



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Saúde

Interessado: Secretaria de Estado de Saúde

Número: 16.662

Data: 27 de novembro de 2023

Classificação Temática: Contratos Administrativos - Termo Aditivo

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE COMPLEMENTAR NO ÂMBITO DO SUS-MG. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993. TERMO ADITIVO PARA INCORPORAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ESTABELECIDOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ATENÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS - VALORA MINAS E DA POLÍTICA DE INCENTIVO A ELETIVAS - OPERA MAIS. DELIBERAÇÕES CIB-SUS/MG Nº 3.213, DE 16 DE SETEMBRO DE 2020, Nº 3.593, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2021 E OUTROS NORMATIVOS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. ANÁLISE CIRCUNSCRITA AOS ASPECTOS JURÍDICOS.

Referências normativas: Lei Federal nº 8.666/93. Decreto Estadual nº 46.800/2023.

I - RELATÓRIO

1. A Diretoria de Contratos Assistenciais (DCA), por meio do Memorando.SES/SUBREG-SCP-DCA.nº 1540/2023 (76283124), solicita análise e manifestação jurídica quanto à minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 22/2023 (75786349), da qual abstrai-se:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente TERMO ADITIVO AO TERMO DE CONTRATO tem por finalidade o **acréscimo de incentivos financeiros referentes a Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas**, aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.213, de 16 de setembro de 2020 e a **Política de Incentivo a Eletivas Opera Mais**, aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.593, de 05 de novembro de 2021, considerando os recursos previstos na Resolução SES/MG nº 8.895/2023 (alterada pela Resolução SES/MG nº 8.982/2023 e Resolução SES/MG nº 8.896/2023) e Resolução SES/MG nº 8.907/2023, respectivamente, e a forma de repasse definida pelo Decreto Estadual nº 48.600 de 10 de abril de 2023, e conforme tratativas junto a Diretoria de Atenção Hospitalar e Urgência e Emergência, da Superintendência de Políticas de Atenção Hospitalar/Subsecretaria de Redes de Atenção à Saúde/SES-MG.

2. Importante registrar que a Unidade da Equipe Gestora Novos Prestadores - SUBREG, por meio do Memorando.SES/SUBREG-NPREST.nº 142/2023 (75309554), informou que 62 entidades da política demandarão contratualização via contratos assistenciais. Em outras palavras, haverá a necessidade de formalizar termos aditivos com mais de 60 prestadores beneficiados pela Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas e pela Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais. Registra-se, também, que, atualmente (27/11/2023), constam na Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de

Saúde (SES) mais de 20 processos SEI com idêntico objeto ao desta consulta. Sob essa perspectiva, tendo em vista os princípios da padronização e da eficiência, a presente manifestação uniformiza previamente a análise jurídica para termos aditivos que objetivem exclusivamente acrescentar recursos financeiros **referentes à Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas** (aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.213, de 16 de setembro de 2020) e a **Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais** (aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.593, de 05 de novembro de 2021), nos termos estabelecidos pelas Resoluções SES/MG nº 8.895/2023 e nº 8.907/2023, a fim de dispensar a análise individualizada dos processos.

3. É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, a teor do que impõe o artigo 8º, caput^[1], da Resolução AGE nº 93/2021, da Advocacia-Geral do Estado, cumpre salientar que as manifestações desta Consultoria devem se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador adentrar no exame de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes. Ficam excluídas, portanto, as questões de natureza não jurídica, tais como os aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, pois a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele.

5. Ademais, não endossa ou ratifica atos administrativos pretéritos, presumindo-se correto todo o trâmite anterior. Reforça-se que a presente análise jurídica recai exclusivamente sobre o objeto contemplado na minuta do Primeiro Termo Aditivo (75786349), não abrangendo, portanto, qualquer aspecto relativo à execução do instrumento contratual, de responsabilidade da área demandante, a quem incumbe assegurar a regularidade técnica e financeira dos atos de gestão praticados no âmbito do Contrato nº 22/2023.

6. Nessa esteira, a Consultoria Jurídica da AGE, nos limites de sua atuação consultiva, parte da presunção de veracidade e boa-fé de todas as manifestações técnicas emitidas pelas autoridades competentes, cuja atuação se dá no sentido de orientar e elucidar os aspectos eminentemente jurídicos que venham a recair sobre a hipótese para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada, e nunca definir ou decidir qual a medida a ser adotada pela autoridade administrativa. Esclarecidas essas premissas iniciais, passa-se à análise dos elementos jurídico-formais necessários para a formalização do referido termo aditivo, de acordo com as normas previstas na Lei Federal nº 8.666/1993 e legislação afeta a matéria.

II.1) Da incidência da Lei Federal nº 8.666/1993:

7. Antes de adentrarmos a análise sobre a viabilidade jurídica da celebração do Termo Aditivo em questão, ante a publicação da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que contém a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, importante observar que, tendo em vista que somente os arts. 89 a 108 da Lei Federal nº 8.666/1993 foram revogados de imediato com a publicação da Lei Federal nº 14.133/2021, a presente análise se dará, preponderantemente, nos termos previstos pela Lei Federal nº 8.666/1993. Vejamos o que diz a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021) sobre a revogação da Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - em 30 de dezembro de 2023: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de](#)

[2023\)](#)

a) a Lei n 8.666, de 21 de junho de 1993; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023](#))

b) a Lei 10.250, de 17 de julho de 2022; e ([Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023](#))

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023](#))

8. Além dos pontos acima indicados, há que se considerar também que, nos termos do art. 190 da nova lei, os contratos assinados antes de sua entrada em vigor continuam regidos pelas normas previstas na lei revogada (Lei nº 8.666/1993):

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

II.2) Contextualização sobre a Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas e a Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais. Justificativas para a celebração de termo aditivo para acréscimo de recursos financeiros:

9. Referencialmente, foram apontados os seguintes processos SEI:

1320.01.0134161/2023-13 - Consulta e Parecer sobre para inclusão de recursos da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas, no âmbito da Diretoria de Contratos Assistenciais (DCA-SCPSS)

1320.01.0144661/2023-44 - Recursos do Módulo Valor em Saúde/Valora Minas (Resolução SES/MG nº 8.895/2023, alterada pela Resolução SES/MG nº 8.982/2023 e Resolução SES/MG nº 8.896/2023)

1320.01.0147409/2023-53 - Política de Incentivo a Eletivas Opera Mais (Resolução SES/MG nº 8.907/2023).

