

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202300036001743

Interessado(a): BRAVIA ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA-ME

**Assunto:** CONSULTA

### DESPACHO Nº 1531/2023/GAB

EMENTA: 1. DIREITO ADMINISTRATIVO (NEGÓCIOS PÚBLICOS). 2. CONSULTA JURÍDICA. 3. DÚVIDA SOBRE O MODO ADEQUADO DE EMISSÃO DE EMPENHO DE DESPESA EM CASO DE CONTRATAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS. 4. EMISSÃO DE NOTAS FISCAIS/FATURAS PRÓPRIAS PARA CADA PESSOA JURÍDICA INTEGRANTE DO CONSÓRCIO, NA PROPORÇÃO DE SUA PARTICIPAÇÃO NO CONTRATO ADMINISTRATIVO. 5 EMISSÃO DE EMPENHO EM NOME DE CADA EMPRESA CONSORCIADA, SE NÃO HOVER DISPOSIÇÃO EM CONTRÁRIO NO ATO CONVOCATÓRIO. 6. MATÉRIA ORIENTADA.7. DESPACHO REFERENCIAL

**1.** Trata-se de consulta jurídica formulada pela Gerência de Execução Orçamentária, da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), por meio do Despacho nº 1114/2023/GOINFRA/FI-GEORC (SEI nº 48904204), questionando, em suma, sobre *“como devem ser executados os empenhos em se tratando de consórcio de empresas”*, especialmente no âmbito do Contrato 11/2023 - GOINFRA (45455254) para execução de serviços de manutenção da malha Rodoviária Estadual pavimentada e não pavimentada, incluindo balsas, pistas e alamedas dos aeródromos, por 24 meses, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas estabelecidas no ajuste.

**2.** A referida contratação compreende os serviços relacionados ao Lote – 13, do Pregão Eletrônico nº 01/2023-GOINFRA (SEI nº 000036641093), decorrente do desmembramento do processo licitatório SEI nº 202200036005690, cujo contratado é o CONSÓRCIO BRAVIA – CFA - CNB, composto pelas empresas BRAVIA ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA-ME (51%) - como empresa líder-, CONSTRUTORA NORTE BRASIL LTDA (40%) e CFA CONSTRUÇÕES TERRAPLENAGEM E PAVIMENTAÇÃO LTDA (9%), conforme informações colhidas do Despacho nº 365/2023/GOINFRA (000038073360).

**3.** Neste contexto, a questão central reside em saber qual o modo correto de empenhar os pagamentos às empresas consorciadas, ou seja: a) com a emissão da nota de empenho em nome do consórcio de empresas ou da empresa-líder, no valor total, ou b) com a emissão da nota de empenho em nome de cada empresa consorciada, na proporção de sua participação no contrato administrativo.

**4.** O pleito foi objeto de manifestação jurídica pela Procuradoria Setorial da GOINFRA, por meio do **Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-ANS nº 556/2023** (SEI nº 50108251), o qual concluiu

que, excetuando a situação indicada no art. 4º, § 2º, da IN RFB nº 1.199/11, que envolve operações de ICMS e ISS, *“é recomendável que o empenho, liquidação e pagamento sejam feitos a cada participante do consórcio levando-se em consideração a exata proporção de sua responsabilidade pela execução do contrato”*.

5. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Casa, por *“se tratar de questão jurídica nova, com impacto nas demais Procuradorias Setoriais dos órgãos e entidades do Estado de Goiás que contratam consórcios.”*

6. Convém ressaltar, por oportuno, que a presente contratação foi resultado de processo regular de licitação (processo SEI 202200036005690) regido nos termos do Decreto estadual nº 9.666 de 21 de maio de 2020, da Lei estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012, Decreto federal nº 10.024/2019 e, subsidiariamente, pela Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e demais normas vigentes à matéria.

7. Por sua vez, o art. 33[1], da Lei nº 8.666/93, prevê normas sobre a participação de empresas em consórcio, sendo que a definição de consórcio encontra-se estabelecida na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, notadamente seus arts. 278 [2] e 279 [3].

8. Dessarte, a solução para o questionamento formulado deriva do pressuposto de que foram satisfeitos todos os requisitos necessários para a composição do consórcio e que estes já foram devidamente analisados em sede do processo licitatório originário.

