



PARECER JURÍDICO 2023 – AJM.

REF. Solicitação da Comissão Permanente de Licitação.

CARTA MAGNA DE 1988. ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. LEI FEDERAL Nº 8666/93. CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2022-SMS. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 092022002. CHAMADA PÚBLICA PARA PROCESSO DE SELEÇÃO E CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS, VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXAMES DE IMAGEM (RAIO-X DIGITALIZADO) E EXAMES LABORATORIAIS EM GERAL, COMPLEMENTARES A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE – SUS, VISANDO ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DE GARANTIR A POPULAÇÃO SERVIÇOS DE SAÚDE DISPONIBILIZADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BAIÃO, ATRAVÉS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BAIÃO/PA. TERCEIRO TERMO ADITIVO DE PRAZO AO CONTRATO Nº 003.009.2022-SMS. POSSIBILIDADE JURÍDICA. AMPARO LEGAL.

#### I – RELATÓRIO.

01. Trata-se de análise e Parecer Jurídico, por requerimento da Comissão Permanente de Licitação – CPL, na figura de sua Ilma. Presidente, a Sra. Sílvia Campelo dos Santos, Portaria nº 649/2023-GP, datado de 23.10.2023, para que seja efetuada a análise da viabilidade jurídica para a deflagração de TERCEIRO TERMO ADITIVO DE PRAZO AO CONTRATO Nº 003.009.2022-SMS, processo licitatório na modalidade de CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2022-SMS, Processo Administrativo Nº 092022002, cujo objeto é a CHAMADA PÚBLICA PARA PROCESSO DE SELEÇÃO E CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS, VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXAMES DE IMAGEM (RAIO-X DIGITALIZADO) E EXAMES LABORATORIAIS EM GERAL, COMPLEMENTARES A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE – SUS, VISANDO ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DE GARANTIR A POPULAÇÃO SERVIÇOS DE SAÚDE DISPONIBILIZADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BAIÃO, ATRAVÉS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BAIÃO/PA.

02. Nobre Consulente insta-nos apontar que o presente Parecer Jurídico tratará especificamente da possibilidade ou não de deflagração de Terceiro Termo de Aditivo de Prazo ao Contrato epigrafado, observando-se cuidadosamente a minuta e os documentos ora juntados aos autos.

É o breve relatório

Passamos ao exame da questão.



**II – PARECER JURÍDICO /// PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CRFB/1988 /// MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.**

03. Inicialmente, o “caput” do Artigo 133 da CRFB/1988 estabelece, “in verbis”:

*“Art. 133 da CF/1988 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.”*

04. No mesmo sentido, a Lei n.º 8.906/1994<sup>1</sup> assevera, “in verbis”:

*Art. 2º, Lei Federal n.º 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça. [...] § 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.*

05. Neste viso, vale também citar o inc. I do Art. 7.º da EOAB, “in verbis”:

*Art. 7º São direitos do advogado: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;*

06. Na mesma vertente o art. 189 da Constituição Paraense/1989, “in verbis”:

*Art. 189. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, na forma da lei.*

07. Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública<sup>2</sup>, dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica. Registre-se que o presente Parecer, apesar de sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo “in totum”; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **A TRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

08. A propósito do tema – **PARECER** –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>3</sup>:

*“Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...). Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide”.*

<sup>1</sup> Lei Federal n.º 8.906, de 4/7/1994. OAB – Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

<sup>2</sup> Lei 1.461/SP, de 06.06.2011. Art. 17. Assessoria Jurídica do Município, diretamente subordinada ao Chefe do Executivo, incumbida da representação judicial e extrajudicial do município, é, também, órgão de assessoramento da administração pública, competindo-lhe dentre outras: [...].

<sup>3</sup> Manual de Direito Administrativo, 213 edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009; pág. 133.



09. Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria. Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que **"o agente que opina nunca poderá ser o que decide"** (negritei e grifei).

### III – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PREVISTO NA CRFB/1988, NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ/1989 E NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BAIÃO/PA.