10. Registra-se que, por meio do Memorando.SES/ASSJUR.nº 695/2023 (72740471; 1320.01.0134161/2023-13), este consultivo manifestou-se acerca de aditamento, nos contratos assistenciais, para acréscimo de recursos financeiros referente à Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas. Ali, orientou-se, entre outros, sobre a necessidade de identificação da natureza dos recursos objeto do aditivo contratual.

11. A Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas possui como objetivo qualificar a assistência, ampliar o acesso e responder às demandas e necessidades da população mineira, mediante a otimização da alocação de recursos nas unidades territoriais de saúde e vinculação dos repasses a resultados assistências e valor entregue à população. É o que se constata das normativas que tratam dessa política, a saber:

a) Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.213, de 16/12/2020: aprova a Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas, estabelece seus módulos e dá outras providências.

a.1) Resolução SES/MG nº 7.223, de 16/12/2020: institui a política aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.213, de 16/12/2020:

(...)

Art. 2º - A Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Valora Minas - **consolida as ações e políticas da atenção hospitalar, tendo**

como base as seguintes diretrizes: (...)

XII - **contratualização por meio de um único instrumento jurídico que contemple todos os recursos de fonte estadual vinculados aos programas, com avaliação do desempenho hospitalar conforme regramento específico a e valorização dos resultados;** (...)

XIV - **repasso de recursos vinculados à performance e ao valor entregue à população;** e

(...)

Art. 3º - A Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Valora Minas, sob o prisma da Rede de Atenção à Saúde, **possui como objetivo qualificar a assistência, ampliar o acesso e responder às demandas e necessidades da população mineira, mediante a otimização da alocação de recursos nas unidades territoriais de saúde e vinculação dos repasses a resultados assistências e valor entregue à população.**

Parágrafo único - O Valora Minas possui como objetivos específicos: (...)

II - **otimizar a capacidade instalada, os serviços hospitalares existentes e os recursos financeiros alocados nos estabelecimentos a partir da sua inserção nas Redes de Atenção;** (...)

VI - **otimizar os recursos estaduais investidos nos estabelecimentos hospitalares;** e

(...)

Art. 7º - **Os incentivos financeiros utilizados para implementação da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Valora Minas – são oriundos de tesouro estadual e das interfaces com os Programas propostos pela Secretaria de Estado de Saúde (SES/MG) e poderá ser complementado com recursos federais e outras fontes de recursos.**

b) Deliberação CIB-SUS/MG nº 4.289, de 25/07/2023: aprova a revisão da metodologia de financiamento e da sistemática de monitoramento da política continuada Módulo Valor em Saúde/Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas, bem como a consolidação das normas gerais, regras e critérios de elegibilidade desse Módulo:

Art. 1º - Fica aprovada a revisão da política continuada Módulo Valor em Saúde, da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Valora Minas, que **visa financiar procedimentos assistenciais e ações e serviços de saúde no âmbito hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS)** de Minas Gerais.

(...)

Art. 3º - A composição dos valores por beneficiário do Módulo Valor em Saúde se dá em três modalidades de financiamento, sendo elas:

I - componente variável de custeio das redes temáticas;

II - cofinanciamento variável de diária de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e Unidade de Cuidados Intermediários Neonatais (UCIN); e

III - incremento fixo de produção.

§ 1º - Os componentes variáveis terão suas alocações definidas conforme as tipologias dos beneficiários, podendo incidir descontos nas suas parcelas quadrimestrais conforme monitoramento de indicadores.

§ 2º - O componente fixo terá sua alocação definida anualmente, condicionada a avaliação anual dos indicadores e metas definidos como parâmetro de alocação. (...)

b.1) Resolução SES/MG nº 8.895, de 25/07/2023: define novas regras de financiamento e monitoramento da política continuada aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 4.289, de 25/07/2023 (alterada pelas Resolução SES/MG nº 8.982, de 12/09/2023).

b.2) Resolução SES/MG nº 8.896, de 25/07/2023: define as normas de financiamento da nova regra de transição para os beneficiários do Módulo Valor em Saúde da política continuada aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 4.289, de 25/07/2023.

12. Constatase, assim, que os valores atrelados a cada uma das modalidades **não estão vinculados a incrementos de meta física**, mas apenas a incremento financeiro a ser monitorado e avaliado através de indicadores, no componente variável de custeio das redes temática, cofinanciamento variável dos leitos de UTI e UCI e incremento fixo de produção. Ao que tudo indica, tal recurso diz respeito, tão somente, a um estímulo para a melhoria da qualidade dos serviços, em conformidade com os preceitos da política de saúde em questão.

13. Por sua vez, a Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais possui como objetivos qualificar o financiamento, ampliar o acesso e aumentar a produção de procedimentos cirúrgicos eletivos hospitalares, conforme as seguintes normativas:

c) Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.593, de 05/11/2021: aprova as normas gerais e a sistemática de monitoramento para o Módulo Eletivas, da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Valora Minas.

c.1) Resolução SES/MG nº 7.830, de 05/11/2021: estabelece as normas gerais e a sistemática de monitoramento para o Módulo de Eletivas da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Módulo Novos Vínculos, Novos Prestadores do Valora Minas, conforme política aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.593, de 05/11/2021.

d) Deliberação CIB-SUS/MG nº 4.301, de 25/07/2023: aprovadas as novas regras gerais e a sistemática de monitoramento para o Módulo de Eletivas da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais do Valora Minas, também conhecido como “Opera Mais, Minas Gerais”.

d.1) Resolução SES/MG nº 8.907, de 25/07/2023: define os procedimentos referentes ao Opera Mais, Minas Gerais - Módulo de Eletivas da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Valora Minas, conforme política aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 4.301, de 25/07/2023:

Art. 1º - Definir **procedimentos referentes ao Opera Mais**, Minas Gerais - Módulo de Eletivas da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Valora Minas.

