



PARECER JURÍDICO AJU-SA/PGM/SMSA Nº 490

Interessados: Gerência de Licitações e Contratações /GLICC/SMSA
Diretoria de Média e Alta Complexidade/DMAC/SMSA

Data de emissão do Parecer: 11/06/2024

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL – TERMOS ADITIVOS AOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS HOSPITALARES – INSTITUIÇÕES INTEGRANTES DA REDE ESPECIALIZADA DO SUS/BH – ACRÉSCIMOS CONTRATUAIS SUPERIORES AO LIMITE DE 25% DO VALOR INICIAL DO AJUSTE – ARTIGO 65, § 1º DA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 E ARTIGO 125 DA LEI FEDERAL 14.133/2021 – POSSIBILIDADE JURÍDICA RESTRITA À HIPÓTESE DE CONTRATAÇÕES ADVINDAS DE PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

I - RELATÓRIO

Atendendo ao parágrafo único do art. 38¹ da Lei Federal nº 8.666/1993, ao parágrafo 4º do art. 53² da Lei Federal nº 14.133/2021, do 36, I³, do Decreto

¹ Art. 38 (...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

² Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4 Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

³ Art. 36 – Compete à Procuradoria Geral do Município, como órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, entre outras atribuições:



Municipal nº 10.710/2001 e, por analogia ao que estabelece o art. 32, parágrafos 1º e 2º do Decreto Municipal nº 16746/2017, trata-se o presente parecer de Manifestação Jurídica Referencial sobre Termos Aditivos aos Contratos de Prestação de serviços celebrados entre o Município de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal da Saúde, com as entidades de saúde integrantes da rede complementar do SUS-BH, cujo objeto consiste na manutenção da *“oferta de prestação de serviços de saúde, promovendo a expansão e qualificação da assistência, em regime hospitalar, ambulatorial, apoio diagnóstico e terapêutico, em caráter eletivo e de urgência/emergência, visando ainda garantir a integralidade da atenção à saúde aos usuários do SUS-BH”*.

A presente manifestação sustenta-se na análise do processo administrativo nº 01.017.252.23.55, instruído no intuito de celebrar termo aditivo ao contrato de prestação de serviços hospitalares firmado com a Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte para o repasse de recurso financeiro complementar advindo da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais mediante a Resolução SES/MG nº 9.420/2024 para a ampliação do acesso dos usuários do sistema público de saúde aos serviços especializados em Doença Renal Crônica (DRC).

A área técnica/GLICC/SMSA solicitou a presente manifestação de forma a esclarecer se os aditivos contratuais firmados com entidades contratualizadas com o SUS-BH para a prestação de serviços complementares de saúde ficam adstritos ao limite máximo de acréscimo disposto no art. 65, § 1º da Lei Federal nº 8.666/1993 e no art. 125 da Lei Federal nº 14.133/2021, ou se, dado o caráter complementar dos incentivos financeiros advindos de normativas específicas do

I – examinar e aprovar, previamente, as minutas de editais de licitação, dos contratos, convênios, ajustes e respectivas alterações, a serem celebrados pelo Município, bem como as minutas dos atos e instrumentos de revogação e rescisão dos mesmos;

⁴ Art. 32 – O parecer jurídico será emitido pela PGM, ou pelo órgão jurídico da entidade da administração pública indireta municipal.

§ 1º - A manifestação individual em cada processo será dispensada quando já houver parecer sobre minuta-padrão e em outras hipóteses definidas no ato de que trata o § 2º.

§ 2º - Ato do Procurador-Geral do Município disciplinará o disposto neste artigo.



Ministério da Saúde, da Secretaria Estadual de Saúde e de emendas parlamentares diretamente relacionadas à execução de políticas públicas no âmbito da saúde seria possível ultrapassar a quantia de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado dos ajustes.

Informa a área técnica que os prestadores de serviços especializados de saúde integram a rede complementar do SUS-BH, sendo os contratos administrativos firmados em decorrência de processo de credenciamento fundamentado na inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços públicos de saúde, cujos procedimentos são remunerados mediante valores tabelados, nos termos do art. 26⁵ da Lei Federal nº 8.080/1990.

