



PARECER JURÍDICO - AJUR/PMJCR

PROCESSO nº: 04920/2022 – SEMUS/PMJ

INTERESSADO: Prorrogação do Contrato(s) do(s) Médico(s) “Atenção Básica” pela SEMUS.

Assunto: Parecer Jurídico – Administração Pública Municipal – Secretária Municipal de Saúde / SEMUS – Requerimento de Prorrogação da Contratação de Prestador(es) de Serviço(s) Público(s), por interesse da coletividade (Médico “Atenção Básica da Saúde”) – Constituição Federal de 1988 – Lei Nº 8.666/93 – Lei Complementar Nº 051/2003 – Possibilidade.

1 – CONSULTA:

Em cumprimento ao Mm. Nº 0560/2022-SEMUS, enviado a Assessoria e Consultoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Jacareacanga-PA, desencadeou o Proc. Nº 04920/2022-SEMUS, para emissão de parecer acerca da notória necessidade de contratação de profissionais da área da saúde pública e da assistência básica da população, bem como dos serviços que serão desenvolvidos pela Secretária Municipal de Saúde (Postos de Saúdes do Município de Jacareacanga-PA).

2 – DOS FATOS:

Foi anexado aos autos, o Mm. Nº 0560/2022-SEMUS, com as justificativas do requerimento, quanto a importância e a necessidade de profissionais da assistência básica da saúde da população local, particularmente: - médico(s), com os seguintes documentos a serem juntados:

Memorando Nº 0560/2022-SEMUS, com as justificativas – fls. ___;

Despacho do Gabinete e da SEMAF – fls. ___;

Após, o recebimento pelo Gabinete do Prefeito, vieram os autos a ACJUR/PMJ.

Esses são os fatos.

3 - DA FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Assessoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes. Ademais, os atos administrativos da Administração Pública Municipal, devem ser levados a conveniência e oportunidade do Poder Executivo, diante a regularidade do governo e orçamentária.

- DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Brasil se caracteriza atualmente como um Estado Democrático de Direito, que segundo GALVÃO PINTO¹ (2008), é um regime político que visa estabelecer um equilíbrio entre os direitos das pessoas e os direitos da sociedade, liberdade e a soberania, sendo que o povo governa a si mesmo, diretamente, ou por meio de representantes eleitos para gerir os negócios públicos e elaborar leis. Portanto, o direito de todos os cidadãos é protegido por meio de leis, e os deveres do Estado são concretizados pela lei.

¹ GALVÃO PINTO, Alexandre Guimarães. **Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo**. Revista da EMERJ v. 11, nº 42, p. 130 -141, 2008.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Assessoria e Consultoria Jurídica



Na Administração Pública para que o direito de todos, administradores e administrados sejam respeitados, torna-se necessário obedecer aos termos descritos na lei, além de alguns princípios advindos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

“Art. 37 – A administração pública direta ou 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”.

O **princípio da legalidade** é o principal conceito para a configuração do regime jurídico-administrativo, pois segundo ele, **a administração pública somente poderá ser exercida quando estiver em conformidade com a lei.** Portanto, todo ato administrativo que não possuir embasamento legal, é ilícito. Já que, *o administrador público não pode agir, nem mesmo deixar de agir, senão de acordo com o que dispõe a lei.*

Dentre os outros princípios, temos também o da **impessoalidade**, que pode ser representado pela necessidade de a administração pública aplicar a lei de maneira equânime e isonômica para todos os administrados. O que ele busca impedir, é justamente a atribuição de uma vantagem de acordo com o rosto do freguês. Ou seja, *ninguém pode ser tratado de forma diferente apenas por ser amigo do rei.* É justamente a frase: **todos são iguais perante a lei.**

O **princípio da moralidade** impede a obtenção de vantagens não resguardadas pela boa-fé, ou ainda, que exige que a atividade administrativa seja desenvolvida de modo probo, **afastando** o uso da expressão: **os fins justificam os meios.**

Já o **princípio da eficiência**, impõe que a Administração Pública deve evitar o desperdício e a falha. **É a utilização dos recursos públicos de uma maneira mais produtiva, com a otimização dos recursos econômicos.** É produzir melhor resultados e índices de eficiência. O que não se pode confundir com a aplicação deste princípio é que a administração deve pagar e utilizar sempre o produto mais barato. Isso porque, *a eficiência no direito administrativo não está umbilicalmente ligada à eficiência econômica, mas sim uma eficiência ao uso do recurso público.*

Os princípios insculpidos no artigo 37, *caput* da Carta da República, com destaque ao **princípio da legalidade**, é de fundamental importância para Administração Pública, como um todo, pois passa muito mais segurança jurídica ao indivíduo, inclusive, ao delimitar o poder/dever do Estado. Desta forma, qualquer ato do administrador no meio público que não possuir embasamento em lei, torna-se nulo, ilícito. Ou seja, o alicerce da administração pública é a legalidade de seus atos.

