



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
Procuradoria Geral do Município



PARECER JURÍDICO

PARECER N.º: 113/2025
INTERESSADO: SEMED/PMA

I – RELATÓRIO

Vieram os autos à esta Procuradoria para análise e manifestação acerca da possibilidade em aceitar consórcio em processo licitatório e a existência de controle interno dos Municípios participantes para validade de adesão à Ata de pregão eletrônico.

É o relatório.

II – DO DIREITO

Da possibilidade de criação de consórcio para realizar licitações

A Lei n.º 14.133/2021 permite a realização de consórcios para realizar licitações como prática para efetivar o Princípio Constitucional da Eficiência, descrito no art. 37, da CF/88. Deste modo, cada participante irá poder ampliar a capacidade de compra de acordo com sua necessidade no intuito de promover o bem comum à coletividade.

O art. 15, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece normas que devem ser seguidas se o objeto for realizar contratações via consórcio, como vemos a seguir:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

Logo, existe previsão legal para realização de licitações via consórcio de acordo com a Lei n.º 14.133/2021 que rege as licitações e contratações da administração pública, desde que as regras mencionadas no art. 15, da referida Lei sejam seguidas.

Assim, se faz necessário mencionar a importância legal em seguir o processo licitatório descrito no art. 11, da Lei n.º 14.133/2021 como vemos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Verificamos deste modo que a contratação via consórcio deve seguir as regras do processo licitatório, dando segurança à futuras adesões que possam existir.

O Consórcio ao ser criado deve seguir as regras dos arts 12 e 13, da Lei n.º 14.133/2021:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;



II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no [art. 52 desta Lei](#);

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

§ 2º É permitida a identificação e assinatura digital por pessoa física ou jurídica em meio eletrônico, mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

Art. 13. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.

Parágrafo único. A publicidade será diferida:

I - quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;

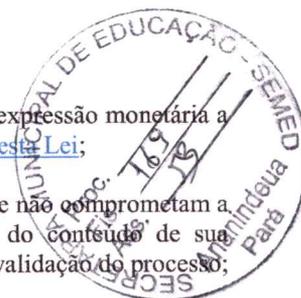
II - quanto ao orçamento da Administração, nos termos do [art. 24 desta Lei](#).

Há legalidade na criação e na contratação via consórcio porque a Lei que rege a material e suas alterações posteriores continuar a ser aplicada.

Da existência do controle interno em contratações via consórcio e o TCE/MG

As Secretarias Municipais desempenham atividades essenciais para o bem-estar da população local e para o funcionamento administrativo do município. Para garantir que os serviços sejam realizados de maneira eficaz e com qualidade, e imprescindível que as unidades disponham de materiais adequados e suficientes para a realização de suas atividades cotidianas, como alimentação de servidores e atendimento ao público, ou seja, a criação do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS MUNICÍPIOS DO EXTREMO SUL DE MINAS – CIMESMI, CNPJ 43.863.467/0001-78 é essencial para este objetivo.

O fornecimento contínuo de produtos de higiene, limpeza e descartáveis é fundamental para a manutenção de ambientes saudáveis e seguros, tanto para os servidores quanto para os cidadãos que frequentam as secretarias. O uso de materiais adequados para limpeza contribui para



a prevenção de doenças e para a qualidade do atendimento, além de garantir um ambiente de trabalho mais organizado e produtivo.

Dessa forma, o objetivo da contratação é garantir o bom funcionamento das atividades-fins dos Municípios que integram a CIMESMI, no sentido de assegurar o cumprimento de sua missão institucional.

Os Municípios que compõem a CIMESMI e são participantes do processo:

I. BUENO BRANDÃO, inscrito no CNPJ sob nº 18.940.098/0001-22, com sede administrativa na Av. Afonso Pena, nº 225, centro, Bueno Brandao-MG, CEP 37.578-000;

II. BRAZÓPOLIS, inscrito no CNPJ sob nº 18.025.890/0001-51, com sede administrativa na Rua Dona Ana Chaves, nº 218 - Centro - CEP 37.530-000;

III. CAMBUÍ, inscrito no CNPJ sob nº 18.675.975/0001-85, com sede administrativa na Praça Coronel Justiniano, nº 164 – centro – Cambui – MG;

IV. CÓRREGO DO BOM JESUS, inscrito no CNPJ sob nº 18.677.633/0001 com sede administrativa a Rua Doze de Dezembro, no 347, centro, Corrego do Bom Jesus – MG;

V. CONSOLAÇÃO, inscrito no CNPJ sob nº 18.025.916/0001-61, com sua sede administrativa na Rua Ananias Candido de Almeida, nº 44, centro, Consolacao-MG;

VI. MACHADO, inscrito no CNPJ sob nº 18.025.916/0001-61, com sua sede administrativa na Praça Olegario Maciel, nº 25, centro, Machado-MG;

VII. PARAISÓPOLIS, inscrito no CNPJ sob nº 18.025.965/0001-02, com sede administrativa a Praça do Centenario no 103, centro, Paraisopolis – MG;

VIII. SENADOR AMARAL, inscrito no CNPJ sob nº 41.778.556/0001-90, com sede administrativa na Av. Vereador Jose Alves de Rezende, nº 34, Loteamento Elisa Bueno, Senador Amaral-MG, CEP 37.615-000.

