



Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 711/2024

Ementa. Termo Aditivo. Termo de Colaboração. Município de Canoas e Entidade Instituto de Administração Hospitalar e Ciências da Saúde – IAHCS. Gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde no Hospital de Pronto Socorro Prefeito Dr. Marcos Antônio Ronchetti. Art. 57 da Lei nº 13.019/2014. Decreto Municipal nº 198/2018. Parecer favorável, **com condições e recomendações.**

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se de procedimento administrativo protocolado no sistema SEI sob o nº **24.0.000072992-9**, visando ao aditamento do Termo de Colaboração nº 002/2023 (1330940), celebrado entre o Município de Canoas, e a Entidade Instituto de Administração Hospitalar e Ciências da Saúde – IAHCS, o qual tem por objeto a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde no Hospital de Pronto Socorro Prefeito Dr. Marcos Antônio Ronchetti.

2. Nos termos da justificativa (1330711), o órgão demandante expôs a necessidade do aditamento:

O presente Termo Aditivo se faz necessário para formalizar a complementação de recursos estaduais destinada ao Termo de Colaboração 02/2023, conforme autorizado pela Portaria Estadual nº 693/2024. A portaria autoriza o repasse de R\$5.189.313,45 em duas parcelas fixas ao HPSC, com o objetivo de assegurar a manutenção dos serviços de saúde nas regiões impactadas pela recente calamidade pública.

Em outubro de 2024, o Programa Assistir sofreu uma significativa redução nos valores repassados ao Hospital de Pronto Socorro de Canoas (HPSC), com o montante estadual reduzido de R\$ 3.254.729,84 para R\$ 1.468.945,13. Essa diminuição impacta diretamente a sustentabilidade financeira dos serviços essenciais prestados pelo HPSC, cujo valor mensal é de R\$ 8.596.559,81, composto por recursos municipais (R\$ 3.947.326,29), federais (R\$ 1.236.089,13) e estaduais, anteriormente mais robustos pelo Programa Assistir. O ajuste financeiro se faz, portanto, indispensável para manter a capacidade de atendimento da unidade hospitalar, que atende a uma população afetada por desastres naturais.

Este Termo Aditivo visa a formalizar a incorporação dos recursos estaduais adicionais e temporários, conforme estabelecido pela Portaria Estadual nº 693/2024, para reequilibrar o contrato de gestão hospitalar diante da diminuição dos repasses do Programa Assistir. Esses recursos extraordinários destinam-se especificamente a financiar ações e serviços de saúde necessários ao atendimento das populações impactadas pelos desastres naturais, conforme as diretrizes legais estabelecidas na portaria.

A formalização do Termo Aditivo é essencial para ajustar o contrato de gestão hospitalar às novas condições financeiras, assegurando a correta destinação e transparência na utilização dos recursos complementares estaduais. Esta medida atende aos requisitos da Lei nº 13.019/2014, que rege os Termos de Colaboração, permitindo modificações contratuais para ajustes financeiros e de prazo quando necessário à continuidade dos serviços de interesse público.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

A Portaria estabelece um prazo de execução de 12 meses a partir do repasse dos valores, demandando, portanto, que o gestor municipal assegure a correta aplicação dos recursos e preste contas à Secretaria Estadual da Saúde por meio do Relatório de Gestão Municipal ao término do período estipulado.

Pelo exposto, ratificamos que o presente Termo Aditivo ao TC 02/2023 é indispensável para garantir a continuidade dos serviços de saúde no HPSC, ajustando o contrato à nova realidade de financiamento e à alocação emergencial de recursos estaduais, assegurando a conformidade com a legislação vigente e a responsabilidade na gestão pública.

3. Realizada a instrução do processo, aporta este para análise jurídica.

4. É o relatório.

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA.

II-A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE.

5. O art. 35, VI, da Lei nº 13.019/2014, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos envolvendo termo de colaboração e termo de fomento para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.

6. Por conseguinte, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos pela Administração Pública direta municipal envolvendo convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos, com ênfase nos artefatos que compõem a pactuação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

II-B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO.

7. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

8. Em que pese o referido Decreto apresente dispositivo no sentido de sua inaplicabilidade ao contexto das parcerias, não há previsão específica quanto ao tema no Decreto Municipal nº 198/2019, que regulamenta a aplicação da Lei nº 13.019/2014.



