



PARECER JURÍDICO n.º 005/2026/SAPL

Em análise ao projeto/mensagem sob o n.º. 015/2026/SAPL que **“Dispõe Sobre A Contratação, no Âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de São Miguel do Guaporé, de Serviços Terceirizados e Continuados, com ou sem Predominância de Mão de Obra, Estabelece Limites Materiais e Procedimentais, Disciplina a Governança e a Fiscalização Contratual, e dá Outras Providências.”**, temos a dizer o seguinte:

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei do Executivo em epígrafe, de autoria do Senhor Prefeito Municipal, para análise e votação desta íncrita e respeitosa instituição democrática.

A análise aqui empreendida visa a subsidiar a tomada de decisão da autoridade consulente, fornecendo elementos para a compreensão do alcance, dos fundamentos e das implicações jurídicas do referido projeto, com especial atenção às considerações e restrições específicas solicitadas, as quais serão devidamente abordadas e integradas à presente manifestação.

O texto original utiliza a nomenclatura de terceirização para descrever o modelo de execução operacional por terceiros tecnicamente aptos, submetidos a metas e indicadores. Constata-se que a proposta abrange diversas áreas, com especial destaque para a operacionalização de unidades de saúde e serviços técnico-assistenciais. Além disso, o projeto reserva ao Poder Executivo a competência para regulamentar a futura norma por meio de decreto.



Nesta oportunidade, o presente parecer avalia a legalidade e a constitucionalidade da matéria, propondo ajustes pontuais para o aprimoramento da técnica legislativa, especificamente no que tange à terminologia adotada e aos instrumentos de regulamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A proposição encontra amparo no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que estabelece o dever de licitar, bem como na Lei Federal nº 14.133/2021, que constitui a norma geral de licitações e contratos administrativos. A iniciativa do Chefe do Poder Executivo é legítima, uma vez que a matéria versa sobre a organização administrativa e a gestão de serviços públicos municipais.

No mérito, a proposta está em plena consonância com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. O Tema 725 de Repercussão Geral e a ADPF 324 assentaram a licitude da terceirização em todas as etapas da estrutura produtiva, seja na atividade-meio ou na atividade-fim, desde que preservadas as competências públicas indelegáveis. O projeto de lei em análise reforça esse entendimento ao prever, em seu artigo 5º, a vedação da transferência de atos de império, poder de polícia e decisões estratégicas a particulares.

No que concerne à responsabilidade da Administração Pública, o texto guarda fidelidade ao Tema 246 do STF, condicionando a responsabilidade subsidiária do Município à comprovação de falha efetiva na fiscalização do contrato. Tal previsão é essencial para garantir a segurança jurídica e a proteção ao erário, incentivando a adoção de mecanismos de controle rigorosos, como os descritos nos artigos 11 e 12 da proposta.

Entretanto, para conferir maior precisão técnica e adequação ao cenário contemporâneo da administração pública, entende-se pertinente a alteração do termo terceirização para gestão hospitalar no contexto das unidades de saúde. A expressão gestão hospitalar reflete com maior fidedignidade a natureza complexa da prestação de serviços de saúde, que envolve não apenas a alocação de pessoal,



mas o gerenciamento integrado de processos, insumos, tecnologia e cuidado assistencial orientado por resultados.

A substituição terminológica proposta visa afastar a ideia de mera intermediação de mão de obra, reforçando que o objeto do contrato é a entrega de uma saúde pública eficiente e qualificada. Ao adotar o conceito de gestão hospitalar, a lei municipal passa a tratar o contratado como um gestor operacional submetido à governança e regulação do Município, o que qualifica o debate jurídico e administrativo sobre a eficiência do Sistema Único de Saúde no âmbito local.

Outro ponto que merece revisão é a previsão contida no artigo 20, que autoriza a regulamentação da lei por meio de decreto. Em observância ao princípio da legalidade e visando garantir que as balizas fixadas pelo legislador não sejam alteradas por atos infralegais discricionários, propõe-se a supressão dessa possibilidade. A estrutura do projeto de lei já é suficientemente densa e detalhada, estabelecendo requisitos mínimos, procedimentos de fiscalização e critérios de reajuste.

A exclusão da previsão de regulamentação por decreto assegura que eventuais detalhamentos técnicos ocorram por meio de leis, devidamente aprovadas pela Câmara. Essa medida fortalece a transparência e a estabilidade das regras de contratação, evitando que mudanças de gestão possam alterar a essência da governança contratual sem passar pelo devido processo legislativo ou pela densidade técnica necessária.

III. PROPOSTAS DE EMENDA

Com o objetivo de aperfeiçoar o texto e conferir maior robustez jurídica à norma, sugerem-se as seguintes modificações, a serem propostas pela Comissão de Justiça e Redação:

No que tange à Ementa e ao texto articulado, sugere-se substituir a expressão terceirização por gestão hospitalar sempre que a norma se referir especificamente à operação de unidades de saúde e serviços assistenciais. Nos demais serviços,



como manutenção e limpeza, poderá ser adotada a expressão gestão de serviços operacionais, unificando a terminologia sob o conceito de gestão contratual por resultados.

SÚMULA.: EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação: ***“DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ, DE SERVIÇOS DE GESTÃO HOSPITALAR, COM OU SEM PREDOMINÂNCIA DE MÃO DE OBRA, ESTABELECE LIMITES MATERIAIS E PROCEDIMENTAIS, DISCIPLINA A GOVERNANÇA E A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”***.

