 6.017/2007 (art. 18) também estabeleceram que, para cumprir suas finalidades, **o consórcio público poderá ser contratado pela administração direta ou indireta dos Entes da Federação consorciados, situação em que a licitação é dispensada.**

A respeito dessa possibilidade o Tribunal de Contas do Paraná (TCE/PR), em resposta à consulta em tese, esclareceu que a dispensa de licitação é apenas para os Entes consorciados:

TCE/PR – Acórdão 762/2010 - Processo 495785/2009 (Consulta) - Origem Consórcio Intermunicipal da Apa Federal do Noroeste Do Paraná (COMAFEN) - Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães - Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 26/03/2010 (Boletim 242).

EMENTA: CONSULTA – CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE CONSÓRCIO POR MUNICÍPIO NÃO CONSORCIADO – RESPOSTA PELA IMPOSSIBILIDADE; OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 11.107/05. (...) não é possível que um ente não consorciado contrate um consórcio para a realização de um trabalho sem licitação, haja vista que o interesse público não estaria prevalecendo, uma vez que por não estar integrando o consórcio, o ente deverá verificar a melhor opção dentre aqueles que façam parte licitação (...) a melhor maneira seria o ente integrar o consórcio para que possa realizar tal procedimento.

3. Licitações compartilhadas

Desde que previsto no contrato de consórcio público como finalidade, é possível que a Entidade realize licitações compartilhadas, o que resultará na otimização de procedimentos burocráticos e economia de recursos para os Entes consorciados (art. 19, Decreto 6.017/2007).

Um exemplo muito comum é a compra compartilhada de medicamentos, pois como o consórcio realiza a licitação para adquirir medicamentos para todos os seus consorciados, consegue reduzir o custo unitário diante do volume adquirido.

Essa possibilidade também foi contemplada no art. 112 da Lei 8.666/1993, onde se estabeleceu que os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos Entes consorciados, sendo facultado a estes o acompanhamento da licitação e da execução do contrato.

4. Conclusão

Os consórcios públicos possuem uma ampla área de atuação como, por exemplo, agricultura, assistência social, educação, desenvolvimento econômico, energia, habitação, infraestrutura, meio ambiente, planejamento urbano, saneamento básico, saúde, segurança pública, transporte/mobilidade, turismo. A finalidade pode ser focada em uma área ou serviço específico ou pode ser multifocal, ou seja, atuar em diversas áreas executando múltiplos serviços públicos.

Por ser um instrumento de gestão flexível, no atual cenário político e econômico, é considerado como uma importante estratégia para o desenvolvimento não apenas local, mas de toda a região envolvida.

No entanto, tal qual se passa com as demais entidades públicas, se submetem à legislação que regula a licitação e a celebração de contratos, dentre outros preceitos inerentes ao regime de direito público. Assim, diante do que se expôs nesta Nota Técnica, é possível sintetizar que no âmbito dos consórcios públicos:

- ✓ A contratação de obras, serviços, compras e alienações que se relacionem com o objetivo estatutário do consórcio público, via de regra, deve ser precedida de licitação e o contrato celebrado deve seguir as premissas da Lei 8.666/1993;
- ✓ O procedimento licitatório, ou mesmo a dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve atender a todos os princípios inerentes à Administração Pública, sejam aqueles previstos no art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), sejam os previstos no art. 3º da Lei 8.666/1993 (igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo);
- ✓ Usufrui de limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação;
- ✓ Usufruiu de valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93;
- ✓ Pode dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com Ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;
- ✓ Desde que exista previsão no contrato de consórcio público, pode realizar licitações para compras compartilhadas entre os Entes consorciados.

É sempre importante buscar saber junto ao Tribunal de Contas do seu Estado qual o posicionamento adotado no que se refere às licitações realizadas no âmbito dos consórcios públicos.



CONHEÇA MAIS

Acesse o hotsite dos consórcios públicos www.consorcios.cnm.org.br e baixe a Cartilha “*Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*” para conhecer aspectos legais e práticos que envolvem a constituição de um consórcio público intermunicipal.