

**Processo:** 1119769  
**Natureza:** CONSULTA  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Abaeté  
**Consulente:** Ivanir Deladier da Costa, Prefeito do Município  
**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

**TRIBUNAL PLENO – 14/6/2023**

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONSÓRCIO PÚBLICO. LICITAÇÃO COMPARTILHADA. ENTE NÃO CONSORCIADO. PARTICIPAÇÃO NO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE. VIABILIDADE DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS RESPECTIVA COMO “CARONA”.

Entes não consorciados não podem participar de licitação compartilhada a ser realizada por consórcio público, por falta de amparo legal, ressalvada a possibilidade de posterior adesão à ata de registro de preços respectiva, na condição de “carona”.

**PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B do RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: entes não consorciados não podem participar de licitação compartilhada a ser realizada por consórcio público, por falta de amparo legal, ressalvada a possibilidade de posterior adesão à ata de registro de preços respectiva, na condição de “carona”;
- III) determinar o arquivamento dos autos, cumpridas as determinações regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de junho de 2023.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

DURVAL ÂNGELO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 14/6/2023**

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta encaminhada por via eletrônica pelo Prefeito Municipal de Abaeté, Ivanir Deladier da Costa, consoante prerrogativa conferida aos chefes de Poder Executivo pelo disposto no art. 210, I, do Regimento Interno deste Tribunal, formulada nos seguintes termos.

- Entes Federativos não consorciados podem participar de licitações compartilhadas realizadas por Consorcio Público? Se sim, qual seria os requisitos e o instrumento jurídico mais adequado a ser firmado (*sic*)?

Distribuída à minha relatoria, admiti a consulta, por estarem presentes os requisitos estabelecidos nos incisos I a IV do §1º do art. 210-B do Regimento Interno deste Tribunal, e a encaminhei, no dia 02/05/2022 (Peça 6 do SGAP), para fins de verificação do disposto no §2º do citado dispositivo regimental, à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, que informou não ter localizado deliberações que tenham enfrentado, em tese, de forma direta e objetiva, o questionamento formulado pelo consulente.

Em sequência no dia 18/05/2022 (Peça 8), em observância ao disposto no art. 210-C do citado Regimento Interno, encaminhei os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para manifestação sobre a questão suscitada.

A citada Unidade Técnica apresentou relatório (Peça 9), informando que os entes não consorciados não poderiam participar de licitações compartilhadas a serem promovidas por consórcios públicos, visto que não há autorização expressa na lei, afirmando, no entanto, que o ente federativo interessado poderia aderir à ata de registro de preços como “carona”.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Preliminar de admissibilidade**

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno deste Tribunal, conheço da consulta.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Conheço.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço, senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também admito.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR PELA ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

### Mérito

A pergunta formulada pelo consulente diz respeito à licitação compartilhada, vale dizer, a possibilidade de participação de entes não consorciados em licitações a serem realizadas por consórcio público, que, segundo o art. 19 do Decreto n. 6017/07, “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**”.

De início, ressalto que, os dispositivos que disciplinam a licitação compartilhada são o mencionado art. 19 do Decreto n. 6.017/07, o art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93 e o art. 181, parágrafo único da Lei 14.133/21 (nova lei de licitações). O art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93 dispõe:

Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades **dos entes da Federação consorciados**. (Grifo nosso)

A Lei 14.133/21 estabeleceu em seu art. 181 que “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.”

A licitação compartilhada é definida pela doutrina de forma semelhante ao disposto na legislação supramencionada<sup>1</sup>:

A licitação compartilhada é aquela que, muito embora promovida pelo consórcio, permite **aos entes consorciados ou suas entidades da Administração Indireta** celebrar o contrato decorrente da licitação. Assim, **os entes consorciados** ficam aptos a celebrar contratos decorrentes de licitação realizada pelo consórcio público. (grifo nosso)

Seguindo o espírito da Lei 8.666/93, dispôs no parágrafo único do referido artigo que, “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.”

---

<sup>1</sup> GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. O processo licitatório nos consórcios públicos instituídos à luz da Lei nº 11.107/05: aspectos controvertidos. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n. 89, maio 2009.

Pode-se observar que a nova Lei de Licitações ainda prevê a realização de licitação compartilhada através dos consórcios, não versando sobre a possibilidade da participação de municípios não consorciados.

Na esteira de entendimento acerca da impossibilidade de participação de entes não consorciados na licitação compartilhada, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios teceu as seguintes considerações:

Diante da referida exiguidade normativa e consequente laconismo legal, surgem várias dúvidas relacionadas à implementação do instituto delineado nos preceitos citados. Nesse quadro, a possibilidade de entes não consorciados participarem de licitação compartilhada a ser realizada por consórcio público, como questionado pelo consultante, se afigura como uma delas.

No entanto, tal dúvida poderá ser esclarecida por meio das normas que regulam a matéria. Assim, segundo previsão do art. 19 do Decreto nº 6.017/07, como visto, os consórcios públicos, caso constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos **entes federativos consorciados**, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei nº 8.666/93. (Grifo deles)

Os mencionados dispositivos trazem redações similares, restando explícita a possibilidade de participação em licitações compartilhadas somente de entes federativos integrantes do próprio consórcio, incluindo-se as entidades da administração indireta dos consorciados

(...)