10. Em se tratando de Administração Pública, o que se deve ter em mira, especialmente, diz-se respeito ao conjunto de princípios constitucionais que devem ser respeitados e que servem de orientação para a atuação e conduta da Municipalidade perante os seus munícipes, os seus servidores efetivos, os servidores contratados e aos demais interessados.

11. O art. 37<sup>4</sup> da CF/1988, o art. 20<sup>5</sup> da Constituição Paraense/1989 e ainda o art. 88<sup>6</sup> da Lei Orgânica do Município de Baião/PA, relativamente à forma de atuação da Administração Pública, textualizam que ela deve obedecer aos princípios da legalidade!. Assim sendo é importante destacar que a Administração Pública deve cumprir a legalidade, ou seja, só pode realizar aquilo que está previsto em Lei!.

12. Relativamente ao tema, faremos um mui breve comentário dos ditames inculpidos nos artigos retro mencionados quanto à legalidade que deve ser observada pela Administração Pública.

13. Pois bem. O princípio da legalidade é corolário da própria noção de Estado Democrático de Direito, afinal, se somos um Estado regido por leis, que assegura a participação democrática, obviamente deveria mesmo ser assegurado aos indivíduos o direito de expressar a sua vontade com liberdade, longe de empecilhos. Por isso o princípio da legalidade é verdadeiramente uma garantia dada pela Constituição Federal/1988, seguidos pela Constituição Paraense/1989 e ainda pela Lei Orgânica do Município de Baião/PA para o caso em análise.

14. Nesse diapasão, enquanto o particular tem liberdade para fazer "quase" tudo o que ele quiser, porém a Administração Pública, ao contrário, somente pode fazer o que for expressamente autorizada pela lei.

15. Desta forma, toda e qualquer atividade da Administração deve estar estritamente vinculada à lei, não cabendo aos agentes públicos realizarem atos ou atividades sem previsão legal. Essa obrigatoriedade está intimamente ligada ao princípio da indisponibilidade do interesse público: o administrador não pode agir como ele quiser dentro da Administração.

<sup>4</sup> Art. 37, CF/1988. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

<sup>5</sup> Art. 20. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e participação popular.

<sup>6</sup> Art. 88 – A Administração Municipal, direta e indireta, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.



16. Logo e por este princípio, os bens, serviços e interesses da coletividade devem ser resguardados pelo administrador.

17. Dentro da Administração não há que se falar em "vontade do administrador". A única vontade que deve prevalecer é a "vontade da lei", não podendo o administrador dispor dos interesses coletivos como se estivesse dispondo dos seus próprios interesses particulares.

18. Não sendo demais, o trato com a coisa pública exige respeito por parte de toda a Administração, em quaisquer dos níveis da Federação. Os agentes públicos de forma geral não têm a liberdade que o princípio da legalidade conferiu aos particulares, devendo a sua conduta, além ser pautada em lei, ser respeitadora dos diversos princípios que regem as atividades administrativas. Desta feita, então, o princípio da legalidade tem um campo de aplicação diversificado a depender do seu destinatário. Ora confere liberdade ao particular, onde este poderá fazer tudo o que a lei não proibir, ora confere limitação à atuação administrativa, visto que a Administração Pública está sujeita durante toda a sua atuação funcional aos ditames da lei, como já dito.

19. Portanto, traduzimos essa liberdade x limitação da seguinte forma: para os particulares vigora a legalidade ampla, mas para a Administração vigora a legalidade estrita!

#### IV – Quanto à Lei Federal nº 8.666/93 e o Termo Aditivo de Contrato

20. Nobre Consulente, o processo fora remetido a esta Assessoria Jurídica do Município para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de aditivo contratual ora elaborado, prescrito no art. 38<sup>7</sup>, parágrafo único<sup>8</sup>, da Lei nº 8.666/93.

21. E nesse diapasão se denota interesse da Administração Pública na continuidade do contrato em questão, ante a relevância para o Município, já que importará na continuidade da prestação dos serviços médicos que traz inúmeros benefícios aos munícipes, em especial, aos relacionados à saúde pública, como bem pontuado pela Ilma. Sra. Diretora do Hospital Municipal de São Joaquim em sua solicitação de demanda de 13.10.2023.