(...)

Art. 3º - O **financiamento estadual por procedimento será composto de maneira cumulativa**, por:

I - valor de **qualificação do financiamento, independente do nível de produção**, conforme valores do Anexo I e metodologia de monitoramento e cômputo da produção, constante do Anexo VI; e

II – **bonificação de 50% do valor do SIGTAP** (valores de julho de 2023) dos procedimentos considerados no monitoramento quadrimestral, caso o município tenha cumprido a meta do indicador, conforme o Anexo VII –

Metodologia de cálculo das parcelas de pagamento.

§ 1º - O valor unitário de qualificação de cada procedimento corresponde à soma dos incentivos financeiros de Piso 1 e complemento do Piso 2 que eram aplicáveis a este procedimento na metodologia da Resolução SES/MG nº 7.830/2021, e alterações, além de considerar uma valoração pelo giro de fila do procedimento e custos hospitalares incluindo OPME e outros insumos, para procedimentos específicos.

(...)

§ 5º - O financiamento estadual considera eventuais compensações financeiras, necessárias para cobrir o déficit da tabela Sigtap em relação às órteses, próteses e materiais especiais (OPME) compatíveis com o procedimento principal da AIH, inclusive a utilização de OPME não inclusa no Sigtap, mas usualmente indicada conforme necessidade assistencial do paciente, não cabendo complementação adicional referente a este ou qualquer outro componente de custo.

14. No Memorando.SES/SUBPAS-SRAS-DAHUE-CGH.nº 382/2023 (75309455), a Coordenação de Gestão Hospitalar manifestou-se indicando o rol de prestadores para os quais deveria haver a *"inserção de valores do módulo Valor em Saúde/Valora Minas nos contratos assistenciais, conforme quadro abaixo. Para estes beneficiários, que tinham o repasse por termo de metas antes da revisão do módulo Valor em Saúde, já suspendemos os repasses referentes a competência de setembro de 2023 em diante para que os valores sejam pagos nos contratos, assim que forem formalizados."* A citada Coordenação afirmou que *"o recurso a ser inserido nos contratos é 100% de caráter hospitalar, caracterizado como de incentivo, não estando atrelado a pactuação de metas de produção para o efetivo pagamento"*. E mais:

Existem seis componentes de financiamento, sendo eles denominados:

1. **Incremento fixo de produção** (previsão de revisão anual, mas independe do cumprimento de indicadores para o repasse);
2. **Cofinanciamento variável de leitos** de UTI/UCI (dependente do monitoramento de indicadores);
3. **Componente variável de custeio das redes temáticas** (dependente do monitoramento de indicadores);
4. **Recomposição** (dependente do monitoramento de indicadores);
5. **Plataforma Centro de Parto Normal - CPN** (dependente do monitoramento de indicadores);
6. **Plataforma de Apoio a Rede de Atenção Psicossocial - RAPS** (dependente do monitoramento de indicadores).

Para todos os componentes a **resolução prevê pagamentos quadrimestrais e antecipados**, no mês de janeiro referente a janeiro a abril, no mês de maio referente a maio a agosto e no mês de setembro referente a setembro a dezembro do ano corrente. (destacamos)

15. Também manifestando-se sob o ponto de vista técnico-assistencial, a Unidade da Equipe Gestora Novos Prestadores - SUBREG emitiu o Memorando.SES/SUBREG-NPREST.nº 142/2023 (75309554), do qual abstraem-se as seguintes informações:

Como é de conhecimento, com as publicações do Decreto MG 48.600 e da Resolução SES/MG nº 8.879 de 17 de julho de 2023, que regulamentam os repasses de recursos em âmbito estadual, os repasses da política Opera Mais, Minas Gerais destinados a prestadores de direito privado terão de ocorrer por

meio de Contratos Assistenciais. Diante dessas regras, e em atenção a o SEI 1320.01.0068309/2023-07 expedido pela Diretoria de Contratos Assistenciais, encaminhamos anexos a este memorando as informações das entidades vinculadas à política Opera Mais, Minas Gerais, para viabilização dos Contratos Assistenciais no 3º Quadrimestre de 2023.

(...)

A planilha anexa (73628874) contém as **informações das 62 entidades da política que demandarão contratualização via Contratos Assistenciais**, ordenadas por valor global de contrato. Os valores intermediários, por etapa de pagamento, também estão descritos nessa planilha, bem como os valores estimados de "ajuste + bônus".

(...)

Na prática, os Termos eram firmados por 24 meses, para garantir que houvesse tempo de corrigir eventual erro de processamento (o que é feito junto ao Ministério da Saúde e pode demorar) e também para cobrir os prazos esperados de utilização do recurso em eletivas e de Prestação de Contas no GEICOM. Com a mudança de metodologia da política Opera Mais e com o novo regramento da Resolução SES/MG nº 8.879, os Termos de Metas existentes deixaram de ser os instrumentos de repasse da política.

Os pagamentos de ajuste + bônus são pós-fixados e variáveis, de acordo com as regras dos Anexos da Deliberação 4.301/2023. Mais detalhes abaixo*.

Tanto procedimentos de Média Complexidade quanto de Alta Complexidade podem ser realizados pelos beneficiários, na medida das demandas recebidas pelas Regulações locais e das possibilidades de execução assistencial. Se for necessário, é possível levantar a proporção histórica como estimativa (por exemplo, determinado beneficiário fez 2589 cirurgias em 2022, sendo 2447 de média complexidade, logo o histórico é de 94,5% em média complexidade).

