



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 237/2025

REQUERENTE: SMS

ASSUNTO: Formalização de Contrato de Rateio - Ciscaí

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, no qual a Secretaria interessada tem em vista a contratação de serviços de natureza contínua através da formalização de contrato de rateio pela participação em consórcio público, que será firmado para custeio das despesas do Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí - CISCAÍ nos termos do artigo 8º da Lei Federal n.º 11.107 de 2005. Vejamos:

Justificativa da necessidade da contratação:

A solicitação da formalização de CONTRATO DE RATEIO com o Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí – CISCAÍ justifica-se uma vez que, Montenegro é município consorciado ao já referido consórcio público e por conseguinte sujeito ao rateio das despesas deste, conforme o artigo 8º da Lei nº 11.107 de 2005.

Parágrafo Único – Lei nº 11.107/2005. Consideram-se despesas do CONSÓRCIO, entre outras:

a) Custos despendidos na instalação, aquisição de equipamentos e manutenção de sua sede;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

b) Custos despendidos na execução do objeto e das finalidades do CONSÓRCIO previstos no contrato de consórcio público respectivo;

c) Custos despendidos na remuneração de empregados, nela incluída as obrigações trabalhistas (FGTS) e fiscais (INSS) patronais.

Partindo deste pressuposto e objetivando a primazia em atender o interesse público, que entende-se ser a finalidade da gestão pública, nem sempre a atuação isolada de um determinado órgão e/ou entidade é suficiente para a obtenção de êxito. Diante desta realidade, apresenta-se a opção da contratação através de consórcios, que utilizando-se de instrumento jurídico próprio permite a conjugação de esforços de vários entes públicos na obtenção de objetivos comuns.

O consórcio público intermunicipal é uma pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos, onde através da congregação de diversos municípios realiza ações conjuntas de interesse comum que se produzidas pelos mesmos, individualmente, não atingiriam iguais resultados ou utilizariam um volume maior de recursos. Logo, amplas são as possibilidades da atuação conjunta dos Municípios através do Consórcio.

A Secretaria Municipal de Saúde tem se utilizado do Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí – CISCAÍ para a contratação de prestação de serviços de exames, consultas especializadas, bem como, a aquisição de medicamentos e materiais de consumo ambulatorial / hospitalar. O que tem sido de extrema importância para a Administração Pública, considerando que os valores praticados são menores que os valores de mercado, economizando tempo e recursos financeiros que seriam necessários para a realização de certames licitatórios. O CISCAÍ ao adquirir quantitativos significativos, em razão das demandas de todos os municípios consorciados, consegue valores significativamente menores.

Sendo assim, faz-se necessária a formalização de contrato, tendo em vista a necessidade de darmos continuidade a manutenção dos serviços prestados pela consorciada para o exercício de 2025.

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”.

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

² STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DOS REQUISITOS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO

As aquisições e contratações realizadas por entidades públicas devem obrigatoriamente observar um regime legal específico, fundamentado no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Esse dispositivo estabelece que, salvo exceções previstas em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão realizadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, contendo cláusulas que determinem obrigações de pagamento e respeitem as condições efetivas da proposta, nos termos da legislação.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), o ordenamento jurídico nacional trouxe inovações significativas à regulamentação desses processos.

A licitação constitui a regra geral para todas as contratações da Administração Pública, tendo como objetivo garantir a isonomia entre os interessados e viabilizar a participação do maior número possível de concorrentes. Dessa forma, busca-se assegurar que o Poder Público celebre o melhor negócio, especialmente na contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

Entretanto, há situações em que características específicas das aquisições ou contratações tornam inviável ou desaconselhável o uso dos trâmites ordinários da licitação. Reconhecendo essa realidade, a Constituição autorizou que a legislação estabelecesse hipóteses de contratação direta, desde que devidamente fundamentadas e atendendo aos interesses públicos.

Ainda que permitida em casos excepcionais, a contratação direta não isenta a Administração Pública de seguir critérios rigorosos de transparência e eficiência.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Mesmo nessas hipóteses, a escolha do contratado deve ser adequadamente justificada e fundamentada, garantindo-se sempre a melhor relação custo-benefício e o atendimento pleno ao interesse público.

Neste contexto, a Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, trouxe a nossa legislação a figura do consórcio público.

Por meio da referida pessoa jurídica, através da conjugação de esforços e recursos de entes federativos o desenvolvimento de atividades vinculadas a interesses e competência comuns abriu-se uma nova hipótese legal para a contratação direta, visando simplificar o desenvolvimento das atividades dos consórcios públicos, vejamos:

O §1º do art. 1º da Lei 11.107/05 nos traz o conceito de consórcio público, e o mesmo diploma legal, em seu art. 2º, §1º, III, estabelece os objetivos e a sua forma de contratação, vejamos:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1o O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

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:

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. ”.

A hipótese contemplada no processo administrativo em análise, fundamentada no art. 75, XI, da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que o referido dispositivo expõe o seguinte:

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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA DISPENSA** da licitação para a contratação de serviços de natureza contínua através da formalização de contrato de rateio pela participação em consórcio público, que será firmado para custeio das despesas do Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí - CISCAÍ, em conformidade com o disposto no artigo 75, XI da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 28 de fevereiro de 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697