9. Portanto, no que pertine ao objeto em apreço, consoante o art. 58, da Lei nº 4.320/1964, *“o empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”*. Da mesma forma, o art. 61 da mencionada norma federal prescreve que *“Para cada empenho será extraído um documento denominado 'nota de empenho' que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.”*

10. Neste prisma, fato de relevante significado para elucidação da consulta, é que o consórcio, em que pese dever ser registrado na Junta Comercial (nos termos do parágrafo único do art. 279 da Lei nº 6.404/76 e art. 3º da Instrução Normativa nº 74/98 do Departamento Nacional de Registro do Comércio — DNCR), não possui personalidade jurídica, salvo na hipótese de constituição de sociedade de propósito específico. Tal assertiva se mantém intacta, mesmo se considerando a necessidade de inscrição do consórcio no CNPJ, uma vez que a personalidade jurídica advém de seus membros.

11. Dessa forma, a inscrição no CNPJ não cria vinculação para fins de pagamento e tem por finalidade facilitar a fiscalização da arrecadação dos tributos devidos individualmente pelos consorciados, na medida de sua participação no consórcio, especialmente sobre a existência da associação empresarial. É o que se abstrai das seguintes normas de regência:

**Lei nº 12.402, de 02 de maio de 2011[5]:**

**Art. 1º As empresas integrantes de consórcio constituído nos termos do disposto nos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, respondem pelos tributos devidos, em relação às operações**

praticadas pelo consórcio, na proporção de sua participação no empreendimento, observado o disposto nos §§ 1º a 4º .

**Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (RFB) nº 1199, de 14 de outubro de 2011 [6]**

Art. 2º As empresas integrantes de consórcio constituído nos termos dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404, de 1976, respondem pelos tributos devidos, em relação às operações praticadas pelo consórcio, na proporção de sua participação no empreendimento, observado o disposto nos §§ 1º e 2º.

(...)

Art. 4º O faturamento correspondente às operações do consórcio será efetuado pelas pessoas jurídicas consorciadas, mediante a emissão de Nota Fiscal ou de Fatura próprias, proporcionalmente à participação de cada uma no empreendimento.

§ 1º Na hipótese de uma ou mais das consorciadas executar partes distintas do objeto do contrato de consórcio, bem como realizar faturamento direto e isoladamente para a contratante, a consorciada remeterá à empresa líder ou à consorciada eleita de que trata o § 3º do art. 3º, mensalmente, cópia dos documentos comprobatórios de suas receitas, custos e despesas incorridos, para os fins previstos nos §§ 2º a 4º do art. 3º.

§ 2º Nas hipóteses autorizadas pela legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), a Nota Fiscal ou a Fatura de que trata o caput poderá ser emitida pelo consórcio no valor total.

§ 3º Na hipótese do § 2º, o consórcio remeterá cópia da Nota Fiscal ou da Fatura à empresa líder ou à consorciada eleita de que trata o § 3º do art. 3º, às pessoas jurídicas consorciadas, indicando na mesma a parcela de receitas correspondente a cada uma para efeito de operacionalização do disposto nos §§ 2º e 3º, e no caput do art. 3º.

§ 4º No histórico dos documentos de que trata este artigo deverá ser incluída informação esclarecendo tratar-se de operações vinculadas ao consórcio.

**Instrução Normativa da RFB nº 1.234/2012, de 11 de janeiro de 2012[6]:**

Art. 17. No caso de pagamento a consórcio constituído para o fornecimento de bens e serviços, inclusive a execução de obras e serviços de engenharia, a retenção deverá ser efetuada em nome de cada empresa participante do consórcio, tendo por base o valor constante da correspondente nota fiscal de emissão de cada uma das pessoas jurídicas consorciadas.

§ 1º Na hipótese de que trata o caput, a empresa líder deverá apresentar à unidade pagadora os documentos de cobrança, acompanhados das respectivas notas fiscais, correspondentes aos valores dos fornecimentos de bens ou serviços de cada empresa participante do consórcio.