9. Neste contexto, em perspectiva analógica, viável a provocação em tela, considerando o despacho acostado no doc. 1349303.

II-C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA.

10. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

11. Isso porque, nos termos da Lei Municipal nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

(...)

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC)

(...)

2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta; (grifou-se)

12. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

II-D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS.

13. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.

Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**. (grifou-se)

14. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.



15. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2.599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário (grifou-se)

16. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, *caput*, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

III. DO REPASSE DOS RECURSOS PREVISTOS DA PORTARIA Nº 693/24 DA SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE.

17. Para além do regramento infraconstitucional, o repasse pretendido deve ser escrutinado pela ótica dos princípios constitucionais atinentes à matéria. Nesses termos, como é consabido, a saúde é um direito social previsto expressamente na Constituição Federal (CF/88), em seu art. 6º, *caput*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

18. Buscando dar concretude à efetivação de tal direito, o Constituinte trouxe, ainda, a previsão do *caput* do art. 196, que assim dispõe:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

19. Esclareça-se, na oportunidade, que o vocábulo “Estado”, contido no dispositivo acima colacionado, deve ser compreendido em sentido amplo, contemplando todos os entes políticos da República Federativa do Brasil, ou seja, União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

20. Considerando o chamado “federalismo cooperativo”, a CF/88 classifica como competência material comum a todos os entes a prestação de serviços de saúde:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)

21. Ainda, interessante destacar a cláusula geral que o Poder Constituinte conferiu aos municípios para tratar sobre assuntos de interesse local, incluindo-se em tal conceito, por razões óbvias, a saúde de sua população:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

22. Ainda no âmbito constitucional, destaque-se que o vetor saúde encontra relevância, sobretudo, para efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana – um dos fundamentos da República Federativa do Brasil – e para promoção do bem de todos, objetivo fundamental constitucionalmente previsto:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

23. Sob tal influxo, a Lei nº 8.080/90 (Lei do Sistema Único de Saúde - SUS) atribui a direções municipais do SUS a seguinte competência – entre outras:

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; (...)

24. No âmbito da legislação municipal, a atenção do legislador local em relação à saúde também importa ser destacada. Nesse sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município de Canoas:

Art. 10. É competência comum do Município, do Estado e da União:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

Art. 226. A saúde como direito de todos e dever do Município será prestada com cooperação técnica e financeira da união e do Estado assegurados mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem a prevenção e/ou eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal igualitário as ações e serviços para a sua promoção, manutenção e recuperação.

(...)

Art. 229. As ações e serviços de saúde realizados no Município integram uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo o Sistema Único de Saúde no âmbito do Município, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

II - integralidade na prestação das ações de saúde;

(...)

Art. 232. Ao Sistema Único de Saúde Municipal compete:

I - coordenar e integrar as ações e serviços federais, estaduais e municipais de saúde individual e coletiva;

25. Diante do exposto, há guarida normativa ao compartilhamento de responsabilidades entre os Entes da Federação, no tocante ao desenvolvimento e manutenção das ações e dos serviços de saúde.

IV. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.

26. Independentemente de previsões legais, infralegais ou contratuais, é dever de toda aquela que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” prestar contas. Confirma-se o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 70. (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

27. No mesmo sentido da Constituição Federal, a Lei nº 13.019/14 dedicou seu Capítulo IV ao estabelecimento de normas voltadas à prestação de contas das parcerias.

28. Nesse diapasão, cumpre observar que **a instrução do presente processo não compreende manifestação do gestor da parceria, tampouco da Comissão de Monitoramento e Avaliação acerca do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho, o que deve ser diligenciado.**

29. Ademais, imperioso referir que, quando do aditamento anterior, o processo correspondente foi instruído com relatório informando descumprimentos do plano de trabalho, **cujas recomendações constantes do Parecer Jurídico nº 746/2023 vão aqui reiteradas.** Visando evitar desnecessária tautologia, transcreve-se trecho do opinativo:

(...)Outrossim, verifica-se que o presente processo administrativo foi instruído com prestações de contas pertinente (0442042), as quais, todavia, apontam descumprimento dos termos contidos no Plano de Trabalho, inclusive com a recomendação de glosa. Confira-se, a título de exemplo, as conclusões da Administração Municipal sobre as contas prestadas referentes ao mês de julho e agosto deste ano (grifos nossos):

Prestação de contas de Julho de 2023

1. ENCARGOS E GRATIFICAÇÕES apresenta uma discrepância entre o valor apresentado pela CONTRATADA, quando da apresentação da proposta, e o custo apresentado, com uma diferença a maior de R\$ 908.183,51 (novecentos e oito mil, cento e oitenta e três reais e cinquenta e um centavos), que representa um acréscimo de 93,53% do valor pactuado.