Relata que dada a natureza complementar dos serviços de saúde prestados pelas entidades integrantes da rede SUS-BH, essas recebem recursos advindos de resoluções/portarias/emendas parlamentares⁶ que ocorrem ao longo do período de vigência do contrato, cujos valores não podem previstos antecipadamente e que podem, a depender do montante destinado para incremento dos serviços de saúde, acrescerem o valor do contrato em percentual superior ao disposto no art. 65, § 1º da Lei 8.666/93. E para evitar que a cada aporte de recursos os contratos e planos operativos dos prestadores de serviços de saúde sejam continuamente revogados para dar origem a contratos com os novos valores, tumultuando a atividade contratada, solicita-nos apreciação acerca da possibilidade de acréscimos nos contratos em valores superiores ao limite de 25% (vinte e cinco por cento) do importe atualizado do ajuste.

⁵ Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

⁶ *Ex vi* art. 166 e 166-A da CR/88.



Tendo em vista a quantidade de processos congêneres⁷, os aditivos aos instrumentos contratuais referentes à prestação de serviços de saúde executados pelas entidades especializadas integrantes da rede SUS-BH provenientes de processos de credenciamento fundamentados na inexigibilidade de licitação que receberem recursos financeiros complementares para a ampliação do acesso aos usuários do SUS às ações e serviços públicos de saúde servirão de base representativa das questões jurídicas a serem esclarecidas sobre o tema, motivo pelo qual as conclusões contidas na presente manifestação deverão ser aplicadas nesses e nos demais casos similares, sem necessidade de análise e aprovação individual por parte da Procuradoria-Geral do Município.

Em síntese, é o relatório. Passa-se ao parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Da manifestação jurídica referencial

Registra-se que a adoção do Parecer (manifestação) Referencial nesta hipótese, atende aos requisitos previstos na Orientação Normativa PGM nº 002/2022, que vincula todos os órgãos da Administração Pública Municipal, a saber:

I - Os processos, quaisquer que sejam as matérias, que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do citado parecer.

⁷ Considerando a informação anexa à presente manifestação referente a 25 entidades especializadas integrantes da rede SUS-BH, sendo 13 entidades privadas sem finalidade lucrativa.



II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar,

justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. (g.n.)

Desse modo, a Manifestação Referencial em comento pretende desonerar as atividades deste órgão consultivo e dar celeridade aos serviços administrativos da área técnica responsável, em razão do grande volume de pedidos de aprovação jurídica de aditivos objetivando o repasse de recursos complementares advindos de aportes financeiros específicos do Ministério da Saúde, da Secretaria Estadual de Saúde e de indicações parlamentares destinados às entidades prestadoras de serviços complementares ao SUS devidamente habilitadas para tanto com vistas à adequação e aumento dos serviços de saúde para ampliação do acesso e atendimento aos usuários do sistema público de saúde.

Importante destacar que o objeto dessa Manifestação Referencial ficará adstrito aos acréscimos ao valor global do contrato inicialmente formalizado com as entidades integrantes da rede complementar especializada do SUS-BH decorrentes do recebimento de aportes advindos de normativas federais, estaduais e municipais específicas, constituindo um incentivo complementar aos serviços de saúde que já vêm sendo ordinariamente executados pelas entidades contratualizadas e objeto do ajuste inicial.

II. 2 – Do acréscimo superior a 25% do valor inicial atualizado do contrato nas contratações advindas de procedimentos de inexigibilidade de licitação



É cediço que o disposto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1933 permite o acréscimo quantitativo dos serviços em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial do ajuste nos contratos administrativos.

No entanto, considerando que os ajustes objeto desta análise referencial são firmados com integrantes da rede complementar contratualizada com o SUS-BH para a execução de serviços públicos de saúde decorrentes de processos de inexigibilidade de licitação via credenciamento/chamamento público, mediante a remuneração dos procedimentos e serviços prestados de forma tabelada e fixada por normativas fixadas pelo Ministério da Saúde/Secretaria Estadual de Saúde, o limite máximo do acréscimo previsto no dispositivo em comento poderá ser desconsiderado dada a natureza excepcional da contratação realizada, aliada ao interesse público pretendido com o aumento dos serviços de saúde especializados.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União na Decisão Plenária nº 215/1999, é permitido à Administração ultrapassar os limites fixados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 nas alterações contratuais desde que cumpridos os seguintes requisitos:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

- a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;
- b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos



direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Desta feita, em situações excepcionalíssimas, é possível ultrapassar o limite legal de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato nas alterações consensuais e qualitativas, desde que observados os requisitos acima. Nesse sentido:

