



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

---

**PARECER REFERENCIAL n. 00039/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.476821/2017-09**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO NACIONAL - CPCN/ MS**

**ASSUNTOS:** TERMO DE AJUSTE PARA EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APOIO E DE SERVIÇOS AMBULATORIAIS AO SUS, NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - PROADI-SUS.

**EMENTA:** PARECER REFERENCIAL. MINUTA PADRÃO DE TERMO DE AJUSTE A SER CELEBRADO ENTRE O MINISTÉRIO DA SAÚDE E AS ENTIDADES DE SAÚDE DE RECONHECIDA EXCELÊNCIA, COMO CONDIÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO DESTAS NO PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO SUS - PROADI-SUS NO TRIÊNIO 2021-2023. LEI 12.101/09. DECRETO N.º 8.242. ANEXO XCIII À PORTARIA DE CONSOLIDAÇÃO N.º 5/GM/MS COM AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA PORTARIA N.º 3.362/GM/MS, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2017. ANÁLISE JURÍDICA. CONSIDERAÇÕES

*Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Saúde,*

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo encaminhado por meio do Despacho s/nº SE/GAB/SE/MS de 26/08/2020 (0016406088), que submete à apreciação desta especializada nova versão de minuta padrão de Termo de Ajuste (0016401081), a ser celebrada entre o Ministério da Saúde e as entidades de saúde de reconhecida excelência, como condição para a participação destas no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS - Proadi-SUS no triênio 2021-2023, solicitando a emissão de Parecer Referencial, a fim de substituir a manifestação jurídica referencial anteriormente exarada por este consultivo (1930153), em face das modificações na minuta a ser doravante adotada.

2. Tal programa é regulado pela Lei 12.101/09, pelo Decreto n.º 8.242, de 23 de maio de 2014, que o regulamenta; bem como pelo Anexo XCIII à Portaria de Consolidação n.º 5/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 3.362/GM/MS, de 8 de dezembro de 2017.

3. Inicialmente, vieram os autos a esta CONJUR/MS por meio do Despacho 0016223032 para análise da nova versão de minuta padrão de Termo de Ajuste ([0015481098](#)). Posteriormente, por solicitação da área técnica, os autos retornaram a ela para que houvesse complementação documental e inclusão de nova minuta padrão. Por tal razão, o tempo de análise desta CONJUR/MS se alongou um pouco mais.

4. Os autos retornaram por meio do Despacho DESID/SE/MS de 25/08/2020 (0016401158), já citado acima, no seguinte sentido:

De acordo com tratativas junto à assessoria deste Gabinete, segue nova minuta padrão de Termo de Ajuste ([0016401081](#)), a ser submetida à CONJUR/MS para análise e elaboração de Parecer Referencial. A nova versão atende a orientação estabelecida na última reunião do Comitê Gestor do PROADI-SUS, conforme Ata ([0016007327](#)), quanto a obrigatoriedade de acompanhamento físico e financeiro em tempo real da execução dos projetos no âmbito do Programa em referência, mantendo-se todos os argumentos apresentados na Nota Técnica 19 ([0015481080](#)).

5. Os autos estão presentes no sistema SEI com os seguintes documentos:

[Minuta CPCN 1721925](#) ... [Nota Técnica 19 \(1725201\)](#) ... [Memorando 48 \(1744502\)](#) ... [Despacho DESID 1770590](#) ... [Despacho GAB/SE 1807733](#) ... [Parecer 00045/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU \(1930153\)](#) ... [Despacho 47331/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU \(1930156\)](#) ... [Despacho 47370/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU \(1930169\)](#) ... [Despacho 47412/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU \(1930181\)](#) ... [Despacho COAD/CONJUR 1930185](#) ... [Despacho COAD/CONJUR 1930192](#) ... [Despacho GAB/SE 1934612](#) ... [Minuta CGPC 0015481098](#) ... [Nota Técnica 19 \(0015481080\)](#) ... [Despacho DESID 0016223032](#) ... [Despacho GAB/SE 0016255604](#) ... [Minuta DESID 0016401081](#) ... [Despacho DESID 0016401158](#) ... [Despacho GAB/SE 0016406088](#) ...

6. É o relatório.

**DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

7. O procedimento ordinário para a celebração de convênios e, como no caso, instrumentos congêneres envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos que visem a celebração de convênios, tendo como fundamento conferir legitimidade jurídica no que envolve a matéria, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

8. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figurada Manifestação Jurídica Referencial:

*ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

*RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".*

9. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

10. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

11. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela CGLICI/CONJUR/MS.

12. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art.37, caput, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

13. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transscrito:

*Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Orgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstrato", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).*

14. Mais recentemente, tal iniciativa foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

*Informativo TCU nº 218/20143. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "diz respeito à*

*adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial', a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida". Nesse campo, relembrar o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão oraembargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.*

Do acima exposto, pode-se concluir que:

- A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embargo à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

## **DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS**

15. Como já mencionado, a elaboração de **manifestação jurídica referencial** depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

16. Relativamente ao primeiro requisito, **é notório que se formará um volume de processos** administrativos voltados à análise de minutas que pretendam a celebração de termos de ajuste entre o Ministério da Saúde e as entidades de saúde de excelência, como forma de viabilizar o PROADI, nos termos do artigo 11 da lei 12.101/09.

17. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, há, como já referido, impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres -CGLICI, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde.

18. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON AGU nº 55, observa-se que o exame jurídico da CGLICI será limitado à *mera conferência de documentos*, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos. Obviamente, desde que a área demandante utilize-se da Minuta submetida para análise com as correções que serão suscitadas neste parecer.

19. Perceba-se que, uma vez a minuta padrão sendo analisada, desde que os ajustes posteriores sigam essa minuta, o trabalho desta consultoria limitaria-se à conferência documental e formal da instrução processual.

20. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

## **DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

21. Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva - **BPC nº 07**, editada pela AGU, corrobora tal entendimento:

*O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.*

22. Importa frisar, pois, que não compete a esta CGLICI apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

Cabe esclarecer que, via de regra, **não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos**. Incumbe, isso sim, a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Desse modo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

Ademais, quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, convém destacar o contido na Lei nº da Lei nº 9.784/99:

*Art. 14. [...]*

*§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.*

23. Portanto, estes deverão mencionar explicitamente a qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

24. Vale ressaltar, ainda, que aos órgãos da AGU compete – fiel, técnica e exclusivamente – assessorar os entes e órgãos assessorados na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embargos jurídicos eventualmente existentes, e, as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado.

25. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que **Ihe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Advocacia-Geral da União.**

26. Dessa maneira, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências 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.

27. As questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do gestor, por sua conta e risco.

28. Sendo assim, repisa-se que qualquer posicionamento contrário por parte da Administração é de sua total responsabilidade e deve ser justificado nos autos. A justificativa de posicionamento contrário ao da Assessoria Jurídica do Ministério deve, lógica e necessariamente, refutar todos os impedimentos legais levantados pela CGLICI.

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MINUTAS PADRONIZADAS**

29. O Tribunal de Contas da União tem entendimento de que é possível a aprovação jurídica prévia de minutas padrão para serem utilizadas em procedimentos que se repetem periodicamente, senão vejamos:

[Pedido de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras contra o Acórdão nº 1.577/2006-TCU-Plenário.]

[SUMÁRIO]

1. As minutas de editais de licitação ou contratos devem ser previamente submetidas à aprovação da assessoria jurídica da Administração, em atenção ao disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993;

2. Admite-se, em caráter excepcional, em nome do princípio da eficiência, a utilização de minuta-padrão de contrato a ser celebrado pela Administração, previamente aprovada pela assessoria jurídica, quando houver identidade de objeto - e este representar contratação corriqueira - e não restarem dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão.

[VOTO]

2. Depreende-se da peça recursal que a Petrobras insurge-se contra as determinações emanadas dos subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão nº 1.577/2006-TCU-Plenário:

"(...)

9.2. determinar à Petrobras/Refinaria Gabriel Passos - REGAP que:

[...]

9.2.3. submeta à apreciação da Assessoria Jurídica todos os contratos a serem celebrados, obedecendo aos ditames do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 (correspondente à subcláusula 7.1.2 do Decreto nº 2.745/1998);"

[...]

5. A respeito da segunda determinação (subitem 9.2.3), a Petrobras ampara-se no entendimento perfilhado nos Acórdãos nºs 1.504/2005 e 392/2006 - ambos prolatados no Plenário deste Tribunal -, segundo o qual **é aceitável a aprovação prévia de minutas-padrão de licitações ou contratos referentes a objetos comuns, desde que as variações admitidas restrinjam-se "ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços", e que não haja alteração de quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica.**

6. Com vistas a melhor compreender tal linha de pensamento, passo a transcrever excertos dos votos exarados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, que fundamentaram os citados precedentes:

"(...)

Dessa forma, **ao aprovar minutas-padrão de editais e/ou contratos, a assessoria jurídica mantém sua responsabilidade normativa sobre procedimentos licitatórios em que tenham sido utilizadas. Ao gestor caberá a responsabilidade da verificação da conformidade entre a licitação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica. Por prudência, havendo dúvida da perfeita identidade, deve-se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto.**

A despeito de haver decisões do TCU que determinam a atuação da assessoria jurídica em cada procedimento licitatório, o texto legal - parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 - não é expresso quanto a essa obrigatoriedade. Assim, **a utilização de minutas-padrão, guardadas as necessárias cautelas, em que, como assevera o recorrente (fl. 8/9 do anexo 1), limita-se ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços, sem alterar quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica, atende aos princípios da legalidade e também da eficiência e da proporcionalidade**.

7. Em sentido contrário, este Tribunal manifestou-se nos Acórdãos nºs 686/2003, 706/2003, 1.302/2004 e 114/2005, do Plenário; e no Acórdão nº 1.027/2009-2ª Câmara.

[...]

9. A meu ver, a melhor exegese [...] vincula o gestor público, como regra, a submeter as minutas de cada edital ou contrato a ser celebrado à assessoria jurídica da entidade. Por outro lado, devo reconhecer a plausibilidade da tese defendida nos Acórdãos nºs 1.504/2005 e 392/2006, ambos do Plenário. Nesses julgados, buscou-se privilegiar o princípio da eficiência, sobretudo ante a necessidade de as empresas estatais - naqueles casos especificamente o Banco do Brasil e a Petrobras - tornarem mais ágeis as suas licitações e, consequentemente, contratações, haja vista que competem, no mercado, em condições de igualdade com a atividade empresária do setor privado.

10. Restou bem definido, nos precedentes em tela, que a sistemática consistente na aprovação prévia de minutas-padrão por parte de assessoria jurídica somente é admitida em caráter de exceção, em se tratando de licitações ou contratações de **objetos idênticos, corriqueiramente conduzidas pela entidade**. As alterações permitidas são aquelas estritamente necessárias à adequação formal do objeto (v.g. quantidades, nomes dos contratantes, local de entrega do produto ou de prestação do serviço), em cada caso concreto, às cláusulas predefinidas e aprovadas pela correspondente área jurídica. Em tais hipóteses, há de se convir que o gestor público assume responsabilidade maior quando comparada com aquela advinda da regra elucida em linhas anteriores, notadamente porque dele demandar-se-á avaliação inequívoca acerca da adequação das cláusulas exigidas no edital de licitação e no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas nas minutas-padrão. Qualquer dúvida sobre a aplicabilidade da minuta padronizada deve ensejar a submissão da matéria à assessoria jurídica da entidade, sob pena de a condução do procedimento resultar em violação ao parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações.

30. Não se olvide que a aprovação prévia das minutas padrão de termos aditivos pela assessoria jurídica mantém a responsabilidade do gestor público pela verificação da conformidade entre cada procedimento conveniente e as minutas que aqui serão analisadas.