(...)

6. GESTÃO ADMINISTRATIVA quando da apresentação da proposta, foi pactuado o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), sendo gasto o montante de R\$ 178.515,56 (cento e setenta e oito mil, quinhentos e quinze reais e cinquenta e seis centavos), representando um acréscimo de percentual de 990,10%.

(...)

10.2. METAS QUALITATIVAS Quanto às Metas Qualitativas, a CONTRATADA não atingiu os 80 pontos, sendo 78 pontos medidos, acarretando um desconto no valor de R\$ 423.333,33 (quatrocentos e vinte e três mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), que serão objeto de notificação ao CONTRATADO, com prazo recursal de 10 (dez) dias a contar da emissão da notificação.

10.3. METAS QUANTITATIVAS Conforme o Item 9, da Aferição das Metas, verificou-se o não atingimento dos percentuais referentes à Produção Ambulatorial, ocasionando no desconto de 8,00%, que representa R\$ 658.133,33 (seiscentos e cinquenta e oito mil, cento e trinta e três reais e trinta e três centavos), que serão objeto de notificação ao CONTRATADO, com prazo recursal de 10 (dez) dias a contar da emissão da notificação.

Prestação de contas de Agosto de 2023:

Mantida a insistência da CONTRATADA em desrespeitar os limites da proposta nas rubricas de custeio: ENCARGOS E GRATIFICAÇÕES, GESTÃO ADMINISTRATIVA e EDUCAÇÃO PERMANENTE, que ultrapassam o valor total de R\$ 1.191.544,74 (Um milhão, cento e noventa e um mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e setenta e quatro centavos), que representa 14,48% do

total do teto mensal pactuado, aliada a ausência de manifestação de interesse da CONTRATADA, comprovada pela falta de protocolo administrativo que trata, exclusivamente, da repactuação de metas e solicitação de ajustes das rubricas de custeio através de Termo Aditivo Qualitativo, concluiu, encaminhando a recomendação de GLOSA no valor de R\$ 1.191.544,74, referente a não observância dos limites pactuados, somado ao valor de R\$ 658.133,33, referente ao não atingimento das METAS QUALITATIVAS.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Em tempo, registra-se o descaso, por parte da CONTRATADA, no que se referem a troca de titularidade junto às Concessionárias de Iluminação Pública e Água e Esgoto, desrespeitando o Plano de Trabalho, que é claro e transparente quanto a responsabilidade da CONTRATADA em assumir as despesas compulsórias, e que seguem sendo glosadas do valor mensal pactuado, visto que seguem sendo pagas pelo MUNICÍPIO DE CANOAS/RS.

É o entendimento, e encaminhamento do GESTOR, ao ordenador de despesas, neste caso, o Secretário Municipal de Saúde.

(...)

35. Adicionalmente, recomenda-se fortemente que a Administração Municipal exija justificativa idônea do porquê das discrepâncias apontada na prestação de contas em relação às rubricas “Encargos e Gratificações”, “Benefícios” e “Gestão Administrativa”, uma vez que apresentam acréscimos consideráveis em relação ao inicialmente previsto na apresentação da proposta.

30. Necessário, pois, **incluir na instrução do feito a manifestação do gestor quanto ao cumprimento das obrigações decorrentes da parceria, sem prejuízo ao esclarecimento das providências tomadas em relação à conclusão do relatório suprarreferido. Registre-se que a execução da parceria em desacordo aos instrumentos pactuados e à legislação de regência podem configurar irregularidades passíveis de processo de responsabilização.**

V. DA ALTERAÇÃO DA PARCERIA.

31. A modificação do instrumento celebrado possui guarida na Lei nº 13.019/14 nos seguintes termos:

Art. 55. A **vigência da parceria poderá ser alterada** mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto.

Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado.

(...)

Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para **alteração de valores ou de metas**, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original. (grifou-se)

32. Em nível Municipal, a regulamentação constante do Decreto nº 198/2019 resume-se ao disposto no art. 6º, notadamente sobre a possibilidade de prorrogação das parcerias:

Art. 6º Os Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação estabelecerão sua vigência, que deverá corresponder ao tempo necessário para a execução integral do respectivo objeto, limitados ao prazo máximo de 60 (sessenta) meses, prorrogáveis até o limite de 120 (cento e vinte) meses.

33. Invariavelmente, o entendimento doutrinário caminha no sentido da viabilidade de alterações aos instrumentos celebrados no âmbito da Lei nº 13.019/14¹. Contudo, a delimitação finalística das parcerias, a qual se dirige ao cumprimento de objeto específico previamente estabelecido no plano de trabalho, traduz divergência sobre a existência de limites aos acréscimos por meio de aditivo.

¹Nesse sentido: “O plano de trabalho poderá ser alterado, caso necessário, mediante justificativa fundamentada. É preciso reconhecer que, por melhor que seja o planejamento e a competente elaboração do plano de trabalho, imprevistos surgem ao longo da execução, fazendo com que se torne relativamente natural a ocorrência de alterações ou ajustes.” SANTANA, Gisele Karina. **Aplicando a lei 13.019/2014: parcerias sociais entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 398.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

34. Observe-se que o TCE/RS reconheceu, nas alterações promovidas pela Lei nº 13.204/2015 à Lei nº 13.019/2014, a intenção legislativa de estabelecer maior flexibilidade no âmbito de modificações das parcerias:

As possíveis alterações da parceria encontram alguma similitude com os ditames da Lei nº 8.666/1993.

Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 56. (Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original. (Redação dada pela Lei nº 13.204/ 2015)

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015)

Com as alterações promovidas pela Lei nº 13.204/2015, é necessário ressaltar a revogação do art. 56, que tratava do remanejamento de recursos (dependendo de prévia solicitação e justificativa apresentada pela OSC, e aprovada pela administração), nos limites pré-definidos de 25% do valor originalmente aprovado no plano de trabalho para cada item. Com essa revogação, o tema ganha contornos mais flexíveis, restando estabelecido, no art. 57, que o plano de trabalho pode ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila do plano de trabalho original.

A vigência da parceria poderá ser alterada por solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada na administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do término de sua vigência. (grifou-se)²

35. Entretanto, cabe registrar que há precedentes normativos em outros Entes da Federação, nos quais enunciados critérios objetivos de restrição aos aditamentos de valor.

36. A título ilustrativo, o Decreto Federal nº 8.726/16, que regulamenta as Parcerias com OSCs celebradas com a Administração Pública Federal:

Art. 43. O órgão ou a entidade da administração pública federal poderá autorizar ou propor a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, após, respectivamente, solicitação fundamentada da organização da sociedade civil ou sua anuência, desde que não haja alteração de seu objeto, da seguinte forma:

I - por termo aditivo à parceria para:

(...)

a) **ampliação de até cinquenta por cento do valor global;** (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

b) redução do valor global, sem limitação de montante; (grifou-se)

37. No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, as referências foram entabuladas na Instrução Normativa da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE nº 05/2016:

²Marco regulatório das organizações da sociedade civil: um estudo acerca da Lei nº 13.019/2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015 / Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: TCE/RS, 2017. 2 ed. fls. 53-54.



Art. 59 - O órgão ou a entidade da administração pública estadual poderá autorizar a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, solicitado pela organização da sociedade civil, devidamente justificada, desde que não haja alteração de seu objeto, da seguinte forma:

I - por termo aditivo à parceria, para:

- a) **ampliação de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor global.**
- b) redução do valor global.
- c) prorrogação da vigência, observado o disposto nos artigos 24 e 25.
- d) alteração da destinação dos bens remanescentes; (grifou-se)

38. Por fim, semelhante regramento consta no âmbito do Município de Porto Alegre, nos termos de sua Lei Municipal nº 19.775/17, da qual, destaca-se, há diretriz específica para fins de flexibilização dos limites, quando a parceria é celebrada no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde:

Art. 55 À Administração, a seu critério, admite-se a alteração da parceria, devendo a proposta ser acompanhada de revisão do plano de trabalho, desde que não seja transfigurado o objeto.