(...)

METODOLOGIA DE PAGAMENTO

Os pagamentos de antecipação são pré-fixados, mas pode haver redução de parte do valor a ser pago, em algumas situações de ajustes negativos pendentes, decorrentes de momentos de monitoramento anteriores, ou aumento conforme produção. Sugerimos que todos os pagamentos da política sejam considerados variáveis, e ainda, que esses ajustes sejam formalizados em Nota Técnica pela Equipe de gestão da política Opera Mais, após o período de monitoramento, fazendo com que essa informação sempre esteja disponível aprox. 15 dias antes do pagamento originalmente previsto.

O valor real das **parcelas de “ajuste + bônus”** é computado atualmente pela Equipe Opera Mais, de 60 a 70 dias após o fim do quadrimestre de referência. (Exemplo visto no cronograma acima: o pagamento de março 2024 se refere ao 3ºQuad. de 2023, ao passo que o monitoramento deste quadrimestre é feito entre 01/03/24 e 11/03/24)

Usualmente, a Equipe Gestora da política publica uma alteração de Resolução com os novos valores calculados no monitoramento quadrimestral, portanto, do ponto de vista jurídico / formal os pagamentos seguem os valores publicados em Resolução. A Equipe também divulga planilha com memória de cálculo para Regionais de Saúde e beneficiários. (destaques nossos).

16. Feitas essas considerações, passe-se a análise da alteração pleiteada.

II.3) Da alteração do contrato:

17. No caso em apreço, trata-se de contrato que tem por objeto a “contratação de ações e serviços de saúde que contempla a atenção hospitalar e ambulatorial no âmbito do Sistema Único de Saúde de Minas Gerais (SUS/MG) a serem prestados pela CONTRATADA, visando a garantia da atenção integral à saúde dos usuários” (68252524). Constatou-se, ainda, que o contrato está vigente até a presente data, o que permite a alteração contratual solicitada.

18. As alterações qualitativas e quantitativas do contrato administrativo são legalmente admissíveis, nas hipóteses e limites estabelecidos no art. 65 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) (VETADO).

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

19. No caso em apreço, a possibilidade de alteração consta do Contrato firmado (68252524), na sua Cláusula Décima Primeira:

O presente instrumento poderá ser alterado nas hipóteses previstas no artigo 65 da Lei nº 8.666/93, por meio de Termo de Apostila ou de Termo Aditivo, acompanhado das respectivas justificativas pertinentes, devidamente fundamentados

pela área solicitante e aprovado pela autoridade competente.

Parágrafo Único. A CONTRATADA fica obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nos serviços até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, respeitando-se o disposto no art. 65, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93.

20. Como visto, a Lei nº 8.666/1993, no seu art. 65, I, "a", autoriza a modificação unilateral para melhor adequação do contrato às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado. Segundo Marçal Justen Filho^[2], tal prerrogativa constitui um poder-dever concedido à Administração Pública e, assim:

Verificados os pressupostos normativos, a Administração tem o dever de intervir no contrato e introduzir as modificações necessárias e adequadas à consecução dos interesses fundamentais.

Sob esse enfoque, a Administração não é titular de um mero 'direito subjetivo', de uma faculdade disponível. Se a Administração deixar de exercitar seu poder, estará atuando mal e seus agentes poderão ser responsabilizados pelo descumprimento de seus deveres funcionais. Essas considerações são imprescindíveis, sob pena de configurar-se a disponibilidade dos interesses fundamentais. Ou poderia reputar-se existir faculdade para a Administração alterar o contrato administrativo quando e como bem entendesse o que também é incorreto.

21. Assim, toda alteração contratual deve ser precedida da competente justificativa, conforme art. 65, *caput*, contendo a descrição detalhada das razões fáticas que ensejam a modificação do ajuste, a fim de se resguardar a legalidade dos atos praticados. Cabe, portanto, ao setor interessado no aditamento **comprovar à autoridade que a alteração pretendida é a alternativa mais adequada à satisfação do interesse público e observa os requisitos e os limites legais**. Além disso, a **responsabilidade pela justificativa é exclusiva da autoridade competente**, a partir dos elementos técnicos que lhes são apresentados, sendo que a sua ausência ou incoerência pode ocasionar, conforme o caso, a responsabilização do administrador perante órgãos de controle externo, razão pela qual deve o Gestor analisar criteriosamente todas as informações e justificativas técnicas acostadas ao expediente para a tomada de decisão.

22. Neste ponto, remetemo-nos às transcrições realizadas ao longo desta manifestação, bem como às demais informações constantes das manifestações técnicas supracitadas. A esse respeito, em que pese as justificativas apresentadas, não ficou evidenciada a natureza dos recursos financeiros a serem aditados aos contratos assistenciais no âmbito da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas (se é repasse de incentivo ou alteração qualitativa do contrato), haja vista as seguintes afirmações, aparentemente incongruentes:

"O recurso a ser inserido nos contratos é 100% de caráter hospitalar, caracterizado como de incentivo, não estando atrelado a pactuação de metas de produção para o efetivo pagamento" (75309455).

"(...) em relação ao acréscimo contratual em tela, considerando que os valores atrelados a cada uma das modalidades das políticas, não têm vinculados incrementos de meta física, apenas incremento financeiro, motivo pelo qual a adequação de valores realizada é considerada como alteração qualitativa" (76283124).

23. Portanto, **RESSALVAMOS** ser imprescindível que a área técnica ateste expressamente qual o tipo de alteração contratual a ser efetivada.