22. POIS BEM. Para o caso em análise, a questão central reside na ponderação dos valores envolvidos: o aditivo de prazo ao contrato original é ou não indispensável para fazer frente ao bem juridicamente tutelado ou à situação resguardada pela lei? Se a resposta for afirmativa, a vedação legal deverá ser afastada para garantir o atendimento de uma situação que não pode perdurar pelo tempo, isto é, em face do interesse público que exige atendimento adequado e rápido, ainda mais para o caso em apreço, que se trata de saúde pública, como já dito, e que a isso ver possui caráter essencial!

<sup>7</sup> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

<sup>8</sup> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO**  
CNPJ: 05.425.871/0001-70  
ASSESSORIA JURÍDICA



23. Atenta ao fato, a CPL solicitou parecer jurídico acerca da necessidade de se promover aditivo contratual ao contrato celebrado entre a Administração e a Contratada. Logo, o aditivo pretendido se justifica, mantendo-se as demais condições já contratadas.

24. Embora a questão suscite discussão, é possível prorrogar o prazo de um contrato desde que comprovada a permanência das razões que deram causa à contratação, ou ainda, o surgimento de novas circunstâncias que exijam a mesma solução extraordinária.

25. Nessa vertente, a prorrogação deve ser feita pelo prazo **estritamente necessário** para atender à situação, e temos que está devidamente motivada e fundamentada quando da solicitação e justificativa da necessidade do 3º Termo Aditivo de prorrogação de prazo efetuado pela Ilma. Sra. Diretora do Hospital em 13.10.2023, como já dito.

26. Necessário salientar que o TCU já entendeu nesse sentido em várias oportunidades:

*Relativamente a essa matéria, a jurisprudência consolidada do TCU é de que é vedada a prorrogação de contrato fundamentado na dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública, exceto em hipóteses restritas, resultantes de fato superveniente, e desde que a duração do contrato se entenda por lapso de tempo razoável e suficiente para enfrentar a situação emergencial. Exemplos são os Acórdãos 1.667/2008-Plenário, 1.424/2007-1ª Câmara, 788/2007-Plenário, 1.095/2007-Plenário bem como as Decisões 645/2002-Plenário e 820/1996-Plenário. (TCU, Acórdão nº 1.022/2013, Plenário, j. em 24.04.2013, (destacamos).*

27. O teor dessa resenha amolda-se ao fundamento do relatório do Acórdão nº 1.801/2014 do Plenário do TCU, com validação no voto e acórdão proferidos no sentido de que é possível a prorrogação contratual emergencial acima de 180 dias, em hipóteses restritas, resultantes de fato supervenientes, e desde que a duração do contrato se estenda por lapso de tempo razoável e suficiente para enfrentar a situação emergencial.

28. Também no Acórdão nº 3.262/2012 do Plenário, o TCU entendeu possível excepcionar a vedação legal à prorrogação de contratos emergenciais, para que não ocorra a interrupção e/ou descontinuidade de atendimentos médicos para o presente caso. Logo, por se tratar de saúde pública, e que não pode sofrer qualquer tipo de suspensão, poderíamos aplicar "incontinenti" ao caso o princípio da analogia<sup>9</sup>, pelo seu caráter de essencialidade.

29. No mais a mais, e no que concerne ao caso em apreço, a Lei nº 8.666/93 admite o aditivo de prazo ao contrato, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57<sup>10</sup>, primeira parte,

*Consiste em um método de interpretação jurídica utilizada quando, diante da ausência de previsão específica em lei, aplica-se uma disposição legal que regula casos idênticos, semelhantes ao da controvérsia.*

<sup>10</sup> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:





e seu § 2º<sup>11</sup> e § 4º<sup>12</sup>, fazendo-se necessária a presença dos requisitos previstos no art. 65<sup>13</sup>, II<sup>14</sup>, b<sup>15</sup>, do retro citado Diploma Legal.

