



PARECER JURÍDICO Nº 001.0802/2024

DE LAVRA: ASSESSORIA JURÍDICA

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 2024/08.01.001–SESAU

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. TERMO ADITIVO. ACRÉSCIMO DE VALOR. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. POSSIBILIDADE LEGAL. LEI N.º 8.666/1993.

I. RELATÓRIO

Versam os autos do Processo Administrativo encaminhado à esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação quanto a possibilidade de acréscimo de valor ao **Contrato Administrativo nº 018/2022.005.004-SESAU**, firmado entre a **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARITUBA/PA** e a empresa **F. CARDOSO E CIA LTDA.**, cujo objeto contratual versa sobre a *“aquisição de material técnico hospitalar, a fim de atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde de Marituba/PA”*.

O referido termo aditivo tem a finalidade acrescentar o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) ao valor originalmente pactuado, consoante ao disposto no artigo 65, §1º, da Lei 8.666/93 e item 15.2 do Contrato Administrativo em epígrafe, conforme justificativas que embasam os autos.

O pedido foi instruído com justificativa ratificada pela autoridade competente, consubstanciado pela necessidade de se garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais relacionados à saúde, Contrato Administrativo nº 018/2022.005.004-SESAU, 1º Termo Aditivo ao referido instrumento, bem como da minuta do Segundo Termo Aditivo.

É o breve relatório.

II. DO DIREITO

II.1 – DA EXTENSÃO DO ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI N.º 8.666/93 NO QUE TANGE AS MINUTAS DE ADITIVOS.

A priori, é válido ressaltar que tanto a realização de alterações contratuais quantitativas (acréscimos e/ou supressões) e/ou qualitativas, quanto



a prorrogação do prazo de vigência contratual deve ser formalizada, necessariamente, mediante a celebração de Termo Aditivo. Isto porque, tais ocorrências resultam, efetivamente, em modificação das condições originariamente pactuadas entre as partes envolvidas.

Estando-se, portanto, diante de alteração das condições originárias da contratação, a sua correspondente formalização há que ser procedida, necessariamente, por meio da celebração do competente Termo Aditivo.

No que diz respeito a atuação da Assessoria Jurídica, relativamente à formalização das avenças no âmbito da Administração Pública, a Lei 8.666/93 no seu artigo 38, parágrafo único, disciplina, in verbis: “*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*”.

Perceba-se, então, que o comando normativo em destaque não prevê expressamente a necessidade de que os termos aditivos sejam objeto de análise e aprovação por parte da Assessoria Jurídica, mas, tão somente, as minutas dos contratos; o que poderia nos levar à apressada e equivocada conclusão de que os aditamentos contratuais não precisariam ser objeto de tal averiguação.

Os termos aditivos, diferentemente do mero apostilamento, por sua própria natureza, têm o condão de estabelecer novas condições contratuais. Sendo assim, quando da formalização de termos aditivos, estar-se-á, em verdade, ainda que indiretamente, criando-se uma nova minuta contratual, em face da modificação das condições originariamente entabuladas (quer pela modificação de seu prazo de duração originário, quer pela alteração de seu objeto, dentre outros).

Com efeito, estando-se, pois, diante de uma nova minuta contratual (resultante da formalização de termo aditivo), incidirá a regra disposta no parágrafo único, do artigo 38, da Lei 8.666/93; de modo que, ainda que sem previsão expressa em seu texto, não só as minutas contratuais propriamente ditas, como também os seus correspondentes termos aditivos deverão, sim, ser objeto de análise pela Assessoria Jurídica.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é uníssono nesse sentido, senão vejamos:

Decisão: (...)



8.2.6. *submeta as minutas de editais de licitação, de instrumentos contratuais e de seus aditivos ao prévio exame e aprovação da assessoria jurídica, conforme preceitua o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, incluindo o parecer devidamente assinado no processo correspondente;*[1]Acórdão: (...)

9.2.1. *submeta previamente à assessoria jurídica quaisquer contratos, acordos, convênios ou ajustes, inclusive os Termos de Cooperação, ou similares, celebrados entre o Instituto e outras entidades, e seus respectivos termos aditivos, e faça-os publicar no diário Oficial da União, em obediência aos artigos 38, § único, e 61 da Lei 8.666/1993;*[2] Acórdão: (...)

9.4.4. *submeta previamente à apreciação do órgão competente da assessoria jurídica da administração as minutas dos editais, contratos e termos aditivos, conforme parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/1993*[3].Acórdão: (...)