Neste caso, a Administração Pública Municipal de Jacareacanga-PA, portanto, o “**administrador**”, deve também compreender e valer que outro princípio que a respalda, é o da **eficiência**, sendo que “**o administrador deve procurar a solução que melhor atenda aos interesses da coletividade, aproveitando ao máximo os recursos públicos, evitando dessa forma de desperdícios**” (Silva 2015, p.1). Entenda que se deve buscar sempre o aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade e a quantidade da prestação dos serviços públicos, nos ditames da lei.

- DO DIREITO AO PROCESSO LICITATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os princípios que regem a Administração Pública, também, estabeleceu a necessidade de um procedimento prévio formal de escolha para as contratações de obras, serviços, compras e alienações, denominada licitação, a teor do seu artigo. 37, inciso “XXI”, *in verbis*:

Art.37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Assessoria e Consultoria Jurídica



Assim, como regra geral, tem-se a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares. Entretanto, referido dispositivo constitucional ressalvou algumas situações legais, como por exemplo, as previstas no art. 25 da Lei de Licitações, mais especificamente em seu inciso II, cujo teor é o seguinte:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (grifos nossos)

O mencionado art. 13 da norma supra assim dispõe:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - **pareceres, perícias e avaliações em geral;**

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico. (grifos nossos)

A execução do(s) serviço(s) do(s) agente(s) listado(s) ao Proc. Nº **05509/2022 – SEMUS/PMJ**, tem caráter de atendimento do direito básico à saúde, consagrado no artigo 6º da Carta Magna, dele não podendo prescindir a Administração Municipal. A questão afeta, inclusive, a saúde pública, o que impõe maior atenção e celeridade às contratações. A respeito da saúde, dispõe a Constituição Federal de 1988:

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

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado."

GUIDO IVAN DE CARVALHO e LENIR SANTOS¹, assim se referem ao tema:

"A direção única também significa que nenhuma das três esferas gestoras do sistema de saúde poderá haver mais de um órgão, setor, ou ente jurídico responsável institucionalmente pelo Sistema Único de Saúde. Ele é dirigido, na esfera federal (que, na maioria das vezes, tem atuação nacional), pelo Ministério da Saúde; na estadual, pela Secretaria de Estado de Saúde; e, na municipal, pela Secretaria Municipal de Saúde ou órgão equivalente. Se houver, na mesma esfera de governo, autarquias, fundações ou outros órgãos executando ações e serviços de saúde, todos estarão vinculados à direção do SUS correspondente." (CARVALHO, Guido Ivan, SANTOS, Lenir. SUS – Sistema Único de Saúde. 4ª ed. Campinas, SP: Unicamp, 2006. Pag. 87, 88e 90.)



“Assim, cada uma das esferas de governo – desde que respeitada a competência atribuída por lei para realizar os objetivos do Sistema Único de Saúde – é autônoma, nos limites de seu território, para praticar todos os atos referentes à organização e à execução dos serviços de saúde.”

“(…) no caso do SUS, o responsável pela direção única é ao mesmo tempo o dirigente do SUS e o seu gestor máximo, ou seja, aquele que dá as diretrizes de atuação do SUS em seu âmbito político-administrativo e aquele que formula, executa, supervisiona, controla, altera e revê as atividades da política de saúde.”

Em razão do dever de garantir os serviços de assistência e básica da saúde não pode o Município correr o risco de adiar, ou mesmo, deixar de prorrogar, a(s) contratação(ões) em questão, quando da comprovação da real necessidade vindicada, devendo buscar na lei e nos princípios norteadores da Administração Pública uma forma de solução que vá ao encontro do interesse público, o que justamente se faz no caso em apreço.

Nesse sentido, a direção única do Sistema Único de Saúde de Jacareacanga - Pará, no âmbito de seu território e nos limites de sua competência, cabe exclusivamente ao Secretário Municipal de Saúde - SEMUS, que tem o papel de ser o coordenador, formulador, articulador, executor, supervisor e controlador das ações e serviços de saúde no município, inclusive em relação aos serviços complementares, contratados ou conveniados da atenção básica da saúde pública.

No caso em análise, a prorrogação da contratação de serviços médicos especializados, seja com pessoas físicas ou jurídicas, visa, igualmente, a análise de conveniência e oportunidade em relação ao profissional contratado, motivo pelo qual emerge escorreita a modalidade licitatória da inexigibilidade. Oportuno registrar que, a contratação via modalidade de inexigibilidade de licitação observara ao disposto no artigo. 26, §único da Lei nº 8.666/93, o qual apontara a importância da documentação necessária para instruir o processo de dispensa, inexigibilidade e retardamento, além da própria justificativa que deve atrelar aos autos procedimentais, enfim, segue os termos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - **caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa**, quando for o caso;

II - **razão da escolha do fornecedor ou executante**;

III - **justificativa do preço**.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Destarte, considerando a excepcionalidade do caso e a necessidade premente da prestação dos serviços de saúde à toda a coletividade municipal, recomendou-se a contratação direta pela hipótese do artigo. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, destinado à contratação de serviços médicos especializados, observando-se os requisitos, pressupostos e comandos administrativos legais.