30. Desta feita, Nobre Consulente, não há nenhuma ilegalidade do aditivo pretendido, necessitando somente da autorização prévia da autoridade competente, como expressamente disposto em lei.

31. Salienta-se que, em se tratando de licitações, contratos e consectários, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor tempo depois, as razões que determinaram as práticas dos atos devem ser inteiramente registradas, para não se permitirem quaisquer análises equivocadas no futuro.

32. Desta forma, em nosso entendimento, restou justificada a necessidade da demanda, sendo que tal justificativa é de inteira responsabilidade do interessado ao aditivo do prazo contratual. Por derradeiro foi inserido no bojo do processo licitatório a minuta do segundo termo aditivo ao contrato e demais documentos, em atenção ao que dispõe o art. 54 e seguintes, da Lei de licitação, que se encontra adequado à situação fática para a continuidade da então contratação.

#### V – CONCLUSÃO

33. “EX POSITIS”, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, somando-se àquelas ponderações alhures, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exarar pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta consulta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente do procedimento, excluídos, portanto, àquelas que cabem à autoridade responsável em sua esfera governamental competente.

#### VI – PORTANTO, e

- CONSIDERANDO o processo integral para a confecção do Parecer Jurídico;
- CONSIDERANDO o art. 133 da CRFB/1988, a Lei Federal n.º 8.906, de 4/7/1994 (EOAB);
- CONSIDERANDO a obediência estrita aos dispositivos literais de lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;

<sup>11</sup> § 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

<sup>12</sup> § 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

<sup>13</sup> Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

<sup>14</sup> II - por acordo das partes:

<sup>15</sup> 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;



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO**  
CNPJ: 05.425.871/0001-70  
ASSESSORIA JURÍDICA



- **CONSIDERANDO** que a motivação sob a égide de CHAMADA PÚBLICA e às disposições e condições estabelecidas na minuta do Terceiro Termo Aditivo de Prazo ao contrato e à Lei 8.666/93;
- **CONSIDERANDO** a extrema necessidade da deflagração de Terceiro Termo Aditivo de Prazo ao Contrato, uma vez que o seu objeto possui caráter de atividade essencial – saúde pública;
- **CONSIDERANDO** ainda que temos por bem opinar no sentido de que deverá ser promovido oportunamente o competente processo licitatório para contratação de serviços como o presente, para que não ocorram sucessivos termos aditivos de contrato, o que poderá ferir os ensinamentos da Lei 8.666/93;
- **CONSIDERANDO** finalmente tudo retro alinhavado até esta parte;

Esta Assessoria Jurídica do Município de Baião/PA, na figura de seu Assessor Jurídico subscrito, **OPINA FAVORAVELMENTE** ao prosseguimento do feito para que haja deflagração de TERCEIRO TERMO ADITIVO DE PRAZO AO CONTRATO Nº 003.009.2022-SMS, processo licitatório na modalidade de CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2022-SMS, Processo Administrativo Nº 092022002, cujo objeto é a CHAMADA PÚBLICA PARA PROCESSO DE SELEÇÃO E CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS, VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXAMES DE IMAGEM (RAIO-X DIGITALIZADO) E EXAMES LABORATORIAIS EM GERAL, COMPLEMENTARES A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE SAÚDE – SUS, VISANDO ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DE GARANTIR A POPULAÇÃO SERVIÇOS DE SAÚDE DISPONIBILIZADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BAIÃO, ATRAVÉS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BAIÃO/PA a fim dar-se continuidade ao contrato administrativo firmado com a empresa contratada CITOMED DIAGNÓSTICO LTDA-ME, inscrita no CNPJ nº 20.443.526/0001-53, como retro exposto e pontuado na presente peça.

É o Parecer,

A Ilustríssima consideração superior.

Baião/PA, 23 de outubro de 2023.

  
WILSON PEREIRA MACHADO JUNIOR  
Assessor Jurídico Municipal  
Port. 365/2021 – GP  
OAB/PA 10.930