24. Neste ponto, ponderamos que **incentivos financeiros, auxílios e subvenções** são amplamente previstos na legislação do SUS, como forma de custear as ações e serviços públicos de saúde ou, ainda, firmar parcerias em prol da assistência à saúde. A existência de interesses comuns entre instituição sem fins lucrativos e o poder público também é uma forma de participação complementar da iniciativa privada no SUS, que pode ser realizada através de convênios ou instrumentos congêneres.

25. Nesse sentido, no âmbito do Estado de Minas Gerais, o Decreto nº 46.800/2023 prevê:

Art. 2º – Para fins deste decreto, considera-se:

I – política de caráter continuado: política permanente elaborada pela SES que visa financiar, com recursos transferidos pelo FES, procedimentos assistenciais ou ações e serviços públicos de saúde;

(...)

XI – incentivo: modelo de financiamento de ações e serviços públicos de saúde por meio de repasse financeiro do FES, cujo valor é fixado para o cumprimento de compromissos, de indicadores e de resultados, conforme pactuação.

(...)

§ 2º – Os recursos transferidos pelo FES destinados à execução de políticas de caráter continuado serão repassados às entidades privadas sob gestão estadual após formalização de contrato assistencial.

26. Anota-se, ainda, que os incentivos financeiros no âmbito do SUS refletem, em um contexto geral, a transferência de recursos públicos em caráter voluntário, com o propósito de incrementar o financiamento de instituições hospitalares que prestam serviços de forma complementar ao SUS e que venham a atender metas, indicadores e obrigações técnicas específicas, como forma de auxiliá-los nas despesas de custeio e de investimento de suas atividades. **Não cuidam, portanto, da remuneração dos procedimentos médico-hospitalares propriamente dita, mas de política de saúde pública revestida de voluntariedade e discricionariedade, com o propósito de estímulo ou incentivo à produção.**

27. Nessa linha, a concessão de incentivos financeiros depende do atendimento das metas pactuadas conforme o porte/qualificação da instituição beneficiada, em que são pactuados a forma de pagamento, o monitoramento dos serviços prestados, a avaliação periódica etc. Em se tratando de mero incentivo financeiro, as verbas repassadas não têm a natureza de preço ou remuneração que uma das partes paga à outra em troca de benefício recebido.

28. Dito isso, é possível inferir que a alteração contratual para acréscimo dos recursos a título de incentivo não estaria sujeita aos limites de alteração previstos no art. 65, §1º, da Lei nº 8666/1993, pois a incorporação de incentivos financeiros não representa alteração quantitativa ou qualitativa do objeto do contrato e devem ser integralmente repassados à entidade beneficiada, sob pena de configurar descumprimento das regras do programa de saúde pública instituído pela não observância das diretrizes técnicas discutidas no âmbito das Deliberações CIB-SUS/MG, cujas decisões refletem interesse da gestão do SUS no Estado e ocorrem com a participação das autoridades sanitárias de todos os municípios mineiros.

29. Cabe destacar, ainda, que a possibilidade de participação da iniciativa privada no SUS é pacífica no meio jurídico, tendo ampla previsão na legislação vigente, a começar pela Constituição da República (art.199 e parágrafos) e pela Lei Federal nº8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS). Contudo, ambos os normativos trazem a proibição de destinação de subvenções e auxílios às instituições privadas com finalidade lucrativa (art.199, §2º, da CRFB e art.38 da Lei 8.080/1990), o que não está proibido de ser concedido às entidades privadas filantrópicas ou sem fins lucrativos.

30. Retomando às alterações contratuais, Lucas Rocha Furtado e Augusto Sherman Cavalcanti [\[3\]](#) assim as distinguem:

"Convém distinguir as alterações contratuais **quantitativas das qualitativas.**

Considerando que o objeto do contrato distingue-se em natureza e dimensão, tem-se a natureza sempre intangível, tanto nas alterações quantitativas quanto nas qualitativas.

Não se pode transformar a aquisição de bicicletas em compra de aviões, ou a prestação de serviços de marcenaria em serviços de serralheria. A natureza do objeto não é, portanto, alcançada pela característica de mutabilidade inerente aos contratos administrativos.

Contudo, nas **modificações quantitativas**, a dimensão do objeto pode ser modificada dentro dos limites previstos no § 1.º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, isto é, pode ser adquirida uma quantidade de bicicletas maior ou menor do que o originalmente previsto, desde que o acréscimo ou supressão, em valor (não em quantidade), não exceda 25% do valor inicial atualizado do contrato.

As **alterações qualitativas**, por sua vez, decorrem de modificações necessárias ou convenientes nas quantidades de obras ou serviços sem, entretanto, implicarem mudanças do objeto contratual, seja em natureza ou dimensão.

(...)

Quase sempre, as alterações qualitativas são necessárias e imprescindíveis à realização do objeto – sem a alteração não há a conclusão do objeto, nem parcialmente – e, conseqüentemente, à realização do interesse público primário, pois que este se confunde com aquele.

As alterações qualitativas podem derivar tanto de modificações de projeto ou de especificação do objeto quanto da necessidade de acréscimo ou supressão de obras, serviços ou materiais, decorrentes de situações de fato vislumbradas após a contratação.

Conquanto não se modifique o objeto contratual, em natureza ou dimensão, é de ressaltar que a implementação de alterações qualitativas requer, em regra, mudanças no valor original do contrato, muitas vezes em razão da necessidade de mudanças nas quantidades de obras ou serviços necessárias a sua conclusão." (destaques nossos)

31. Repare que as alterações unilaterais qualitativas tratam de cláusulas reguladoras do serviço ('modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos' – art. 65, I, 'a'), baseadas no interesse público de melhor realizar o objeto contratado. E, ainda, decorrem de situação superveniente, em que o ajuste originalmente firmado não se mostra o mais adequado aos objetivos do contrato. Ou seja, tais alterações podem ser originadas por eventos supervenientes, por situações pré-existentes, porém desconhecidas no momento da contratação, como também por inovações tecnológicas que proporcionem alternativa mais adequada ao cumprimento do objeto contratado. Sobre o tema, Marçal Justen Filho^[4] leciona:

"A melhor adequação técnica supõe que a descoberta ou a revelação de circunstâncias desconhecidas acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não era mais adequada. Os contratos de longo prazo ou de grande especialização são suscetíveis a essa modalidade de alteração [...] A hipótese da alínea 'a' compreende as situações em que se constata supervenientemente a inadequação da concepção original, a partir da qual se promovera a constatação. Tal pode verificar-se em vista de eventos supervenientes. Assim, por exemplo, considere-se a hipótese de descoberta científica, que evidencie a necessidade de inovações para ampliar ou assegurar a utilidade inicialmente cogitada pela Administração.