Art. 1º.: EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação: ***“Esta Lei disciplina, no âmbito do Município de São Miguel do Guaporé, a contratação de serviços de gestão hospitalar, com regime de dedicação exclusiva ou com predominância de mão de obra, observados os princípios constitucionais da Administração Pública e as normas gerais de licitações e contratos administrativos, em especial a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021”***

Art. 2º

Inc I - EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação: ***”serviço de gestão: a contratação de pessoa jurídica para execução de atividades ou resultados previamente definidos, com fornecimento de meios necessários, podendo abranger pessoal, insumos, equipamentos, tecnologia e rotinas operacionais, sem transferência de titularidade das competências públicas indelegáveis”***;



Art. 3º.: **EMENDA MODIFICATIVA** – Passa a vigorar com a seguinte redação: *“A gestão no âmbito do hospital municipal será orientada por:”*

Art. 3º-A: **EMENDA MODIFICATIVA** – Passa a vigorar com a seguinte redação: *“A autonomia do Município na celebração de contratos de gestão hospitalar não é absoluta, devendo ser exercida nos estritos limites da legalidade, com observância das seguintes balizas inafastáveis:”*

Art. 3º-B: **EMENDA MODIFICATIVA** – Passa a vigorar com a seguinte redação: *“A gestão hospitalar, nos limites desta Lei e da legislação aplicável, constitui instrumento de organização administrativa voltado à consecução do interesse público, permitindo que a Administração concentre-se no planejamento, na gestão, na priorização e no controle, sem prejuízo da execução operacional por terceiro tecnicamente apto, submetido a metas, indicadores e fiscalização. A execução indireta de serviços, quando adotada, destina-se a potencializar a eficiência administrativa e a qualidade da prestação pública, mediante a separação entre:”*

Art. 4º: **EMENDA MODIFICATIVA** – Passa a vigorar com a seguinte redação: *“A contratação de gestão hospitalar observará, além desta Lei:”*

Art. 4º:

Inc. II - **EMENDA MODIFICATIVA** – Passa a vigorar com a seguinte redação: *“a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal sobre a licitude da terceirização, inclusive quanto à possibilidade de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas (Tema 725 e ADPF 324), sem prejuízo dos deveres*



de fiscalização, da observância do regime constitucional de pessoal e da preservação dos direitos indisponíveis dos trabalhadores; e

Art. 5º: **EMENDA MODIFICATIVA** – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“A gestão hospitalar, ainda que lícita, não se prestará a:”

Art. 6º: **EMENDA MODIFICATIVA** – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“Poderão ser contratados pelo sistema de gestão hospitalar, mediante licitação e planejamento, exceto nos casos que caiba inexigibilidade ou dispensa, nos termos da Lei nº 14.133/2021, dentre outros, os seguintes serviços, desde que configurados como entregas e resultados, com escopo definido e instrumentos de governança:”

Art. 6º:

Inc. II - EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“manutenção do prédio do hospital municipal;”

Inc. III - EMENDA SUPRESSIVA – Suprime pois a redação seria para outros setores do município;

Inc. IV - EMENDA SUPRESSIVA – Suprime pois a redação seria para outros setores do município;

Inc. V - EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“serviços de engenharia, manutenção e obras sob regime de empreitada,



incluindo projetos, supervisão técnica contratada, laudos, levantamentos e adequações, desde que preservadas as competências indelegáveis de fiscalização finalística e aprovação pela Administração no hospital municipal”

Inc. VI - EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“serviços técnico-operacional e assistencial na área da saúde, inclusive operacionalização completa ou parcial de unidades do hospital, nos limites do art. 7º, com metas e indicadores, e sem transferência de decisões estratégicas, regulação, comando administrativo superior e autoridade sanitária”.

Art. 7º: EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“Na área da saúde, a gestão hospitalar operacionalizará as unidades de apoio diagnóstico e laboratórios deverá, cumulativamente:”

Art. 9º: EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“A contratação de gestão hospitalar dependerá de processo administrativo formal, com:”

Art. 11: EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“A Todo contrato de gestão deverá possuir:”

Art. 16: EMENDA MODIFICATIVA – Passa a vigorar com a seguinte redação:
“Os contratos de terceirização observarão transparência ativa, com disponibilização, no mínimo, de:”

Art. 20 e Parágrafo Único - EMENDA SUPRESSIVA – Suprime em atenção ao processo democrático, que sugere que todas a demandas sejam enviadas a Câmara para votação, de modo que a operacionalização da lei ficará restrita aos regulamentos técnicos e modelos de gestão mencionados no artigo 18, os quais possuem natureza eminentemente administrativa e instrumental, impedindo que o



Poder Executivo utilize o decreto para criar obrigações ou restrições não previstas no texto legal aprovado pela Câmara Municipal.

***** Finalmente se sugere a renumeração dos artigos 3º-A e 3º-B, pois os mesmos provavelmente vieram de uma cópia de lei, desnecessária em São Miguel, que está criando a sua primeira lei.**

IV. CONCLUSÃO

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Assim sendo, considerando que não estão presentes vícios ou defeitos que ensejem alterações ou proposta de outras emendas além das acima apresentadas, esta Procuradoria Jurídica opina pela **legalidade** e **constitucionalidade** do referido Projeto de Lei, vez que não contém qualquer vício em sua redação ou burla a legalidade.

É o parecer, salvo melhor juízo.



**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO GUAPORÉ
PODER LEGISLATIVO
ESTADO DE RONÔNIA**

São Miguel do Guaporé, 12 de março de 2026.

Neide Skalecki Gonçalves
Procuradora Jurídica – OAB-RO 283-B