- DO DIREITO A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

É certo que, em geral, são vedados contratos administrativos por prazo indeterminado, devendo possuir o prazo de vigência predefinidos no Edital e no próprio instrumento de contrato, de acordo com a lei de regência.

Nesse sentido, como regra, a duração dos contratos regidos pela Lei Nº 8.666/93 ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, que são definidos pela Lei Orçamentária Anual. Desse modo, a



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Assessoria e Consultoria Jurídica



maioria dos contratos administrativos devem ter duração máxima de um ano, para atender à previsão orçamentária. **Entretanto**, trata-se de análise da possibilidade de aditamento para a Prorrogação de Prazo de Vigência Contratual do **Contrato Administrativo n.º 089/2022** – SEMUS/PMJ, cujo a contratação era apenas de 06 (seis) meses, passando agora com a prorrogação de vigência até o final do ano - 31/12/2022.

Nessa linha, o pedido foi instruído com a solicitação e justificativa do Secretário Municipal de Saúde / Jacareacanga-PA, fundamentando o pedido para o Aditivo de Prorrogação de Prazo de Vigência Contratual.

No caso em tela, verifica-se que a possibilidade da solicitação ora formulada se encontra consubstanciada no artigo. 57, I e II, § 2º da Lei 8666/93 que assim determina:

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

...

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).

...

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

Assim, os contratos de serviços de natureza continuada (essencial) poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, até o limite de 60 (sessenta) meses.

Segundo MATHEUS CARVALHO² a doutrina é mansa e pacífica no sentido de que os serviços continuados, aos quais se referem o dispositivo, não são, necessariamente, serviços essenciais à coletividade (embora, os serviços médicos de atenção básica a coletividade sejam), abrangendo **quaisquer atividades que devem ser prestadas continuamente para regular funcionamento da estrutura administrativa.**

Segue o mesmo raciocínio o conceito atribuído pelo Tribunal de Contas da União – TCU:

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua **essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.**” (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)

Destarte, o que caracteriza um serviço como de natureza contínua (essencial) é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.

Analisando o procedimento realizado, verifica-se que o requerimento formulado se restringe a prorrogação de prazo, **sem aditamento de seu valor** e a possibilidade jurídica resta amparada no artigo. 57, II, § 2º da Lei 8.666/93. Ademais, nota-se que a prestação particular vem sendo cumprida sem qualquer prejuízo à Administração visto que os serviços vêm sendo executados regularmente, conforme atestado pela Administração Municipal de Jacareacanga-PA.

Em sendo assim, observado o prazo de vigência do aditamento contratual que será **até 31 de dezembro de 2022**, bem como **os documentos reguladores fiscais da pessoa física** que deveram ser apresentados para firmar o presente aditivo, além da válida **justificativa apresentada (adstringe-se pela obtenção de preços e**

² CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo / Matheus Carvalho- 3. ed. rev.ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 536.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Assessoria e Consultoria Jurídica



condições mais vantajosas para a administração) pela autoridade competente para celebrar o contrato, devem se tornar documentos indispensável(is) para o requerimento de prorrogação, onde condiciono os mesmos a formação deste parecer, e opino pela possibilidade de realização do aditivo requerido, nos termos do artigo 57, I e II, § 2º da Lei 8.666/93.

4 - CONCLUSÃO

- **Ante ao exposto**, com as assertivas comentadas ao norte, a Assessoria e Consultoria Jurídica - ACJUR/PMJ, opina-se favoravelmente com ressalvas pela homologação do presente aditivo, quanto ao(s) profissional(is) "médico(s)", para suprir(em) as necessidades básicas da saúde pública da coletividade; porém, obviamente, a apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, fica cargo da Administração Pública Municipal (inclusive, quanto a regularidade do procedimento licitatório "Setor de Licitação e Contratos"), até mesmo, quanto a viabilidade orçamentária do expediente aberto pela autoridade consulente.

À vista do considerável número de parcerias a serem celebradas em condições idênticas, opina-se, ainda, pela utilização deste parecer ou manifestação referencial, como instrumento facilitador da atividade administrativa, fundamentado nos princípios da eficiência e da economicidade. Desnecessária, portanto, a análise e emissão de manifestação jurídica individualizada.

Ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculado o administrador em sua decisão.

É o parecer S.M.J.

Jacareacanga, 15 de julho de 2022.

Beckenbauer Semblano de Queiroz
Assessoria Jurídica – Advogado OAB/PA nº 19.415