



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINS ESTADO DE MINAS GERAIS

000218

PARECER Nº 468/2024

**PARECER JURÍDICO – CONTRATO DE RATEIO –
CONSÓRCIOS PÚBLICOS – MUNICÍPIO DE CONFINS E
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL ALIANÇA PARA A
SAÚDE (CIAS) – ANÁLISE DE LEGALIDADE – LEI Nº
11.107/2005 – LEI Nº 14.133/2021 – DECRETO Nº 6.017/2007 –
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – VIABILIDADE
JURÍDICA**

I. RELATÓRIO

A Comissão Permanente de Licitações vem a esta Procuradoria Geral do Município solicitar análise e emissão de Parecer Jurídico quanto a possibilidade de celebração de Contrato de Rateio na modalidade Dispensa de Licitação nº 017/2024, Processo Licitatório nº 048/2023 com o Consórcio Intermunicipal Aliança Para a Saúde - CIAS, cujo objeto é o rateio dos recursos financeiros necessários à realização das despesas do consórcio, entre os consorciados, com o fim de custear o efetivo funcionamento da sede administrativa do consórcio, para fins de execução dos objetivos descritos no contrato de consórcio firmado e tendo como base o orçamento aprovado pela assembleia geral, rateio das despesas do consórcio entre os consorciados beneficiários do serviço do SAMU 192, nos termos do contrato de programa nº 01/2023, em que o presente consorciado figura como signatário.

O Consulente enviou autos com 216 Fls. devidamente numeradas a tempo e modo e; documentação de habilitação que julgou necessária à contratação por meio do instituto de Dispensa, tais como:

- Estudo Técnico Preliminar às fls.017/023;
- Termo de Referência às Fls. 025/36;
- Contrato de Programa nº01/2023 e seus anexos às fls.038/120;
- Termo de Autorização assinada pelo Chefe do Executivo à fl.155;
- Documentos de Habilitação 162/209;
- Dotação Orçamentária à fls. 153;
- Minuta do Instrumento de Contrato de Rateio às fls 210/216;

Assim, requer análise jurídica da viabilidade de celebração do Contrato de Rateio 2025 entre o Município de Confins e o Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde, com fundamento na Lei nº 11.107/2005, Decreto nº 6.017/2007 e na Lei nº 14.133/2021.

É o breve relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINIS ESTADO DE MINAS GERAIS

000219

II. FUNDAMENTAÇÃO JURIDICA

A figura do consórcio está regulada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que trata da gestão associada de serviços públicos no Brasil. A mencionada lei estabelece o regime jurídico dos consórcios públicos, determinando a criação de consórcios entre os entes federativos com o objetivo de executar serviços públicos de interesse comum.

O consórcio intermunicipal visa, entre outras finalidades, a realização de serviços públicos que demandam a colaboração entre municípios, sendo a saúde uma área de grande relevância para a cooperação intermunicipal. O Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde tem, portanto, plena adequação ao ordenamento jurídico brasileiro, desde que observado o cumprimento das condições previstas na legislação pertinente.

Pelo contrato de rateio (art. 8º da Lei nº 11.107/05), os entes federados integrantes do consórcio público repassam recursos oriundos de seus orçamentos para a entidade consorcial.

José dos Santos Carvalho define contrato de rateio como “o ajuste pelo qual os entes consorciados firmam relação jurídica no sentido de definir suas obrigações econômico-financeiras para com o consórcio público (...)

Cada ente consorciado celebra esse ajuste com o consórcio, prevendo as verbas a serem entregues ao ente associativo, verbas essas que deverão ser devidamente incluídas no orçamento do partícipe.

Pois bem.

Tratando-se de um Consórcio Público cuja natureza é de associação pública, a Constituição Federal, em seu art. 241, assim estabelece, *in verbis*:

Art. 241. 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.

A Lei Federal nº 11.107/2005 regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal/1988, dispondo sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, destinados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

A lei supracitada ainda prevê, *in verbis*:

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINIS

ESTADO DE MINAS GERAIS

000220

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.
(grifos nossos). (Grifos nossos).

No mesmo sentido é a Lei Estadual nº 18.036/2009 que dispõe sobre a Constituição de Consórcios Públicos:

Art. 1 - Esta Lei dispõe sobre a constituição, no Estado, de consórcios públicos entre os diversos entes da Federação para a realização de objetivos de interesse comum.

Neste diapasão, todo arcabouço de legislação pertinente ao assunto pressupõe que a manutenção do consórcio poderá ser assegurada por meio do rateio das despesas entre os entes públicos consorciados, por meio de um instrumento contratual, pelo qual os entes participantes comprometem-se a fornecer recursos financeiros para realizar as despesas do consórcio. **Tal instrumento de contrato é formalizado a cada exercício financeiro e com prazo de vigência igual ao das dotações orçamentárias, salvo, se o projeto estiver previsto em plano plurianual ou se as ações forem custeadas por tarifas ou preços públicos.**

Neste sentido é o art. 8º da Lei Federal nº 11.107/2005, *in verbis*:

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.
(...).

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. (Grifamos).





PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINIS

000221 ESTADO DE MINAS GERAIS

Como se vê, a entrega de recursos ao consórcio público somente poderá ocorrer mediante contrato de rateio, o qual será formalizado em cada exercício financeiro de forma compatível com o orçamento dos entes consorciados, vedado qualquer outro arranjo. Conduta contrária, inclusive, pode caracterizar ato de improbidade administrativa tipificado pela Lei nº 8.429/92.¹

Nesse sentido, entende-se que a celebração do contrato de rateio é requisito essencial para a realização de repasse de recursos dos entes consorciados ao consórcio firmado, que possui personalidade jurídica própria, diversa dos entes que o constitui, momento em que os consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.