31. Também a instrução de cada processo deve ser padronizada, não se limitando o órgão administrativo à simples verificação de quantitativos, valores e outras variáveis meramente matemáticas do caso concreto, mas também deve instruir adequadamente cada processo administrativo com os documentos e demais requisitos pertinentes.

32. Sendo assim, havendo dúvidas quanto ao enquadramento no caso concreto, devem ser os autos encaminhados para este consultivo para análise. Caso o gestor realize o enquadramento do caso concreto nesta minuta padronizada, será de sua inteira responsabilidade o enquadramento realizado.

33. É o que se passará, agora, a fazer.

## **DA LEI 12.101/09 - PROADI**

34. A Lei 12.101/09, em seu artigo 11, regulamenta a situação das entidades de saúde de reconhecida excelência, no que tange ao cumprimento do disposto no artigo 4º da referida lei, conforme segue:

**Art. 11. A entidade de saúde de reconhecida excelência poderá, alternativamente, para dar cumprimento ao requisito previsto no art. 4º, realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, celebrando ajuste com a União, por intermédio do Ministério da Saúde, nas seguintes áreas de atuação:**

- I - estudos de avaliação e incorporação de tecnologias;
- II - capacitação de recursos humanos;
- III - pesquisas de interesse público em saúde; ou
- IV - desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde.

**§ 1º O Ministério da Saúde definirá os requisitos técnicos essenciais para o reconhecimento de excelência referente a cada uma das áreas de atuação previstas neste artigo.**

**§ 2º O recurso despendido pela entidade de saúde no projeto de apoio não poderá ser inferior ao valor da isenção das contribuições sociais usufruída.**

**§ 3º O projeto de apoio será aprovado pelo Ministério da Saúde, ouvidas as instâncias do SUS, segundo procedimento definido em ato do Ministro de Estado.**

**§ 4º As entidades de saúde que venham a se beneficiar da condição prevista neste artigo poderão complementar as atividades relativas aos projetos de apoio com a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não remunerados, mediante pacto com o gestor local do SUS, observadas as seguintes condições:**

- I - a complementação não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) do valor usufruído com a isenção das contribuições sociais;
- II - a entidade de saúde deverá apresentar ao gestor local do SUS plano de trabalho com previsão de atendimento e detalhamento de custos, os quais não poderão exceder o valor por ela efetivamente despendido;
- III - a comprovação dos custos a que se refere o inciso II poderá ser exigida a qualquer tempo, mediante apresentação dos documentos necessários; e
- IV - as entidades conveniadas deverão informar a produção na forma estabelecida pelo Ministério da Saúde, com observação de não geração de créditos.

**§ 5º A participação das entidades de saúde ou de educação em projetos de apoio previstos neste artigo não poderá ocorrer em prejuízo das atividades benéficas prestadas ao SUS.**

**§ 6º O conteúdo e o valor das atividades desenvolvidas em cada projeto de apoio ao desenvolvimento institucional e de prestação de serviços ao SUS deverão ser objeto de relatórios anuais, encaminhados ao Ministério da Saúde para acompanhamento e fiscalização, sem prejuízo das atribuições dos órgãos de fiscalização tributária.**

35. **Percebe-se que a própria lei, no artigo citado, já estabelece uma série de requisitos para que as entidades de saúde de reconhecida excelência possam gozar dos benefícios tributários.**

36. Inicialmente, nos termos do *caput* transcrito, no processo de celebração dos referidos ajustes, deve a área responsável atestar que a entidade com a qual o termo de ajuste será celebrado goza do status de "reconhecida excelência", juntando documento comprobatório de tal situação, devendo o órgão competente do Ministério da Saúde atestar o cumprimento do requisito estabelecido no parágrafo primeiro supratranscrito.

37. Como segundo requisito, deve, na análise do projeto de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, a área responsável atestar que o projeto submetido pela entidade interessada enquadra-se em uma das áreas enumeradas nos incisos do *caput* do artigo 11, quais sejam: estudos de avaliação e incorporação de tecnologias; capacitação de recursos humanos; pesquisas de interesse público em saúde; ou desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde.

38. Além disso, deve-se atentar ao disposto no §2º do artigo 11 da Lei 12.101/09, ou seja, em nenhuma hipótese, o valor despendido pela entidade de saúde no projeto de apoio poderá ser inferior ao valor da isenção das contribuições sociais usufruídas. Ou seja, a entidade beneficiada tem que gastar, AO MENOS, o equivalente aos benefícios tributários que lhe sejam concedidos.

39. Na análise do projeto de apoio deve-se observar o disposto no §3º do artigo 11 da Lei 12.101/09, que determina que para a aprovação do projeto de apoio pelo Ministério da Saúde, DEVEM ser ouvidas as instâncias do SUS, conforme procedimento definido pelo próprio Ministério da Saúde.

40. Percebe-se que pela vedação disposta no §5º do referido artigo, deve o órgão responsável pelo acompanhamento dos projetos de apoio verificar a inocorrência de qualquer prejuízo às atividades benéficas prestadas ao SUS, sendo que, constatada qualquer irregularidade, essa deve ser apurada e, uma vez verificada, as medidas saneadoras deverão ser tomadas.

41. Deve-se observar, também, o disposto no §6º do artigo 11 da Lei 12.101/09, que estabelece a necessidade de que sejam encaminhados relatórios anuais ao MS para acompanhamento e fiscalização do conteúdo e valor das atividades desenvolvidas nos projetos de apoio ao desenvolvimento institucional e de prestação de serviços ao SUS.

## **DO DECRETO N° 8.242/14**

42. O Decreto nº 8.242/14 regulamenta a Lei 12.101/09 para dispor sobre o processo de certificação das entidades benficiaentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social, conforme teor da sua ementa.