Também se admite a incidência do dispositivo para respaldar modificações derivadas de situações preexistentes, mas desconhecidas por parte dos interessados. O grande exemplo é o das 'sujeições imprevistas', expressão clássica do Direito Francês e que indica eventos da natureza ou fora do controle dos seres humanos,

existentes por ocasião da contratação mas cuja revelação se verifica apenas por ocasião da execução da prestação. O grande exemplo é a falha geológica de terreno, que impede a implantação da obra tal como inicialmente prevista. Mas deve-se considerar que a hipótese também abrange os casos de inovações tecnológicas que apresentem soluções de qualidade superior àquela considerada por ocasião da licitação"

32. Cada alteração poderá ter sua causa própria justificativa, seja pela complexidade do objeto, pelas inovações tecnológicas ou pela verificação posterior da inadequação de alguns requisitos. Nesse sentido, é necessário separar o que cada fundamento determina como alteração do objeto, individualizando as modificações conforme cada embasamento. Porém, **em linhas gerais, as alterações qualitativas exigem:** (a) motivação de interesse público, indicando as circunstâncias supervenientes que determinaram a alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos, (b) preservação do objeto do contrato ou não desnaturação de sua essencial, (c) respeito ao equilíbrio econômico-financeiro, (d) em caso de inclusão de item novo, definição dos parâmetros do custo, mantido o desconto inicial; (e) respeito às variações de preço no limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato.

33. No que toca à submissão aos limites da Lei 8.666/93 para as alterações qualitativas, cabe mencionar a Decisão nº 215/99 - Plenário – TCU, proferida em resposta à consulta formulada pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, a qual firmou o seguinte entendimento:

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. (Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 12 maio 1999).

34. A questão afeta à submissão, ou não, das alterações qualitativas ao limite de 25% previsto na Lei 8.666/93, não é pacífica. Porém, **RECOMENDAMOS** que o setor consulente siga as orientações da supracitada jurisprudência do TCU sobre a matéria, reiterada no Acórdão nº 566/2021- Plenário-TCU, nos seguintes termos: "9.2.3. *em hipóteses excepcionais e devidamente comprovadas, as alterações qualitativas de contratos para o desenvolvimento e produção de PED, de forma consensual, decorrentes do impacto de eventuais restrições orçamentárias no orçamento da contratada para o reequilíbrio econômico-financeiro, poderão ultrapassar o limite estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, conforme jurisprudência deste Tribunal consubstanciada nos Acórdão 1826/2016-TCU-Plenário, 50/2019-Plenário, 3.576/2019-1ª Câmara, desde que atendidos os pressupostos definidos na Decisão 215/1999-Plenário:(...)*" (grifamos).

35. Registra-se que, muito embora não aplicável à espécie, a Nova lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 125, dispõe expressamente que as alterações unilaterais, tanto as quantitativas quanto as qualitativas, devem estar delimitadas pelos percentuais de até 25% do valor inicial atualizado do contrato, seja para acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras e, no caso, de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para acréscimos será de 50%, afastando assim a divergência existente na interpretação da Lei nº 8.666/1993, no que toca à possibilidade de as alterações qualitativas ultrapassarem os limites percentuais previstos.

36. Por todo o exposto, dada a inexistência de afirmação contundente quanto à natureza jurídica dos recursos que se pretende acrescer ao contrato, **RESSALVAMOS** ser necessário, antes da formalização do presente aditivo, **que haja complementação da instrução de forma a evidenciar a natureza do recurso, ou seja, se o recurso importa em qualificação de serviços já contratados e estímulo de melhoria ou se se trata de alteração qualitativa.** Nessa segunda hipótese, tratando-se de alteração qualitativa, reiteramos que deverão ser demonstrados: (a) motivação de interesse público, indicando as circunstâncias supervenientes que determinaram a alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos; (b) preservação do objeto do contrato ou não desnaturação de sua essencial; (c) respeito ao equilíbrio econômico-financeiro; (d) em caso de inclusão de item novo, definição dos parâmetros do custo, mantido o desconto inicial; (e) respeito às variações de preço no limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato. Aqui, registra-se a **RECOMENDAÇÃO** de que a área técnica competente realize os cálculos referentes a cada uma das alterações a serem promovidas, evitando a aglutinação de recursos com origens distintas.

37. É imperativo, ainda, para a alteração contratual: a aprovação prévia da autoridade competente; a comprovação da existência de recursos orçamentário para acobertar o acréscimo financeiro; a manifestação sobre a regularidade da execução do contrato; a comprovação de manutenção das condições de habilitação e qualificações exigidas na licitação.

II.4) Da minuta do termo aditivo (75786349):

38. Quanto à minuta do termo aditivo, verifica-se que é composta por cinco cláusulas. O preâmbulo traz a qualificação das partes que celebrarão o ajuste.