§ 1º Poderá haver redução ou majoração dos valores inicialmente pactuados para redução ou ampliação de metas ou capacidade do serviço, ou para qualificação do objeto da parceria, desde que devidamente justificados e **limitados a trinta por cento do valor global da parceria.**

§ 2º Faculta-se aos órgãos e entidades municipais o repasse de eventual verba adicional, não prevista no valor total da parceria, para a melhor execução de seu objeto e aperfeiçoamento dos serviços, nos moldes definidos pelo parceiro público em norma específica, desde que observada a disponibilidade financeiro-orçamentária e observado o limite de trinta por cento do valor global da parceria.

§ 3º **Excepcional e exclusivamente estendido à Secretaria Municipal de Educação (SMED) a Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), mediante justificativa apresentada pela autoridade competente, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, poderá ser celebrado termo aditivo em percentual superior ao estabelecido nos §§ 1º e 2º deste artigo. (grifou-se)**

39. Conforme exposto supra, as normativas aplicáveis ao Ente Municipal não estabelecem um *quantum*, para fins de limite aos acréscimos nos valores de repasse às OSCs. Todavia, diante dos aspectos expostos, **cabe destacar que a alteração das parcerias deve ser empregada como medida excepcional, notadamente nos casos em que o aditivo venha a abranger acréscimo de transferência de recursos pelo ente público.**

VI. DA ANÁLISE DA QUESTÃO À LUZ DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO - LINDB E DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, ECONOMICIDADE E CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO.

40. Em que pese a orientação técnico-jurídica se inclinar pela excepcionalidade de aditivos de acréscimos às parcerias, considerando a ausência de previsão normativa quanto aos limites percentuais em relação ao valor inicialmente pactuado, importa destacar que, hodiernamente - sobretudo após a inclusão na LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42) de dispositivos acerca da aplicação do direito público, operada pela Lei nº 13.655/2018 - o pragmatismo jurídico, tendo como expoente o jurista estadunidense Richard Posner, vem ganhando destaque no cenário brasileiro, mormente ao se tratar de consequências advindas de decisões judiciais e controladoras em relação às políticas públicas a cargo dos gestores.

41. O pragmatismo jurídico pode ser entendido, em apertada síntese, como a orientação no



sentido de que **a tomada de decisões, sobretudo no âmbito judicial, deve se pautar não só pela análise “fria” da lei e da jurisprudência, mas também pelas consequências práticas de determinada tomada de decisão**, considerando-se uma perspectiva sistêmica e de longo prazo.

42. A propósito, foi “bebendo na fonte” do pragmatismo jurídico que o legislador acresceu à LINDB os dispositivos a seguir expostos, contendo verdadeiros postulados normativos acerca da aplicação do direito público.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que **sejam consideradas as consequências práticas da decisão**.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados**.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (grifou-se)

43. Consigne-se, por oportuno, o que consta em comentário ao novel art. 22 da LINDB feito por grandes nomes do direito administrativo brasileiro (Floriano de Azevedo Marques Neto, Carlos Ari Sundfeld, Adilson Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar, Marçal Justen Filho, entre outros de igual renome) no bojo de parecer jurídico conjunto em resposta à consultoria jurídica do TCU:

A premissa é de que **as decisões na gestão pública não são tomadas em um mundo abstrato de sonhos, mas de forma concreta, para resolver problemas e necessidades reais**. Mais do que isso, a norma em questão reconhece que os diversos órgãos de cada ente da Federação possuem realidades próprias que não podem ser ignoradas. **A realidade de gestor da União evidentemente é distinta da realidade de gestor em um pequeno e remoto município**. A gestão pública envolve especificidades que têm de ser consideradas pelo julgador para a produção de decisões justas, corretas.

As condicionantes envolvem considerar (i) os obstáculos e a realidade fática do gestor; (ii) as políticas públicas acaso existentes; e (iii) o direito dos administrados envolvidos. Seria pouco razoável admitir que as normas pudessem ser ignoradas ou lidas em descompasso com o contexto fático em que a gestão pública a ela submetida se insere. E neste contexto, reconheça-se, **a consideração da situação fática é uma premissa elementar da aplicação de qualquer norma jurídica**.³

³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL 7.448/2017. *Revista Brasileira da Advocacia*. vol. 9. Ano 3. P. 289-312. São Paulo: Ed. RT, abr-jun. 2018.