43. No que tange, especificamente às entidades de saúde de reconhecida excelência, nos termos do seu artigo 19, o referido Decreto estabelece a documentação necessária para que tais entidades possam celebrar os termos de ajuste com este Ministério, conforme segue:

Art. 19. O requerimento de concessão ou renovação da certificação de entidade que atue na área da saúde deverá ser protocolado junto ao Ministério da Saúde, em sistema próprio, acompanhado dos seguintes documentos:

I - aqueles previstos no art. 3º;

II - cópia da proposta de oferta da prestação de serviços ao SUS no percentual mínimo de sessenta por cento, efetuada pelo responsável legal da entidade ao gestor local do SUS, protocolada junto à Secretaria de Saúde respectiva; e

III - cópia do contrato, convênio ou instrumento congênere firmado com o gestor do SUS.

§ 1º Caso não haja interesse do gestor do SUS na contratação dos serviços de saúde ofertados pela entidade ou havendo contratação abaixo do percentual mínimo a que se refere o [inciso II do caput do art. 4º da Lei nº 12.101, de 2009](#), a entidade de saúde instruirá seu requerimento com:

I - os documentos previstos nos incisos I a III do **caput**, se for o caso;

II - declaração fornecida pelo gestor do SUS que ateste a ausência de interesse; e

III - demonstrativo contábil que comprove a aplicação de percentual em gratuidade, na forma do disposto no [art. 8º da Lei nº 12.101, de 2009](#).

§ 2º **A entidade de saúde de reconhecida excelência que optar por realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, nos termos do art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009, deverá apresentar os documentos previstos no inciso I do caput, além dos seguintes:**

I - portaria de reconhecimento de excelência para apresentação de projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, editada pelo Ministério da Saúde;

II - cópia do ajuste ou convênio celebrado com o Ministério da Saúde e dos termos aditivos, se houver;

III - demonstrações contábeis e financeiras submetidas a parecer conclusivo de auditor independente, legalmente habilitado junto ao Conselho Regional de Contabilidade;

IV - resumo da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e Informações à Previdência Social;

V - declaração fornecida pelo gestor do SUS atestando os resultados obtidos com a complementação prevista no [§ 4º do art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009](#), para as entidades referidas no art. 24; e

VI - certidão, expedida por órgão competente do Ministério da Saúde, de aprovação dos relatórios finais referentes à execução dos projetos constantes do termo de ajuste ou convênio, e seus termos aditivos, relativos ao exercício fiscal anterior ao do requerimento, conforme regulamento vigente do Ministério da Saúde.

§ 3º **O Ministério da Saúde poderá exigir a apresentação de outros documentos.**

44. Percebe-se que o Decreto estabelece um quantitativo mínimo de documentação para que as entidades de excelência requeiram a concessão ou a renovação da certificação respectiva, nos termos do §2º do artigo 19 c/c o inciso I do **caput** do referido artigo, todos do Decreto 8.242/14.

45. Sendo assim, na instrução do processo para celebração do termo de ajuste deve-se comprovar que a entidade recebeu a sua certificação nos termos citados.

46. Além disso, percebe-se da leitura do §3º do artigo 19 do referido Decreto, que a enumeração dos documentos é, meramente, exemplificativa, cabendo à área competente para a certificação, caso entenda necessário, exigir a apresentação de outros documentos.

## **DO ANEXO XCIII À PORTARIA DE CONSOLIDAÇÃO N.º 5/GM/MS, de 2017**

47. Tal Portaria, regulamenta, no âmbito deste Ministério da Saúde, as regras e os critérios para apresentação, análise, aprovação, monitoramento e prestação de contas de projetos de apoio e para a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde -PROADI-SUS.

48. Inicialmente, percebe-se que tal portaria, também, estabelece como essencial a prévia qualificação da entidade como de excelência para que possa realizar projetos de apoio, nos termos do seu artigo 2º, que tem a seguinte redação:

Art. 2º A entidade de saúde **que se proponha a realizar projetos de apoio** e prestar serviços ambulatoriais e hospitalares referentes ao PROADI-SUS **deverá ser previamente reconhecida como de excelência pelo Ministério da Saúde.**

§ 1º O reconhecimento de excelência de que trata o caput deverá estar em conformidade com o estabelecido:

- I - na Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009;  
II - no Decreto no 8.242, de 23 de maio de 2014; e  
III - em ato específico do Ministério da Saúde que defina os critérios e os requisitos para comprovação de efetiva capacidade institucional da entidade de saúde.  
§ 2º O reconhecimento de excelência terá validade de três anos contados da publicação da portaria que defere o requerimento da entidade de saúde, permitidas renovações por igual período.  
§ 3º O protocolo do requerimento de renovação servirá como prova da excelência da entidade de saúde até o julgamento do processo.

49. Portanto, no processo de celebração do termo de ajuste, a entidade interessada deverá comprovar que é reconhecida como de excelência, além disso, a área competente deste Ministério deve atestar tal situação.

50. No que tange, especificamente ao termo de ajuste a ser celebrado e que é objeto deste parecer referencial, referida portaria faz uma minuciosa regulamentação de tal instrumento, conforme seu capítulo III, a partir do artigo 9º. **Portanto, deve-se observar tal portaria, em sua completude, na confecção e celebração dos referidos termos de ajustes.**

51. Inicialmente, cumpre observar o disposto nos artigos 9º a 14:

**Art. 9º A entidade de saúde de reconhecida excelência firmará Termo de Ajuste com o Ministério da Saúde, o qual disciplinará os direitos e obrigações entre as partes referentes aos projetos de apoio e à prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não remunerado no âmbito do PROADI-SUS.**

§ 1º A celebração do Termo de Ajuste é condição necessária para a apresentação de projetos de apoio e para a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não remunerado.

§ 2º A entidade de saúde de reconhecida excelência que celebrar Termo de Ajuste com o Ministério da Saúde, nos termos do Capítulo III desta Portaria, deverá apresentar projetos de apoio ou planos de trabalho para prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares em até cento e vinte dias da publicação do extrato do respectivo Termo de Ajuste no Diário Oficial da União.