39. A Cláusula Primeira dispõe sobre o objeto informando:

O presente TERMO ADITIVO AO TERMO DE CONTRATO tem por finalidade o **acréscimo de incentivos financeiros referentes a Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas**, aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.213, de 16 de setembro de 2020 e **a Política de Incentivo a Eletivas Opera Mais**, aprovada pela Deliberação CIB-SUS/MG nº 3.593, de 05 de novembro de 2021, considerando os recursos previstos na Resolução SES/MG nº 8.895/2023 (alterada pela Resolução SES/MG nº 8.982/2023 e Resolução SES/MG nº 8.896/2023) e Resolução SES/MG nº 8.907/2023, respectivamente, e a forma de repasse definida pelo Decreto Estadual nº 48.600 de 10 de abril de 2023, e conforme tratativas junto a Diretoria de Atenção Hospitalar e Urgência e

40. Nos termos da argumentação acima realizada, a área técnica deverá certificar-se, e atestar expressamente, a natureza dos recursos a serem aditados ao contrato, promovendo as adaptações que se fizerem necessárias junto a descrição do objeto.

41. A Cláusula Segunda sistematiza as implicações da alteração pretendida no contrato original. A Cláusula Terceira trata da dotação orçamentária para acobertar as despesas do contrato, sobre o quê anotamos não constar dos autos declaração de disponibilidade financeira a assegurar os recursos necessários ao ressarcimento pretendido para custear as despesas do presente termo aditivo, o que **RESSALVAMOS**. Sobre isso, a DCA declarou:

A respeito da Declaração de Dotação Orçamentária, tendo em vista a importância de viabilizar a tramitação do processo de aditamento, evitando atrasos decorrentes da abertura do expediente em outra unidade da SES-MG (o que impede a análise pelo órgão jurídico), esta Diretoria se compromete a providenciar a referida declaração no retorno dos autos. (76283124).

42. **ALERTA-SE** que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), considera “não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa” sem que esteja acompanhada da declaração do ordenador da despesa de sua “adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (art. 15 e art. 16, inc. II). No mais, as questões relativas à disponibilidade orçamentária deverão ser tratadas na Diretoria de Planejamento e Orçamento, setor competente da SES, nos termos do art. 55 do Decreto Estadual nº 48.661/2023.

43. A Cláusula Quarta cuida da publicação do instrumento contratual; enquanto a Cláusula Quinta ratifica as demais disposições do contrato original e aditivos.

44. Ainda, é necessário que a área demandante certifique constar dos autos documentação hábil a comprovar que a Contratada mantém todas as condições iniciais de habilitação e qualificação, com juntada do CRC atualizado, observado o disposto no art. 55, XIII da Lei nº 8.666/1993. **RECOMENDA-SE** averiguar, antes da assinatura do instrumento e de sua publicação, se todos os documentos de habilitação da contratada, necessários para a formalização do Termo Aditivo em exame, se encontram atualizados e válidos; e se as autoridades signatárias indicadas na minuta do Termo Aditivo possuem poder de representação.

45. Verifica-se a existência de autorização da autoridade máxima da Pasta (75942048).

II.5) Do caráter referencial da presente manifestação

46. A Unidade da Equipe Gestora Novos Prestadores - SUBREG, no Memorando.SES/SUBREG-NPREST.nº 142/2023 (75309554), informou que 62 entidades beneficiárias da política demandarão contratualização via contratos assistenciais. Em outras palavras, haverá necessidade de formalizar termo aditivos com mais de 60 prestadores beneficiados pela Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas e pela Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais. Também, registra-se que, atualmente (27/11/2023), constam neste consultivo mais de 20 processos SEI com idêntico objeto desta consulta.

47. Traçado esse panorama, pode-se notar que a análise jurídica de cada uma das minutas de termos aditivos aos contratos assistenciais, para acréscimo de recursos financeiros referentes à Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas e à Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais, demandará considerável movimentação de processos, impactando negativamente na atuação deste órgão consultivo, bem como na celeridade dos serviços administrativos.

48. Considerando, ainda, que a atividade jurídica a ser exercida se restringirá à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos, ou seja, remanescendo pouco espaço de atuação para que a área jurídica realize algum tipo de interpretação normativa ou controle de legalidade, cumpre-nos orientar a Administração, compilando os requisitos legais para a formalização de termos aditivos no âmbito da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas e da Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais, que é desnecessário o encaminhamento de todos os processos que tenham o mesmo objeto da minuta do termo aditivo ora submetida (75786349).

49. Assim, com fundamento neste Parecer, **a verificação do cumprimento dos requisitos legais poderá ser feita pela própria Diretoria de Contratos Assistenciais, dispensando-se a análise individualizada dos expedientes, desde que ateste de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, bem como que se adote a minuta padrão aprovada. Todavia, caso o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda à hipótese, deverá encaminhar consulta em que seja delimitada a dúvida jurídica, a fim de dirimir dúvida sobre alguma questão do caso concreto.**

50. Assim, reunindo as condições previstas no art.65, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 e no Decreto Estadual nº 48.600/2023, bem como as orientações desta ASSJUR no que tange à formalização de aditivos contratuais e já do conhecimento da Diretoria consultante, pode-se destacar a necessidade de comprovar na instrução dos expedientes os seguintes requisitos, a serem verificados pelo setor competente:

a) Identificação da natureza do recurso a serem acrescidos atestada expressamente pelo setor técnico competente, conforme acima exposto. Dada a inexistência de afirmação inequívoca quanto à natureza jurídica dos recursos a serem repassados no âmbito da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas e da Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais que se pretende acrescer ao contrato, **RESSALVAMOS** ser necessário, antes da formalização do presente aditivo, que haja complementação da instrução de forma a evidenciar a natureza do recurso, ou seja, se o recurso importa em qualificação de serviços já contratados, estímulo de melhoria ou alteração qualitativa (serviço novo).

b) Existência de justificativa técnica: a Administração Pública é gestora de coisa alheia, os bens públicos pertencem em última análise ao povo, daí por que é imprescindível a motivação dos atos administrativos. Assim, toda alteração contratual deve ser precedida da competente justificativa, conforme art. 65, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, contendo a descrição detalhada das razões fáticas que ensejam a modificação do ajuste, a fim de se resguardar a legalidade dos atos praticados.