44. Verifica-se, portanto, que a análise das consequências práticas da conduta do administrador, com o advento da reforma da LINDB operada pela Lei nº 13.655/2018, deixou de ser um argumento metajurídico para encontrar fundamento expresso no ordenamento jurídico, motivo pelo qual, caso o administrador entenda que o caso em concreto representa um risco à própria continuidade do serviço público, bem como às políticas públicas de sua responsabilidade, poderá se utilizar de uma análise consequencial para adotar determinada conduta.

45. Nessa esteira, descabe negar que a Administração Pública Municipal celebrou aditamentos análogos, fundada no procedimento em tela. Pesa, ainda, o fato de que, no âmbito da PGM, vinha prevalecendo o entendimento no sentido da viabilidade jurídica do proposto, visto que ausente restrição legal. Desta feita, as secretarias interessadas vêm, evidentemente, considerando tal orientação em seu planejamento, o que também deve ser sopesado no caso em análise, sobretudo ao se considerar o que dispõe o novel art. 23 da LINDB:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

46. Logo, entende-se que opinar em sentido contrário poderia caracterizar comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) por parte desta Diretoria Jurídica, ensejando insegurança jurídica ao gestor consulente.

47. Nessa esteira, cumpre citar novamente, pelo caráter didático, o parecer conjunto elaborado em resposta à consultoria jurídica do TCU, desta vez em comentário ao art. 23 da LINDB:

Ninguém nega que as instituições públicas, na administração, no sistema de controle ou no Poder Judiciário, possam alterar suas interpretações sobre o Direito. É normal que, com o devido cuidado, o façam, inclusive em decorrência de novas demandas e visões que surgem com o passar do tempo. Contudo, **as relações jurídicas preexistentes não podem ser ignoradas. Elas seguem existindo e, se for o caso, terão de se adequar às novas interpretações ou orientações. Necessário, então, que seja previsto regime jurídico de transição que lhes dê tempo e meios para que realizem a conformação**, segundo parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, tal qual tem se dado em matéria de modulação de efeitos nas declarações de inconstitucionalidade (...). (grifou-se)

48. Assim, se é certo que a Administração Municipal já foi autorizada ao recebimento de recursos via repasse da Secretaria Estadual da Saúde, vinculados ao HPSC enquanto hospital prestador de serviços do SUS, o qual encontra-se gerido pela Instituição Parceira, tem-se que é possível a celebração do aditamento, **desde que atendidas as recomendações e condicionantes apresentadas no presente parecer ou, alternativamente, apresentadas justificativas para o não atendimento. Reforça-se a recomendação de que, enquanto não houver definição própria em nível municipal, sejam os aditivos de acréscimo às parcerias celebrados em caráter excepcional.**

VII. DOS REQUISITOS DE DOCUMENTAÇÃO.

49. Quanto aos requisitos de documentação, consta a inclusão dos seguintes ao expediente:

- certidão **positiva com efeitos de negativa** de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (1347046);



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

- certidão negativa da Fazenda Estadual (1347046);
- certidão negativa da Fazenda Municipal (1347046);
- certidão negativa de débitos trabalhistas (1347046);
- certidão de Regularidade do FGTS (1347046);
-
- cópia do Estatuto Social (1347046);
- comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado (1347046).

50. Portanto, julga-se pelo **parcial atendimento aos requisitos estabelecidos pelo art. 34 da Lei nº 13.019/14.**

51. Quanto a apresentação da relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles, verifica-se que o documento acostado no doc. nº 1347046 **não compreende o Presidente da OSC, o que requer complementação.**

52. **Necessária a instrução do feito com cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual.**

53. **Com o fim de instruir o procedimento em análise, faz-se necessário juntar aos autos certidões negativas de condenação por improbidade, emitidas pelo CNJ, em relação a todos os integrantes da Diretoria Administrativa da Organização da Sociedade Civil.**

54. **Recomenda-se que as certidões negativas estejam válidas e regulares quando do momento da celebração do aditamento.**

55. Declara a representante legal da OSC que a entidade não se enquadra nas vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019-2014 (1347046, fl. 107).