§ 3º **O Termo de Ajuste deve estar em consonância com o valor estimado da isenção tributária a ser obtida pela entidade de saúde de reconhecida excelência para o triênio de vigência.**

Art. 10. **São cláusulas necessárias ao Termo de Ajuste:**

I - o objeto;

II - o prazo de vigência do Termo de Ajuste, que será de até três anos, o qual deverá ficar limitado ao período remanescente do triênio do PROADI-SUS, admitida uma única prorrogação por igual período;

III - o valor estimado da isenção tributária a ser usufruída pela entidade de saúde de reconhecida excelência durante a vigência do Termo de Ajuste;

IV - os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, especialmente a obrigatoriedade de a entidade de saúde de reconhecida excelência apresentar, regularmente e sempre que requerida, as informações e os documentos, com a devida atualização, exigidos pelo Ministério da Saúde, suas autarquias ou fundações públicas vinculadas;

V - a definição dos dados e informações confidenciais considerados como direito à intimidade das pessoas, sigilo profissional e intelectual, os quais deverão estar em estrita observância à legislação pertinente;

VI - o monitoramento e a avaliação dos projetos de apoio vinculados ao Termo de Ajuste, nos termos do art. 8º;

VII - a obrigação da prestação de contas nos termos desta Portaria;

VIII - a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares, se for o caso;

IX - as vedações impostas às partes;

X - as hipóteses de rescisão;

XI - o prazo de publicação do extrato do termo de ajuste;

XII - a indicação do foro da sede do Ministério da Saúde para dirimir as dúvidas decorrentes da execução dos projetos vinculados ao Termo de Ajuste; e

XIII - a competência do Comitê Gestor do PROADI-SUS para decidir acerca de casos omissos.

**Parágrafo único. O valor total da isenção tributária apurada no exercício fiscal anterior, comprovado por meio de demonstração contábil, deverá ser informado, anualmente, ao Ministério da Saúde.**

Art. 11 O Termo de Ajuste deverá dispor ainda sobre:

I - a observância aos requisitos previstos nas normas de ética em pesquisas vigentes;

II - a disponibilização dos recursos materiais instrucionais na rede mundial de computadores para entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos e certificadas como beneficentes, mediante licença de uso de

interesse do SUS, vedado o uso privado e comercial;

III - a divulgação e a publicidade dos produtos decorrentes da realização do projeto de apoio, previamente aprovadas pelo Ministério da Saúde, bem como menção à parceria firmada com o Ministério da Saúde no âmbito do PROADI-SUS, de acordo com a Lei nº 12.101, de 2009;

IV - a obrigatoriedade do respeito às normas de editoração do Ministério da Saúde, quando algum tipo de publicação resultar do projeto;

V - a previsão de publicação de artigos científicos em outros idiomas com fins de divulgação dos produtos decorrentes da realização do projeto de apoio, que não substituirá a entrega de relatório contendo metodologia detalhada e conjunto dos resultados obtidos em vernáculo;

VI - a previsão de participação e apresentação de trabalhos (parciais ou completos) em eventos nacionais e internacionais e menção à parceria firmada no âmbito do PROADI-SUS;

VII - a previsão de doação dos bens permanentes adquiridos, nos termos do art. 32;

VIII - a previsão de que as despesas executadas que excedam o valor da isenção das contribuições sociais usufruída são de responsabilidade exclusiva da entidade de saúde de reconhecida excelência, vedada a possibilidade de serem computadas no valor da isenção das contribuições sociais usufruída; e

IX - a previsão de vedação de executar despesas em projeto de apoio que não tenham sido previstas no plano de trabalho ou no requerimento de alteração do projeto de apoio e previamente aprovadas pelo Ministério da Saúde.

**§ 1º A titularidade dos direitos patrimoniais advindos das pesquisas científicas, dos programas desenvolvidos, bem como dos resultados tecnológicos decorrentes dos recursos do projeto de apoio referentes ao PROADI-SUS será do Ministério da Saúde, respeitados os direitos morais do autor, nos termos da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e de outras normas aplicáveis.**

§ 2º Todos os produtos deverão ser apresentados previamente à divulgação para ciência e aprovação do Ministério da Saúde, na língua oficial do país.

Art. 12 Os Termos de Ajuste serão submetidos previamente à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde para emissão de parecer.

§ 1º As entidades de saúde de reconhecida excelência deverão apresentar solicitação para celebração ou prorrogação do Termo de Ajuste até 31 de agosto do exercício fiscal anterior ao início do triênio do PROADI-SUS.

§ 2º O Ministério da Saúde terá o prazo de até cento e vinte dias para decidir sobre a solicitação de prorrogação prevista no parágrafo § 1º.

§ 3º No último ano de vigência dos Termos de Ajuste, os projetos de apoio e de prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares para o triênio subsequente poderão ser autorizados e aprovados pelo Comitê Gestor do PROADI-SUS, condicionados à prévia celebração do Termo de Ajuste e desde que o início da execução dos projetos de apoio e dos serviços ocorra somente no exercício fiscal subsequente.

§ 4º A publicação do extrato de Termo de Ajuste no Diário Oficial da União, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pelo Ministério da Saúde até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de até vinte dias daquela data, e conterá:

I - numeração sequencial e exclusiva para o PROADISUS;

II - o número de registro no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Saúde;

III - a qualificação das partes;

IV - o objeto e a finalidade do Termo de Ajuste; e

V - o valor de isenção estimado para o triênio.

**§ 5º O valor da isenção das contribuições sociais deverá ser estimado com base no exercício fiscal anterior ao da celebração do Termo de Ajuste ou mediante projeção econômica com justificativa e memória de cálculo apresentadas pela entidade de saúde de reconhecida excelência.**

**§ 6º O valor total executado dos projetos de apoio e dos serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não poderá ser inferior ao valor da isenção das contribuições sociais usufruída, em observância ao disposto no § 2º do art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009.**

**§ 7º As despesas executadas que excedam o valor da isenção das contribuições sociais usufruída são de responsabilidade exclusiva da entidade de saúde de reconhecida excelência, vedada a possibilidade de serem computadas no valor da isenção das contribuições sociais usufruída.**

Art. 13 O Termo de Ajuste poderá ser alterado, no decorrer de sua vigência, mediante celebração de Termo Aditivo, com as devidas justificativas e comprovações.