8. É relevante destacar que o entendimento predominante neste Tribunal é de que o limite de 25% (ou de 50%, no caso de reforma de edifício ou de equipamento) refere-se individualmente às supressões e aos acréscimos e, portanto, não é legítima a compensação entre um e outro percentual para cômputo da máxima alteração permitida por lei. Essa interpretação do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos tem



por fundamento lógico a proteção ao processo concorrencial e a garantia de que o objeto licitado não seja desfigurado em sua execução a ponto de subverter as bases delimitadas para o certame desde o início do processo. Em última análise, são consectários dos princípios da isonomia e da vinculação ao edital. 9. A extrapolação do limite percentual apenas é aceitável em situações excepcionalíssimas, permeadas de imprevisibilidade na ocorrência das alterações ou em suas consequências, e, ainda, quando atendidos os requisitos definidos na Decisão 215/1999-Plenário, que é um marco importante nessa seara. Em essência, quando o interesse público sobressai da realização de aditivos em percentuais superiores aos definidos em norma, a medida pode ser considerada justificável. (TCU – Acórdão 2157/2013 – Plenário. Rel. Ana Arraes)

Os limites estabelecidos pela lei para as alterações contratuais possuem o objetivo de evitar vantagens indevidas que violem os princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade, dentre outros.

No entanto, em contratações fundamentadas na inexigibilidade de licitação, como as ocorridas no processo de credenciamento das entidades de saúde especializadas, em razão da inviabilidade de competição no mercado, não há que se falar em violação ao princípio da isonomia, restrição à competitividade ou prejuízo ao interesse público, haja vista que na contratação dos serviços de saúde especializados, todas as instituições que restarem habilitadas pelo Ministério da Saúde para a prestação de serviços de alta complexidade e aceitarem prestar os serviços consoante os valores consignados na Tabela do Ministério da Saúde serão contratualizadas com a gestão local do SUS para a execução dos serviços de saúde consoante a capacidade operacional do estabelecimento para tanto.

Desta feita, nas situações nas quais o contrato administrativo é originário de procedimento de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, em atenção às decisões do TCU acima transcritas e a possibilidade operacional do



prestador especializado em ampliar os serviços públicos de saúde advindos de incentivos federais, estaduais e municipais específicos para tanto, verifica-se que o aditamento do contrato para a ampliação dos serviços não configura transfiguração do objeto originalmente pactuado, mostrando-se menos oneroso e mais eficiente do que a abertura de um novo processo de contratação a ser elaborado nos mesmos moldes do anterior e acrescido de novos custos inerentes a sua condução. Nesse sentido a Orientação Normativa NAJ-MG nº 03/2009, da Advocacia-Geral da União:

“TERMO ADITIVO DE CONTRATO VISANDO ACRÉSCIMO SUPERIOR A 25% (Art. 65, §1º, da lei nº 8.666/1993). Em caso de contratação direta fundada em INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (Art. 25 da lei nº 8.666/1993), respeitado o art. 3º da Lei 8666/1993, é possível o acréscimo, desde que conste justificativa expressa, observando-se os princípios da economicidade e da eficiência. Face à inviabilidade de competição, é desnecessária a realização de novo procedimento de inexigibilidade de licitação idêntico ao que deu origem à contratação que se pretende aditar, alterando-se apenas o valor do objeto da contratação.”

Também este o entendimento do professor Marçal Justen Filho ao afirmar que *“é perfeitamente possível que a solução mais compatível com o princípio da economicidade seja a manutenção da contratação original, com as alterações necessárias e indispensáveis, ainda que tal importe superação do limite de 25%”*⁸.

Frente ao exposto, a opção pelo acréscimo no valor dos contratos já vigentes, ainda que superiores ao limite de 25% do importe inicial atualizado em detrimento da rescisão contratual seguida da deflagração de novo procedimento de contratação, mostra-se, nesse momento, medida mais viável por melhor atender ao

⁸ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas / Marçal Justen Filho. - 17ª ed. – rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016 Pág. 1232.



interesse público e aos princípios balizadores das licitações, notadamente os da economicidade e da eficiência administrativas.