§ 2º No caso de pagamentos a consórcio formado entre empresas nacionais e estrangeiras, aplica-se a retenção do art. 3º às empresas nacionais e a do art. 35 às consorciadas estrangeiras, observadas as alíquotas aplicáveis à natureza dos bens ou serviços, conforme legislação própria.

12. Seguindo esta inteligência, em resposta à consulta publicada no DOU nº 72, de 15/4/2005, constante da Seção 1, fls. 34, a própria Secretaria da Receita Federal afirmou que: ***“EMISSÃO DE DOCUMENTO FISCAL – Cabe a cada empresa consorciada, inclusive a administradora, a emissão de Nota Fiscal ou documento equivalente, levando-se em conta a participação que detém no empreendimento. É irrelevante, para este fim, o fato de o consórcio estar obrigado a ter inscrição própria no Cadastro de Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ”.*** (negritou-se)

13. Assim, em decorrência deste entendimento, razoável se mostra a orientação consignada pelo Despacho nº 363/2020 - PR-PROSET-ANS (000016762190), referido nos autos (48000392 e 48904204), corroborada pelo opinativo, ao dispor que ***“Tendo em vista que a liquidação constitui fase seguinte ao empenho entre os estágios das despesas públicas, aparentaria contraditório um empenho em favor de determinada “contratada”, seguido de liquidação e pagamento em nome de outra. Logo, reputa-***

*se juridicamente adequada a compreensão de que o empenho seja realizado para a mesma "contratada" da liquidação e pagamento, em atendimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64."*

14. Isso porque, se a empresa consorciada deve emitir a Nota fiscal dos serviços executados em seu nome, para fins de tributação, levando-se em consideração a participação que detém no empreendimento, é plausível defender que o pagamento seja feito diretamente a esta, mediante a emissão da correspondente Nota de Empenho individual.

15. Em consulta ao site da consultoria especializada Zênite[7], registra-se a seguinte orientação sobre o tema:

Existem, portanto, justificativas plausíveis para defender que o pagamento seja feito a cada um dos participantes do consórcio, e em vista dos fins da inscrição no CNPJ, parece razoável admitir que cada consorciado deve emitir uma nota fiscal em apartado, relativa à sua participação no empreendimento. Por consequência, cumprirá ser emitida uma nota de empenho (ou instrumento equivalente no âmbito da Administração Consulente) para cada empresa consorciada, a qual terá o direito ao seu pagamento em apartado, ainda que celebrado um único contrato.

Entretanto, levando em consideração a necessidade de indicar uma empresa líder por ocasião da formação do consórcio (art. 33, inc. II, da Lei nº 8.666/93), nada impede as sociedades empresárias de conferir poderes àquela empresa, para que esta dê quitação em nome de cada qual. Mas deverá haver documento emitido pelas empresas consorciadas nesse sentido. De igual modo, se as consorciadas executaram obrigações, a empresa líder pode dar quitação, mas apresentará as notas fiscais expedidas pelas empresas consorciadas que executaram parcelas do objeto contratual.

Ainda que a regra seja a emissão da nota de empenho em nome da contratada, indispensável recordar que o consórcio, em que pese ser registrado na Junta Comercial e possuir CNPJ, não detém personalidade jurídica, mas sim seus membros. Isso conduz a situação de que, celebrado pela Administração um contrato com um consórcio, na prática, será celebrado com todas as pessoas que compõem o consórcio. Assim sendo, parece sensato celebrar um único contrato com o consórcio e, mediante o relato de que as empresas consorciadas são "A", "B" e "C", emitir nota de empenho para cada uma das empresas consorciadas. Essas, por sua vez, emitirão as respectivas notas fiscais na medida de sua participação/execução no empreendimento e receberão cada qual o respectivo pagamento.