Parágrafo único. A atualização do valor estimado da isenção a ser usufruída pela entidade de saúde de reconhecida excelência será formalizada anualmente por meio de apostilamento ao Termo de Ajuste, em consonância com os termos do parágrafo único do art. 10.

Art. 14 O Termo de Ajuste poderá ser rescindido nos seguintes casos:

I - a pedido da entidade de saúde de reconhecida excelência;

II - na hipótese de revogação ou de não renovação do reconhecimento de excelência da entidade de saúde;

III - quando houver superveniência de norma legal com ele incompatível; e

IV - na hipótese de inobservância de qualquer de suas cláusulas.

§ 1º No caso do inciso I do caput, a entidade de saúde de reconhecida excelência permanecerá obrigada à execução dos projetos de apoio que estejam em andamento.

§ 2º Nos casos dos incisos II, III e IV do caput, a rescisão do Termo de Ajuste será precedida de notificação formal e fundamentada, garantida a apresentação de defesa no prazo de dez dias.

52. Percebe-se que a portaria do Ministério da Saúde, traz, em minúcias, o regramento que deve ser observado no procedimento de elaboração, celebração e execução dos termos de ajustes. Sendo assim, na ocasião da celebração de tais termos de ajustes, deve a área técnica competente atestar que seguiu todos os procedimentos elencados em referida portaria.

53. Quanto, especificamente às cláusulas necessárias e demais cláusulas que deverão constar no termo de ajuste, a análise será realizada quando da análise específica da minuta apresentada.

54. Conforme a redação do artigo §1º do art. 12 do Anexo XCIII à Portaria de Consolidação nº 5/GM/MS, **deve-se atentar à necessidade das entidades de reconhecida excelência apresentarem solicitação para celebração ou prorrogação do Termo de Ajuste até 31 de agosto do exercício fiscal anterior ao início do triênio do PROADI-SUS.**

#### **DA MINUTA PADRÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE AJUSTE**

55. A minuta padrão submetida à análise desta CONJUR/MS consta do documento: "[Minuta CGPC 0015481098](#)". Ressalte-se que a análise aqui empreendida tomará como base as normas gerais sobre contratos públicos e instrumentos congêneres, além das normas específicas que regem o termo de ajuste celebrado no âmbito do PROADI-SUS com as entidades de saúde de reconhecida excelência.

56. O art. 10 do anexo da Portaria de Consolidação nº 5/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, acima transscrito, estabelece as cláusulas necessárias ao Termo de Ajuste, as quais recomendamos integral observância pela área responsável deste Ministério da Saúde.

57. Percebe-se que a redação estabelecida na cláusula primeira sob análise é genérica, conforme segue: "*O presente TERMO DE AJUSTE tem por objeto a participação da ENTIDADE DE SAÚDE DE RECONHECIDA EXCELÊNCIA no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde - Proadi-SUS no triênio 2021-2023, mediante a execução de projetos de apoio e de prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares, como forma alternativa, prevista em Lei, de cumprimento dos requisitos para ser considerada benéfica e fazer jus ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - Cebas.*".

58. Sendo assim, recomenda-se a adoção de uma redação mais específica, com espaços em branco que serão preenchidos de acordo com a peculiaridade de cada termo de ajuste. Nesta redação, o preenchimento deverá ser adequado ao que dispõe o artigo 11 da Lei 12.101/09, ou seja, deve-se indicar qual área de atuação prevista naquele artigo será atendida pelo termo de ajuste correspondente.

59. Quanto ao **caput da Cláusula Segunda**, considerando-se que a previsão ali contida na sua parte inicial já abrange a integralidade do triênio 2021-2023, não nos parece adequada a manutenção da sua parte final, relativa a eventual prorrogação, pois, se assim não fosse, estar-se-ia admitindo prorrogação do termo de ajuste para além do triênio. Nesse sentido, veja-se o que dispõe o art. 10, inciso II, acima transscrito (parágrafo 54):

II - o prazo de vigência do Termo de Ajuste, que será de até três anos, o qual **deverá ficar limitado ao período remanescente do triênio do PROADI-SUS**, admitida uma única prorrogação por igual período;

60. Em outras palavras, em não havendo período remanescente, não há que se cogitar possibilidade de prorrogação, recomendando-se sua exclusão (parte final do *caput*), bem assim como a **exclusão da Subcláusula Primeira, e Subcláusula segunda**, que faz remissão à primeira, pelo mesmo motivo.

61. Frise-se, por oportunidade, que, de acordo com o art. 12, §§ 1º e 2º, "As entidades de saúde de reconhecida excelência deverão apresentar solicitação para celebração ou prorrogação do Termo de Ajuste até 31 de agosto do exercício fiscal anterior ao início do triênio do PROADI-SUS", sendo que "o Ministério da Saúde terá o prazo de até cento e vinte dias para decidir sobre a solicitação de prorrogação prevista no parágrafo § 1º". Desse modo, os pedidos de celebração de Termo de Ajuste apresentados até 31 de agosto de 2020 poderão ser celebrados, s.m.j., até 29/12/2020, quando finda o prazo de 120 dias previsto na aludida portaria.

62. O **caput da Cláusula Terceira** deverá ser adequado à previsão contida no art. 12, § 6º do

anexo XCIII da Portaria de Consolidação nº 5/GM/MS, de 2017.

63. A redação da **Subcláusula Sexta da Cláusula Terceira** deverá ser adequada aos limites e demais condições previstos no art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009 e art. 31 do anexo XCIII da Portaria de Consolidação nº 5/GM/MG, de 2017, a fim de não suscitar quaisquer dúvidas acerca da limitação normativa para a complementação dos serviços de saúde ambulatoriais e hospitalares ao SUS vinculados ao Termo de Ajuste, bem como as condições e exigências para viabilizar eventual complementação.

Lei nº 12.101, de 2009

[...]