56. Também resta demonstrado que existe prévia dotação orçamentária o aditamento, o qual corresponde aos valores do repasse do Ente Estadual, nos termos do art. 35, II, da Lei nº 13.09/14, conforme ata da Junta de Orçamento e Administração – JOA (1342467) e nota de reserva de recurso orçamentário (1345407).

57. **No que tange aos dados bancários, salienta-se que a OSC deve prosseguir a movimentação dos recursos da Parceria através de conta bancária específica, em atenção ao estabelecido nos arts. 42, XIV, e 3 da Lei nº 13.019/14.**

58. **Pende à instrução do processo a juntada de competente plano de trabalho atualizado, o qual faz parte do termo de colaboração, devendo este refletir as alterações decorrentes do aditivo, bem como atender aos requisitos previstos no art. 22 da Lei nº 13.019/2014.**

59. **Ressalta-se que a execução das parcerias decorrentes da norma referida deve obedecer rigorosamente ao cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho, sendo pois essencial à celebração do aditamento sua prévia aprovação pela autoridade competente.**

60. **Em suma, nos termos do art. 48 da Lei 13.019/14, os recursos destinados à execução do termo de colaboração devem ser liberados em estrita conformidade como respectivo cronograma de desembolso, regramento que também incide nos aditivos celebrados. Confir-se:**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:

I - quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida;

II - quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;

III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

61. **Acresça-se que a atualização do plano de trabalho não poderá alterar o objeto da parceria, forte no art. 45, I, da Lei nº 13.019/2014.**

62. **Destaca-se, no mais, que eventual repasse de valores de modo diverso do constante no Plano de Trabalho pode caracterizar improbidade administrativa por ato lesivo ao erário (art. 10, XX, da Lei nº 8.429/1992), assim como o crime de peculato (art. 312, §1º, do Código Penal).**

63. **Adicionalmente, devem ser observados os artigos 63 e seguintes da Lei 13.019/14, qual seja, a obrigação de prestação de contas por parte da instituição parceira, dando concretude aos princípios constitucionais esposados no art. 37, caput, da Constituição Federal, que norteiam a conduta da administração pública, e ao parágrafo único do art. 149 da Lei Orgânica do Município, in verbis:**

Art. 149 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e dos órgãos ou quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Município quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia e economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal e 70 a 77 da Constituição Estadual.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

64. Para tanto, considerando-se a natureza do objeto do Termo de Colaboração, **recomenda-se que gestor efetivamente exija que a organização social apresente no momento oportuno os documentos relativos aos indicadores de resultado previstos no Plano de Trabalho, o qual, novamente reitera-se, deve ser atualizado para compreender os valores do aditamento.**

65. **Por fim, destaca-se que a análise jurídica não se imiscui sobre conteúdo técnico de documentos do processo (artigo 31, §2º, do Decreto Federal nº 8.726/2016).**

VIII. CONCLUSÃO.

66. **Assim sendo, opina-se pela viabilidade jurídica do aditamento à parceria pretendido, opinando-se pelo prosseguimento, desde que sejam cumpridas as condicionantes e recomendações apresentadas neste opinativo, (ou justificado eventual não acolhimento), notadamente nos parágrafos 27, 28, 29, 39, 48, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 e 65.**

67. **Ainda, frise-se que o órgão demandante atente-se ao determinado no artigo 17 do já mencionado Decreto Municipal 549/23:**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Art. 17. Realizada a análise jurídica, quaisquer inclusões ou supressões nos artefatos da contratação que não sejam oriundas das recomendações jurídicas deverão ser expressamente indicadas em despacho próprio.

68. Registre-se que o presente parecer possui caráter conclusivo, haja vista não ter sido observada qualquer questão prejudicial à análise jurídica, motivo pelo qual fica **dispensada a devolução dos autos a esta Diretoria Jurídica**, como recomenda a BPC nº 51 do Manual de Boas Práticas Consultivas.⁴

69. Por fim, cumpre ressaltar a necessária observância do disposto no artigo 38 da Lei nº 13.019/14, qual seja, publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública, para que o termo aditivo produza seus efeitos jurídicos.

É o parecer, à consideração da autoridade superior.

Canoas/RS, 19 de novembro de 2024.

Ramon Pinto Alves
Procurador do Município
OAB/RS 103.828
Matrícula 127759

⁴Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.