c) Ocorrência de fato superveniente à celebração do contrato: especialmente no que tange às alterações qualitativas, cabe salientar que não se trata de mera apuração de nova necessidade, mas de circunstância superveniente, não previsível (ou ainda que preexistente de difícil previsão), delimitada pelos limites do próprio objeto contratual '*quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos*' (art. 65, I, 'a'). Tais alterações podem ser originadas por eventos supervenientes, por situações pré-existentes, porém desconhecidas no momento da contratação, como também por inovações tecnológicas que proporcionem alternativa mais adequada ao cumprimento do objeto contratado;

d) Verificação do percentual de alteração pretendido: Deve-se observar que o valor a ser utilizado como parâmetro para o cálculo é o "valor inicial atualizado do contrato", nos termos do art.65, §1º da Lei nº 8.666/1993. Desse modo, deve-se realizar o cálculo tendo por base o valor inicial atualizado do contrato.

Caso a natureza do recurso a ser repassado seja de "incentivo", destacamos

que não estaria sujeito aos limites de alteração previstos no art. 65, §1º da Lei nº 8666/1993, uma vez que não representa alteração quantitativa ou qualitativa do objeto do contrato, devendo o mesmo ser integralmente repassado à entidade beneficiada, sob pena de configurar descumprimento das regras do programa de saúde pública em questão.

e) Não desconfiguração do objeto contratado: para além dos limites previstos no art.65, § 1º da Lei nº 8.666/1993, as alterações encontram limite no próprio objeto, que não pode ser desconfigurado ou transformado a ponto de desnaturar sua conformação original, sob pena de violação ao princípio da isonomia, porquanto transmuda completamente a licitação original e vulnera o direito subjetivo dos demais concorrentes de participar do certame, daí a necessidade de restar demonstrada a ocorrência de fato superveniente ocorrido durante a execução do contrato.

f) Autorização prévia da autoridade competente.

g) Comprovação da existência de recursos orçamentários.

h) Manifestação sobre a regularidade da execução dos demais serviços constantes do instrumento original.

i) Comprovação de manutenção das mesmas condições de habilitação e qualificações exigidas na licitação.

51. Finalmente, é nosso dever salientar que as observações são feitas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade foram apontadas para fins de sua correção.

III - CONCLUSÃO

52. Diante de todo o exposto, esta Consultoria Jurídica entende que não haver óbice jurídico para a formalização do termo aditivo pretendido, desde que atendidas as ressalvas e avaliadas as recomendações apontadas neste Parecer, em especial, a complementação da instrução de forma a evidenciar a natureza do recurso a ser acrescido ao instrumento original.

53. Salienta-se que esta manifestação destina-se ao acréscimo de recursos financeiros previsto na Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Valora Minas e na Política de Incentivo a Eletivas - Opera Mais (Resolução SES/MG nº 8.895/2023 e Resolução SES/MG nº 8.907/2023), não sendo extensível a outras alterações contratuais, de modo que **ficam dispensadas de análises jurídicas individualizadas as minutas de aditivos referentes a tais recursos, bastando para sua formalização que a área técnica demonstre nos autos o cumprimento dos requisitos acima delineados e ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação.**

54. Não obstante, havendo peculiaridades que escapem os contornos pela presente manifestação jurídica, o expediente deverá ser submetido à Assessoria Jurídica da SES para análise individualizada.

55. Enfatiza-se, ainda, que o simples atendimento de requisitos formais não é suficiente para assegurar a possibilidade do aditamento, cabendo ainda à autoridade, no exercício de sua competência, apurar a conveniência, oportunidade e vantajosidade do ato, sempre na melhor forma de atender ao interesse público. Trata-se de análise técnico-gerencial, que extrapola a competência legal da Consultoria Jurídica, observado o Art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 75/2004 e o *caput* do art.8º da Resolução AGE nº 93, de 2021.

56. Eventual impossibilidade fática de cumprimento das recomendações deve ser justificada, cumprindo realçar que, caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamento

emanados deste pronunciamento, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica, conforme art. 8º, §3º, da Resolução AGE nº 93/2021.

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2023.

JULLYANNA RIBEIRO DOS SANTOS PENA

Procuradora do Estado
MASP 1.327.215-8 - OAB/MG 143.517

MARIA CECÍLIA DE ALMEIDA CASTRO

Procuradora do Estado / Assessora Jurídica-Chefe da SES
MASP 1.120.527-5 - OAB/MG 79.743

TATIANA SALES CÚRCIO FERREIRA

Procuradora do Estado / Coordenadora-Geral do NAJ

De acordo.

RAFAEL REZENDE FARIA

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Aprovado:

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO

ADVOGADO-GERAL DO ESTADO

[1] Resolução AGE nº 93/2021:

Art. 8º – A manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética.

[3] FURTADO, Lucas Rocha; CAVALCANTI, Augusto Sherman. “Os limites legais às alterações de contratos administrativos. Possibilidade de extrapolção.” Revista do Tribunal de Contas da União, n. 82, out-dez 1999. Brasília: TCU, 1999, p. 19.

[4] JUSTEN FILHO, Marçal – Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. – 14. Ed. – São Paulo: Dialética, 2010. p. 772.



Documento assinado eletronicamente por **Jullyanna Ribeiro dos Santos Pena, Procuradora**, em 27/11/2023, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cecília de Almeida Castro, Assessor(a) Chefe**, em 27/11/2023, às 18:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Sales Curcio Ferreira, Procurador(a) do Estado**, em 28/11/2023, às 09:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 28/11/2023, às 10:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 28/11/2023, às 15:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **77508699** e o código CRC **40C3B0B5**.

Referência: Processo nº 1320.01.0087577/2023-79

SEI nº 77508699