Art. 11. A entidade de saúde de reconhecida excelência poderá, alternativamente, para dar cumprimento ao requisito previsto no art. 4º, realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, celebrando ajuste com a União, por intermédio do Ministério da Saúde, nas seguintes áreas de atuação:

I - estudos de avaliação e incorporação de tecnologias;

II - capacitação de recursos humanos;

III - pesquisas de interesse público em saúde; ou

IV - desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde.

§ 1º O Ministério da Saúde definirá os requisitos técnicos essenciais para o reconhecimento de excelência referente a cada uma das áreas de atuação previstas neste artigo.

§ 2º O recurso despendido pela entidade de saúde no projeto de apoio não poderá ser inferior ao valor da isenção das contribuições sociais usufruída.

§ 3º O projeto de apoio será aprovado pelo Ministério da Saúde, ouvidas as instâncias do SUS, segundo procedimento definido em ato do Ministro de Estado.

§ 4º As entidades de saúde que venham a se beneficiar da condição prevista neste artigo poderão complementar as atividades relativas aos projetos de apoio com a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não remunerados, mediante pacto com o gestor local do SUS, observadas as seguintes condições:

I - a **complementação não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) do valor usufruído com a isenção das contribuições sociais**;

II - a entidade de saúde deverá apresentar ao gestor local do SUS plano de trabalho com previsão de atendimento e detalhamento de custos, os quais não poderão exceder o valor por ela efetivamente despendido;

III - a comprovação dos custos a que se refere o inciso II poderá ser exigida a qualquer tempo, mediante apresentação dos documentos necessários; e

IV - as entidades conveniadas deverão informar a produção na forma estabelecida pelo Ministério da Saúde, com observação de não geração de créditos.

§ 5º A participação das entidades de saúde ou de educação em projetos de apoio previstos neste artigo não poderá ocorrer em prejuízo das atividades benéficas prestadas ao SUS.

§ 6º O conteúdo e o valor das atividades desenvolvidas em cada projeto de apoio ao desenvolvimento institucional e de prestação de serviços ao SUS deverão ser objeto de relatórios anuais, encaminhados ao Ministério da Saúde para acompanhamento e fiscalização, sem prejuízo das atribuições dos órgãos de fiscalização tributária.

Anexo XCIII da Portaria de Consolidação nº 5/GM/MG, de 2017

[...]

Art. 31 Caso o valor despendido no conjunto de projetos de apoio e de prestação de serviços de saúde ambulatoriais e hospitalares ao SUS vinculados ao Termo de Ajuste seja inferior ao valor da isenção das contribuições sociais usufruída, as entidades de saúde de reconhecida excelência **deverão compensar a diferença até o término do prazo de validade de sua certificação, desde que tenham aplicado, no mínimo, setenta por cento do valor usufruído anualmente com a isenção das contribuições sociais**.

§ 1º Para fins do caput, deve ser considerado o prazo de validade da certificação vigente na data da decisão que consignou que o valor despendido no conjunto de projetos vinculados ao Termo de Ajuste foi inferior ao da isenção das contribuições sociais usufruída, observado, ainda, o disposto no art. 24, § 2º, da Lei nº 12.101, de 2009.

§ 2º No caso de glosas ou não execução de valores que impliquem na necessidade de complementação prevista no caput, as entidades de saúde de reconhecida excelência poderão realizar a complementação mediante realização de novos projetos ou adição de valores a projetos já existentes, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 25 do Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014.

64. Recomendamos a **inclusão na Cláusula Terceira** da previsão contida no § 2º do art. 31 do Anexo XCIII da Portaria de Consolidação nº 5/GM/MG, de 2017, expressa no sentido de que *"No caso de glosas ou não execução de valores que impliquem na necessidade de complementação prevista no caput, as entidades de saúde de reconhecida excelência poderão realizar a complementação mediante realização de novos projetos ou adição de valores a projetos já existentes, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 25 do Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014."*

65. Recomendamos a inserção de subcláusula na **Cláusula Quarta**, contendo a

obrigatoriedade do Projeto de Apoio a ser apresentado conter minimamente a estrutura prevista no art. 18 da Portaria de Consolidação nº 5/GM/MS, de 2017.

66. Recomendamos a inserção de subcláusula dentre as obrigações das Entidades de Saúde previstas na **Cláusula Sexta**, contendo o disposto no art. 19 da Portaria de Consolidação nº 5/GM/MG, de 2017, que prevê o seguinte:

Art. 19. A entidade de saúde de reconhecida excelência **deverá observar critérios de economicidade e prever o uso racional dos recursos públicos na proposta orçamentária do projeto, cujos parâmetros de custos estarão previstos no Manual Técnico de Elaboração, Análise e Prestação de Contas dos Projetos PROADI-SUS, conforme caput do art. 46.**

67. A **Cláusula Sexta**, II, "b" está com uma redação muito confusa. Recomendo dividir o item em 3 outros itens diferentes, da seguinte forma:

- b) realizar a gestão administrativa do Proadi-SUS, centralizando, coordenando e monitorando o fluxo referente às propostas de projetos de apoio para deliberação do Comitê Gestor do Proadi-SUS;
- c) realizar a gestão administrativa de projetos de apoio e documentos correlatos;
- d) realizar a gestão administrativa de propostas de prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares e documentos correlatos, vinculados a este TERMO DE AJUSTE e respectivos termos aditivos;

68. Realizadas as modificações acima recomendadas, os itens **c, d e e** da **Cláusula Sexta** passariam a ser **e, f e g**.

69. Quanto à **Cláusula Décima Sexta**, recomendamos sua complementação com as disposições constantes do art. 25 da Portaria de Consolidação nº 5/GM/MS, de 2017.

70. Por fim, recomenda-se que haja a avaliação da área técnica quanto à possibilidade de inclusão de cláusula que trate das definições, a exemplo do item **5.2 (DAS DEFINIÇÕES)** presente no documento MINUTA CPCN 1721925 dos autos (minuta aprovada em 2017).