Por sua vez, os artigos 13, 14, 15, 16 e 17, todos do citado Decreto nº 6.017/2007, esclarecem que:

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio. Parágrafo único. A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas. §1º Entende-se por despesa

¹ 4 Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...] XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINS ESTADO DE MINAS GERAIS

000222

genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

Art. 17. Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos." (Grifamos)

Por força dos dispositivos normativos acima evidenciados, torna-se cláusula imprescindível no contrato de rateio dentre várias previsões, os valores previamente estipulados, assim como objeto pactuados de forma discriminada, já que como alhures explicitado, a contabilização dos recursos repassados é de forma individual, visto que a referida avença somente pode ser celebrada com suficiente e prévia dotação orçamentária, sob pena de configuração de ato de improbidade administrativa, objetivando, portanto, a garantia de adimplemento tempestivo da contribuição prevista/acordada para cada ente no mencionado ajuste

Com efeito, pertinente se faz afirmar reiteradamente que entre os requisitos exigidos em Lei, está a necessária exigência de transparência na execução orçamentária e na prestação de contas dos recursos envolvidos, devendo ser observada as mesmas normas de direito financeiros aplicáveis as entidades públicas. Assim, os Órgãos de controle interno e externo, inclusive a sociedade civil, devem ter conhecimento de forma discriminada dos valores que foram transferidos dos entes para o consórcio e a forma destinação dos recursos para custeio de seus objetivos.

In casu, o objeto do contrato está devidamente delimitado e atende ao disposto no art. 8º da Lei nº 11.107/2005. As despesas administrativas e operacionais descritas (como manutenção da sede, custeio de pessoal, serviços terceirizados e investimentos) são compatíveis com as finalidades institucionais do consórcio.

Além disso, o contrato observa os princípios da especificidade do objeto, da economicidade e da finalidade pública, conforme exigido pelo art. 89 da Lei nº 14.133/2021. A separação das despesas administrativas e das operacionais do SAMU 192, amparadas no Contrato de Programa nº 01/2023, demonstra a preocupação em respeitar a vinculação dos recursos às finalidades estabelecidas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINES

ESTADO DE MINAS GERAIS

000223

O contrato de rateio, enquanto instrumento jurídico, insere-se no regime dos contratos administrativos, sendo regido por normas específicas que buscam garantir sua eficácia e segurança jurídica. A cláusula que prevê a rescisão automática em caso de inadimplência ou retirada do consorciado do consórcio está em consonância com o princípio da mutualidade contratual, o qual rege as relações de consórcios públicos.

Quanto a não exigência de licitação para o caso em tela, salvo melhor juízo, poderá ser dispensada, por faculdade do Administrador Público, incluído pela Lei Federal nº 11.107/05 a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Em consonância o inciso XI, do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/21, está prevista a possibilidade de dispensa de licitação correlata ao caso em tela:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

XI – para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

A Lei Federal nº 11.107/2005, prevê, *in verbis*:

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público;
e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. (Grifos nossos).

Prevê ainda o Decreto Federal nº 6.017/07, *in verbis*:

Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei no 11.107, de 2005.

Parágrafo único. O contrato previsto no caput, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFINIS ESTADO DE MINAS GERAIS

000224

para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais. (Grifos nossos).

O Município de Confins diligenciou junto ao Legislativo Municipal a aprovação da Lei nº 1.110 de 15/09/2023 que ratificou o protocolo de intenções junto ao Consórcio sob apreço, em atendimento aos requisitos da Lei Federal nº 10.105/2011, *in verbis*:

Art. 1º Ficam ratificadas as alterações do Contrato de Consórcio do Consorcio Intermunicipal Aliança para a Saúde - CIAS, subscrito pelo Município de Confins/MG, que foram deliberadas e aprovadas na 25ª Assembleia Geral do CIAS, em 14 de fevereiro de 2023. (Grifos nossos).

Ressalta-se que, embora haja previsibilidade para Dispensa, nos termos da lei, **necessário é a justificativa plausível** para tanto, consoante art. 26, da Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021.

E, ainda, conquanto haja previsibilidade de Dispensa, a Administração Pública, por meio do Gestor do Instrumento de Contrato, tem o dever de cumprir as exigências legais inerentes ao instituto da Dispensa, afastando critérios subjetivos e honrando os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

III. CONCLUSÃO

Dessa forma, por tudo o que consta nos presentes autos de Processo Licitatório nº 048/2023, Dispensa nº 017/2023, esta Procuradoria OPINA, **FAVORAVELMENTE**, pela possibilidade jurídica da celebração do Contrato de Rateio entre as partes, Município de Confins / MG e Consórcio Intermunicipal Aliança Para a Saúde - CIAS.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Confins, 13 de dezembro de 2024.

Lana M. A. Lopes
Assessora Jurídica
OAB/MG 219.199





000225

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: A456-A0DF-27B2-80E8

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



LANA MAÍSSA ARAÚJO LOPES (CPF 124.XXX.XXX-96) em 16/12/2024 09:16:34 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://confins.1doc.com.br/verificacao/A456-A0DF-27B2-80E8>