Se aplicam as regras de fiscalização contábil, financeira e orçamentária ao CIMESMI, CNPJ 43.863.467/0001-78, por meio dos Municípios participantes como descreve no art. 70 da CF/88 que nos fala que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Ou seja, constatamos então que ao contratar produtos e/ou serviços por meio CIMESMI, CNPJ 43.863.467/0001-78, as regras de controle continuam vigentes devido aplicação do Princípio Constitucional da Moralidade e do Princípio Constitucional da Impessoalidade, descritos no art. 37, da CF/88.

Os Municípios que compõem o CIMESMI, CNPJ 43.863.467/0001-78 irão seguir as regras de controle interno contidas na Lei n.º 4.320/1964, como vemos:



Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município, não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

Então não podemos presumir que a contratação via consórcio não irá seguir as regras de controle exigidas pelas Cortes de Contas que realizam o controle externo, mas de modo coercitivo indaga sobre a presença de controle interno nos órgãos públicos e/ou entidades públicas (que recebam recursos do orçamento fiscal e previdência).

Visualizamos no site <https://www.tce.mg.gov.br/>, do Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCEMG que este valoriza o controle interno nos Municípios fortalecendo as ações das controladorias municipais mediante a obrigatoriedade em cumprir a Instrução Normativa n.º 002.2023 - TCEMG - Procedimentos licitatórios para 2024 e a Instrução Normativa n.º 001.2024 - TCEMG - Procedimentos licitatórios.

Então, quando os municípios participantes do CIMESMI, CNPJ 43.863.467/0001-78 encaminharem os processos individuais ao TCEMG irão seguir as normativas de apresentação que constam a necessidade em apresentar o parecer do controle interno.

Ao verificarmos os sites de todas os Municípios que compõe o CIMESMI, CNPJ 43.863.467/0001-78, vemos que os mesmos formalizam processos administrativos e licitatórios com o parecer do controle interno em seus atos administrativos se reportando ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG.

A verificação no portal da transparência de cada um dos municípios participantes do CIMESMI, CNPJ 43.863.467/0001-78 e no site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, PROCURANDO POR PROCESSO LICITATÓRIO DE CADA ÓRGÃO REFERENTE AO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 042/2024, que pertence ao Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas – CIMESMI se mostra idêntico ao praticado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCMPA.

Depois de 08 (oito) horas de pesquisa nos **portais da transparência de cada um dos municípios participantes do CIMESMI, CNPJ 43.863.467/0001-78 e no site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG**, afirmamos que existe controle interno individualizado em cada um dos envolvidos que encaminham informações separadas sobre o PREGÃO ELETRÔNICO N.º 042/2024.

Deste modo, a análise jurídica se ateve em análise da existência do Controle Interno no PREGÃO ELETRÔNICO N.º 042/2024; não adentrando em mérito de ato administrativo, mas admitindo sua existência, de acordo com a aplicação do Princípio Constitucional da Legalidade descrito nos arts. 5º, Inciso II; 70 e 150, Inciso I, da CF/88 e do Princípio do Devido Processo Legal descrito no art. 5º, LIV, da CF/88.



III - DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos do art. 10 c/c §1º, do art. 53, da Lei n.º 14.133/2021.

Logo, o parecer é técnico opinativo, não havendo a obrigatoriedade do Gestor em segui-lo, tendo em vista que a decisão final de modo discricionário cabe ao mesmo.

IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e os princípios da Administração Pública e do Controle, esta Procuradoria **SE MANIFESTA PELA EXISTÊNCIA DO CONTROLE INTERNO INDIVIDUAL DE CADA PREFEITURA PARTICIPANTE DO CIMESMI E NO ENVIO DE APARTADO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TCEMG DAS INFORMAÇÕES REFERENTES AO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 042/2024.**

No mesmo cotejo, **OPINAMOS QUE DEVE SER ENCAMINHADO OS AUTOS PARA CIÊNCIA E ACATO DA ORDENADORA DE DESPESA, DO PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO E POSTERIORMENTE, PARA A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PARA ELABORAÇÃO DE PARECER.**

OPINAMOS, AINDA QUE DÚVIDAS DEVEM SER DIRIMIDAS ACESSANDO AO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE CADA MUNICÍPIO PARTICIPANTE DO CIMESMI E NO SITE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TCEMG

É o parecer. S.M.J. é o nosso entendimento.

Ananindeua (PA), 14 de Março de 2025.

**ADELIO MENDES
DOS SANTOS JUNIOR**

Assinado de forma digital por ADELIO
MENDES DOS SANTOS JUNIOR
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC OAB,
ou=62870548000140, ou=Certificado Digital,
ou=Assinatura Tipo A3, ou=ADVOGADO,
cn=ADELIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR

ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR
Procurador Municipal
Portaria n.º 004/2021-PGM