## **CONCLUSÃO**

71. Ante o exposto, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial, e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, e as valorações de cunho econômico-financeiro, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

72. Sendo referencial o presente parecer, **os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada dispensarão análise individualizada por parte desta CONJUR/MS, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação e dos despachos de aprovação.**

73. Não sendo o caso de perfeito enquadramento, em havendo dúvida de cunho jurídico, deve haver a remessa do processo administrativo a esta CGLICI/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, devendo a eventual dúvida jurídica ser devidamente objetivada.

74. Além disso, caso haja alguma alteração substancial e não meramente formal nas minutas aqui analisadas, para a adequação ao objeto conveniado, deve haver a remessa do processo para essa coordenação, sendo que, nesse caso, os autos devem ser encaminhados devidamente instruídos com a informação de quais alterações foram realizadas, além de uma justificativa para a alteração, o que possibilitará a análise do processo, apenas, no que diferenciar-se das minutas aqui analisadas.

75. Ressalte-se a necessidade de a área técnica atestar, de forma expressa, que cada caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação referencial, bem como o dever de extrair cópias da presente manifestação e acostá-la a cada um dos autos em que se pretender a aprovação de Convênios, para fins de controle.

76. Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

77. Propomos a restituição dos autos à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis.

À consideração superior,

Brasília, 02 de setembro de 2020.

MILTON MARTINS AVELAR  
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000476821201709 e da chave de acesso 29660ade

---

Documento assinado eletronicamente por MILTON MARTINS AVELAR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 490499385 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MILTON MARTINS AVELAR, Data e Hora: 03-09-2020 10:59, Número de Série: 17483942, Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

**DESPACHO n. 04038/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.476821/2017-09**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO NACIONAL - CPCN/ MS  
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Aprovo o Parecer Referencial n. 00039/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, de lavra do Advogado da União Milton Martins Avelar, por seus fundamentos e conclusões.
2. Importante esclarecer que a manifestação é referencial e poderá ser utilizada em todos os casos que versem sobre o mesmo assunto, no entanto, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos do parecer jurídico referencial e atende os requisitos delineados na manifestação precedente.
3. Diante do exposto, sugere-se o envio dos autos:
  - a) ao Departamento de Logística em Saúde, para ciência e providências;
  - b) ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da CGU;
  - c) à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica;
  - d) à chefe de gabinete da consultoria jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

Brasília, 08 de setembro de 2020.

ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS  
Advogada da União  
Coordenadora de Suporte Jurídico em Processos Licitatórios  
COJUPLI/CGLICI/CONJUR-MS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000476821201709 e da chave de acesso 29660ade

---

Documento assinado eletronicamente por ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 493041161 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS. Data e Hora: 08-09-2020 09:41. Número de Série: 129088775082263445319940945. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

---

**DESPACHO n. 04056/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.476821/2017-09**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO NACIONAL - CPCN/ MS**

**ASSUNTOS:** TERMO DE AJUSTE PARA EXECUÇÃO DE PROJETOS DE APOIO E DE SERVIÇOS AMBULATORIAIS AO SUS, NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - PROADI-SUS.

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00039/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da Iavra do Advogado da União Milton Martins Avelar, Coordenadora de Suporte Jurídico em Processos Licitatórios, bem como o DESPACHO n. 04038/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da Coordenadora de Suporte Jurídico em Processos Licitatórios, a Advogada da União Adrielle Matos de Santana Santos, por seus fundamentos e conclusões.

2. Importante esclarecer que apesar do presente NUP tratar de um caso específico, a manifestação é referencial e poderá ser utilizada em todos os casos que versem sobre o mesmo assunto, no entanto, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos do parecer jurídico referencial e atende os requisitos delineados na manifestação precedente.

3. Diante do exposto, sugere-se o envio dos autos:

- a) ao Gabinete da Secretaria Executiva e ao Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento, para ciência e providências;
- b) ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da CGU;
- c) à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica;
- d) à chefe de gabinete da consultoria jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

Brasília, 08 de setembro de 2020.

RAFAEL CARRAZZONI MANSUR

Advogado da União

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres  
CGLICI/CONJUR-MS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000476821201709 e da chave de acesso 29660ade

---

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL CARRAZZONI MANSUR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 493304921 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL CARRAZZONI MANSUR. Data e Hora: 08-09-2020 14:31. Número de Série: 69078594150646269433788375683. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

**DESPACHO n. 04058/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.476821/2017-09**

**INTERESSADA:** Coordenação-Geral de Programas e Projetos de Cooperação Técnica - CGPC/DESID/SE/MS.

**ASSUNTO:** Parecer Referencial. Minuta padrão de Termo de Ajuste. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS - PROADI-SUS.

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00039/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, assinado em 03/09/2020, pelo Advogado da União Milton Martins Avelar, o DESPACHO n. 04038/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Coordenadora de Suporte Jurídico em Processos Licitatórios, Advogada da União Adriele Matos de Santana Santos, e o DESPACHO n. 04056/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado pelo Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, Advogado da União Rafael Carrazzoni Mansur, ambos de 08/09/2020, adotando seus fundamentos e conclusões, e na forma de manifestação jurídica referencial quanto à minuta padrão de Termo de Ajuste a ser celebrada entre o Ministério da Saúde e as entidades de saúde de reconhecida excelência, como condição para a participação destas no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS - PROADI-SUS, no triênio 2021-2023.

2. Por se tratar de manifestação jurídica referencial, está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardarem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

*i*) ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às referidas manifestações; e  
*ii*) extraia cópia da manifestações referencial, com respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

3. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que, *com urgência*:

- **a)** junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais, para ciência:

*i*) ao Gabinete da Secretaria-Executiva - GAB/SE/MS;  
*ii*) ao Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento - DESID/SE/MS.

- **b)** abra tarefa, via sistema SAPIENS:

*i*) à Consultoria-Geral da União, aos cuidados do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU, para ciência e registro;  
*ii*) à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica; e  
*iii*) à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

- **c)** arquive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 08 de setembro de 2020.

**JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO**  
Advogado da União  
Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000476821201709 e da chave de acesso 29660ade

legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 493330943 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO. Data e Hora: 08-09-2020 18:20. Número de Série: 22817. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---