II. 3 – Do cumprimento das demais formalidades constantes nas Leis Federais nºs 8.666/1993, 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 10.710/2001

Aos aditivos para o acréscimo de valores advindos de aportes financeiros complementares e específicos do Ministério da Saúde, Secretaria de Estado de Saúde e de emendas parlamentares aos Fundos Municipais de Saúde com fins à ampliação dos atendimentos executados pelos prestadores de serviços de saúde integrantes da rede SUS-BH, faz-se necessária a observância dos demais requisitos previstos nas legislações de regência. Desta feita, faz-se necessário:

(i) justificativa da área técnica fundamentando as razões do aditamento, devidamente aprovada pelo ordenador de despesas, nos termos do *caput* do art. 64 da Lei Federal nº 8.666/1993 e *caput* do art. 124 da Lei nº 14.133/2021;

(ii) coadunação da ampliação dos serviços com os procedimentos já previstos nos planos operativos integrantes dos contratos iniciais, com a aplicação dos recursos na destinação específica consignada no instrumento repassador do recurso e efetiva prestação de contas, nos moldes previstos nas minutas padronizadas dos contratos de serviços de saúde especializados (Anexo XXIV da Portaria de Consolidação MS nº 02/2017);

(iii) deliberação/aprovação da CGG para o aditamento pretendido, nos termos do art. 3º, III, do Decreto Municipal nº 16.729/2017;

(iv) apresentação da dotação orçamentária, com a devida assinatura do ordenador de despesas, conforme art. 16 e incisos da LC nº 101/2000;



(v) termo aditivo e SUCAF ativo e regular da contratada no momento da assinatura desse.

No que se refere à vigência, frise-se que os aditamentos para os acréscimos pretendidos devem ser condizentes e efetuados de forma tempestiva, respeitando a vigência dos prazos previstos nos artigos 57, II e § 4º da Lei Federal nº 8.666/1993 e artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021.

II. 3 – Da necessidade de publicação dos aditivos firmados

Com vistas a cumprir com o Princípio da Publicidade, disposto no art. 37 Constituição Federal⁹, imprescindível o registro e a publicação do instrumento.

Destaque-se a obrigatoriedade, no âmbito da Administração Municipal, em promover o registro e a publicação de todas as minutas dos editais de licitação, dos contratos, convênios, ajustes e respectivas alterações, a serem celebrados pelo Município, bem como as minutas dos atos e instrumentos de revogação e rescisão dos mesmos, conforme disposto no § 2º do art. 36 do Decreto Municipal nº 10.710/01, *in verbis*:

Art. 36 – (...)

§2º - Cada órgão ou entidade é responsável por arquivar os respectivos instrumentos previstos no inciso I do caput e providenciar a publicação e registro de seus extratos até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura.

Desse modo, fica demonstrada a necessidade de promover, após a assinatura dos termos aditivos, o registro e a publicação de seus extratos, para, assim, dar eficácia aos instrumentos celebrados no âmbito municipal.

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)



Por fim, recomenda-se, como condição essencial à adoção da presente manifestação jurídica referencial, que o gestor ateste, de forma expressa, que o caso concreto é condizente aos termos do presente parecer.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, uma vez presentes os requisitos demonstrados na presente manifestação, entende-se pela inaplicabilidade do limite máximo de aditamento de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato nos aditamentos dos ajustes firmados com os prestadores de serviços de saúde que atuam de forma complementar ao SUS-BH resultantes de procedimento de inexigibilidade de licitação no qual ocorra a complementação de recursos advindos de normativas federal/estadual/municipal específicas destinados às entidades e serviços especializados habilitados para a ampliação e melhoria do acesso da população ao sistema de saúde pública.

Todavia, caso haja situações diversas das apontadas ou mesmo dúvida jurídica substancial por parte da Administração sobre o assunto, recomenda-se que os autos sejam encaminhados a esta Assessoria Jurídica para apreciação e, sendo o caso, manifestação da Procuradoria-Geral do Município sobre a questão apresentada.

Assim, dada a relevância do tema e a recorrente multiplicidade de situações análogas, submeto a presente manifestação à aprovação do Procurador-Geral do Município, em observância aos §§1º e 2º do art. 32 do Decreto Municipal nº 16.746/2017.

Após, dê-se ciência ao titular da Pasta e demais setores envolvidos para conhecimento e utilização nos processos administrativos futuros, nos termos da fundamentação exposta.



Por fim, é necessário enfatizar que este parecer referencial restringe-se à apreciação dos aspectos jurídicos envolvidos na discussão da matéria, abstendo-se, deliberadamente, de emitir juízos de conveniência e oportunidade, relativos à análise meritória e aos aspectos econômico-financeiros que fogem da competência desta Assessoria.

É o entendimento que submetemos à apreciação superior.

Belo Horizonte, 11 de junho de 2024.

Mayra Tavares
BM 110.243-3/Assessora Jurídica/PGM/SMSA

Aprovo o parecer

Hércules Guerra
BM 35.250-4/Procurador Geral do Município