16. A mesma conclusão foi apresentada pela Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco, consolidada no Parecer PGE nº 392/04, o qual fundamentou o Boletim nº 004/2020[8]. O instrumento visa fornecer orientação aos gestores daquele Estado quanto ao empenhamento da despesa para empresas participantes de consórcio público, cujo trecho merece destaque:

Assim sendo, diante da discricionariedade da lei, a PGE entende não ser obrigatória a emissão do empenho exclusivamente para empresa-líder, fato que dificulta e burocratiza o processo, sendo obrigatória apenas quando houver previsão no edital, caso contrário, **conclui-se pela inexistência de óbice jurídico à emissão de vários empenhos em benefício de cada uma das empresas partícipes do consórcio, na exata proporção de sua responsabilidade pela execução do contrato.**

17. Diante de todo este enredo, em virtude da omissão da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 17.928/2012 quanto à sistemática de pagamento ao contratado constituído na forma de consórcios de empresas, e não havendo previsão no edital de licitação ou no ato convocatório, a exigir a emissão do empenho exclusivamente em nome do consórcio ou para a empresa-líder, viável juridicamente - e até recomendável, por entender harmonizado com os estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), que a emissão da nota de empenho seja efetivada em nome de cada empresa consorciada, de acordo com a proporção de sua participação declarada no ato da constituição do consórcio.

**18.** Ante o exposto, com os acréscimos acima, **aprova-se o Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-ANS nº 556/2023** (SEI nº 50108251), da Procuradoria Setorial da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes, por seus próprios fundamentos jurídicos, para recomendar, objetivamente, a seguinte diretriz: nos casos em que o contrato administrativo for executado por consórcio, a emissão das Notas de Empenho pela Administração para efetivação do pagamento será feita em nome das empresas consorciadas, na proporção de sua participação no empreendimento, declarada no ato da constituição do consórcio.

**19.** Matéria orientada, volvam-se os autos à **Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, **cientifiquem-se do teor desta orientação referencial as Chefias das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e o CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

**Rafael Arruda Oliveira**

**Procuradora-Geral do Estado**

**GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

#### **NOTA DE RODAPÉ:**

[1] Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

**I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados; II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;**

**III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;**

**IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;**

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

**§ 1º** No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

**§ 2º** O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

[2] Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

§ 2º A falência de uma consorciada não se estende às demais, subsistindo o consórcio com as outras contratantes; os créditos que porventura tiver a falida serão apurados e pagos na forma prevista no contrato de consórcio.

[3] Art. 279. O consórcio será constituído mediante contrato aprovado pelo órgão da sociedade competente para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante, do qual constarão: ([Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009](#))

I - a designação do consórcio se houver;

II - o empreendimento que constitua o objeto do consórcio;

III - a duração, endereço e foro;

IV - a definição das obrigações e responsabilidade de cada sociedade consorciada, e das prestações específicas;

V - normas sobre recebimento de receitas e partilha de resultados;

VI - normas sobre administração do consórcio, contabilização, representação das sociedades consorciadas e taxa de administração, se houver;

VII - forma de deliberação sobre assuntos de interesse comum, com o número de votos que cabe a cada consorciado;

VIII - contribuição de cada consorciado para as despesas comuns, se houver.

Parágrafo único. O contrato de consórcio e suas alterações serão arquivados no registro do comércio do lugar da sua sede, devendo a certidão do arquivamento ser publicada.

[4] Regula o cumprimento de obrigações tributárias por consórcios que realizarem contratações de pessoas jurídicas e físicas; acresce dispositivos à Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação; altera as Leis nºs 12.249, de 11 de junho de 2010, e 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977; e dá outras providências.

[5] Dispõe sobre procedimentos fiscais dispensados aos consórcios constituídos nos termos dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e do art. 1º da Lei nº 12.402, de 2 de maio de 2011.

[6] Dispõe sobre a retenção de tributos incidentes sobre pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços pelos órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações, empresas públicas federais, sociedades de economia mista e demais entidades que menciona, e pelos órgãos da administração pública direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive suas autarquias e fundações.

[7] [CONSÓRCIO - CONTRATO - ASSINATURA - EMPRESA LÍDER - PAGAMENTO SEPARADO PARA AS EMPRESAS INTEGRANTES - POSSIBILIDADE](#), Zenite Fácil. Categoria Orientação Prática. Agosto de 2017, Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em 11/09/2023

[8] Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Boletim-n%C2%BA-004-2020-%E2%80%93-Empenhamento-da-Despesa-%E2%80%93-Empresas-participantes-de-Cons%C3%B3rcio-P%C3%ABlico.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 13/09/2023, às 21:34, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **51609984** e o código CRC **19BCAE6D**.

---

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS  
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -  
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 -



Referência: Processo nº 202300036001743



SEI 51609984