Desse modo, diante da inexistência de regramento legal que disponha acerca da viabilidade de entes não consorciados participarem de licitações compartilhadas, promovidas por consórcios públicos, esta Unidade Técnica entende não ser possível a situação aventada pelo consultante em seu questionamento, posto que ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize, de forma prévia e expressa.

No presente caso, entendo que o princípio da legalidade deve ser observado com especial atenção, conforme as elucidações de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>: “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Como nenhum dos dispositivos que regem a licitação compartilhada realizada por consórcios públicos autoriza que entes não consorciados participem do mesmo certame, tal prática não encontra guarida no ordenamento jurídico brasileiro.

O parecer n. 01042-18 (F.L.Q. Nº 35/2018) da Divisão de Assistência Contábil e Jurídica (DACJ) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCMBA), no processo n. 05025e18<sup>3</sup> assim tratou o tema:

[...] Ou seja, 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**. (Grifo nosso)

Trata-se da chamada compra ou licitação compartilhada, que, em observância aos princípios constitucionais da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, permite, mediante a atuação dos consórcios públicos, **que várias entidades ou órgãos que dele**

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, in Direito Administrativo Brasileiro, 16ª. Ed-Editora Revista dos Tribunais, 1991, pág.78.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/05025e18.odt.pdf>

**fazem parte**, firmem contratos diretamente com os licitantes vencedores, através de uma única compra que, em regra, implica maior economicidade e vantajosidade para a Administração Pública. (Grifo nosso)

(...)

Por fim, mas não menos importante, cumpre esclarecer, a fim de não pairarem dúvidas, que a licitação compartilhada prevista no art. 112, da Lei nº 8.666/93, em nada se assemelha a prática popularmente chamada de “carona” (adesão de um órgão não participante a uma ata de registro de preços já existente, mesmo não tendo colaborado originariamente na sua concepção), prevista no art. 22, do Decreto Federal nº 7892/2013.

Tal entendimento se coaduna com o apresentado pela Unidade Técnica, onde esclarece que é possível adesão posterior à ata de registro de preços na condição de “carona”, *in verbis*:

Nada obstante, entes não consorciados, no caso do sistema de registro de preços, poderão participar da licitação mediante adesão à ata de registro de preços, na condição de “carona”. A legalidade da adesão como “carona” à ata de registro de preços, firmada por outro órgão ou ente federado, já foi reconhecida por este Tribunal, conforme pareceres emitidos nas Consultas nº 757.978 e 885.865.

Acerca da figura do “carona”, entendo por oportuna a definição de Marçal Justen Filho<sup>4</sup>:

Em síntese, ‘carona’ consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade.

A Consulta 885.965<sup>5</sup> desta Casa, trazida pela Unidade Técnica, estabelece a possibilidade da adesão de órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal às atas de registro de preços realizadas por outros entes, desde que obedeça os requisitos formais necessários, estes sendo:

a) haja autorização expressa do Órgão Gerenciador; b) seja elaborado termo de referência no qual constem as especificações do objeto que se deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado; c) haja a devida publicidade do instrumento de adesão e das aquisições que dele decorrem, nos termos do disposto na Lei 8.666/93; d) seja demonstrada a vantagem econômica na adesão à Ata, mencionando ainda a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidades dos bens a serem adquiridos; e) haja a anuência do fornecedor beneficiário da ata, o qual deve optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e os órgãos participantes; e f) sejam observadas as especificidades presentes na legislação do Sistema de Registro de Preços do ente federado responsável pela realização da ata aderida, inclusive quanto à limitação quantitativa e qualitativa de adesões de órgãos extraordinários.

Portanto, não há óbice para que os entes não consorciados participem da licitação compartilhada realizada por consórcio público através da posterior adesão à ata de registro de preços respectiva, na condição de “carona”, mas não como participante da licitação.

Feitas essas considerações, em concordância integral com a Unidade Técnica, entendo que, em decorrência do princípio da legalidade, que vincula a administração pública, a situação narrada pelo consulente - participação de entes não consorciados em licitação compartilhada realizada

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

<sup>5</sup> Consulta n. 885.865. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão do dia 20/11/2013.

por consórcio público - não encontra previsão no ordenamento jurídico pátrio, ressalvada a possibilidade de posterior adesão à ata de registro de preços respectiva, na condição de “carona”.

### III – CONCLUSÃO

Isso posto, reproduzo a questão apresentada e passo a responder de forma concisa à indagação do consulente:

“Entes Federativos não consorciados podem participar de licitações compartilhadas realizadas por Consórcio Público? Se sim, qual seria os requisitos e o instrumento jurídico mais adequado a ser firmado? ”. Entes não consorciados não podem participar de licitação compartilhada a ser realizada por consórcio público, por ausência de amparo legal. Contudo, é lícita a adesão posterior à ata de registro de preços respectiva na condição de “carona”.

Cumpridas as determinações regimentais, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo, senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

\* \* \*