1.6.1. *dar ciência à (...) de que foram verificadas as seguintes impropriedades no 4º Termo Aditivo ao Contrato nº (...):*

1.6.1.1. *ausência de parecer jurídico prévio sobre a regularidade de aditivos contratuais, o que afronta o disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993.*[4]

Complementarmente, na senda doutrinária, de acordo com o magistério de José Anacleto Abduch SANTOS¹, um dos procedimentos essenciais para a formalização de alterações contratuais, pela via do Termo Aditivo, é exatamente a “... *submissão do processo de alteração contratual à assessoria jurídica do órgão ou entidade para cumprimento do dever previsto no artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93*”.¹

De modo convergente, assim leciona Joel de Menezes NIEBUHR²:

Com base nas justificativas e diante da manifestação da empresa contratada, o órgão ou entidade contratante deve confeccionar minuta de termo aditivo, que deve ser previamente submetida e aprovada pela assessoria jurídica, na forma do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Aprovado o termo aditivo pela consultoria jurídica, ele deve ser firmado pelas partes e publicado na Imprensa Oficial, o que é condição para a sua eficácia, em atenção ao parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.

Diante do exposto, é possível concluir que os Termos Aditivos/aditamentos aos contratos administrativos deverão ser objeto de análise e aprovação por parte da Assessoria Jurídica do Órgão/Entidade Contratante. Isto porque, conforme restou evidenciado, a sua formalização, ainda que indiretamente, gera uma nova minuta contratual, cujo teor deverá ser objeto de Parecer Jurídico, em obediência ao que dispõe o parágrafo único, do artigo 38, da Lei 8.666/93.

II.2 – DA GARANTIA AO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 prescreve nos arts. 6º e 196 que o direito à saúde é direito de todos, de natureza fundamental, a ser provido pelo

¹ SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 163.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 991.



Estado, consistindo no oferecimento desta comodidade ou utilidade material à coletividade. Nota-se, pois, que a Constituição da República confere ao Poder Público o dever de prestar o serviço de saúde.

Portanto, os serviços públicos, enquanto atividades típicas do Estado prestadas no exercício de sua função administrativa, submetem-se ao regime jurídico administrativo, os quais sujeitam-se aos princípios norteadores da administração pública, destacando-se a supremacia do interesse público, indisponibilidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, continuidade do serviço público, dentre outros.

Acerca do princípio da continuidade dos serviços públicos, cumpre trazer à baila que este se encontra implícito na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 175 e 241, sendo, portanto, um comando constitucional que deve ser observado pela Administração Pública.

Ademais, também a Lei 8.987/95, em seu art. 6º, §1º, faz referência à continuidade do serviço público, considerando-a uma das condições para que o serviço seja considerado adequado.

Os serviços públicos têm o objetivo precípuo de atender à satisfação do interesse geral da comunidade e isso faz com que, na maioria dos casos, sejam estes serviços essenciais à satisfação das necessidades sociais, **notadamente saúde**, educação e segurança pública.

É por isso que o princípio da continuidade implica, em regra, a prestação do serviço público de forma ininterrupta, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque colapso nas múltiplas atividades dos cidadãos.

Independente da forma de prestação, se direta ou indireta, o princípio da continuidade deve ser fielmente observado, como garantia da finalidade pública que se busca. Neste prisma, segundo Celso Antônio B. de Mello, o princípio da continuidade "[...] significa a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido" (MELLO, 2004, p. 626).

Do princípio da supremacia do interesse público, princípio geral do Direito Administrativo, decorrem outros dois princípios: o da continuidade do



serviço Público e o do dever inescusável do Estado em prestá-lo. Estes se correlacionam diretamente, na medida em que os serviços públicos são voltados à coletividade.

Pelo princípio do dever inescusável, o Estado deve promover a prestação do serviço público, direta ou indiretamente, norteado pelo interesse público. Por ser dever inescusável do Estado e dever atender às necessidades e interesses públicos, a prestação dos serviços não pode, arbitrariamente, ser interrompida.

Sendo assim, em virtude do princípio da continuidade, os serviços públicos não podem sofrer interrupção em sua prestação.

Importante ressaltar que a regra de ininterrupção dos serviços públicos não significa dizer que os serviços públicos devem ser permanentes e estar a disposição 24h por dia, mas sim que eles devem manter uma prestação contínua que não implique em prejuízos para a coletividade. Por exemplo, um serviço público pode ser prestado em determinado período do dia sem que desconfigure o seu caráter contínuo.

II.3 – DO ACRÉSCIMO SOBRE O VALOR ORIGINAL DO CONTRATO – ARTIGO 65, §1º, DA LEI 8.666/93

A Administração Pública possui a prerrogativa de promover alterações unilaterais em seus contratos, visando a melhor adequação técnica aos seus objetivos, determinada pela superveniência de fatos extraordinários e supervenientes.

De modo a preservar a natureza do objeto contratual, o legislador estabeleceu, no artigo 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, os limites para essas alterações. Por conta disso, qualquer que seja a espécie de alteração pretendida, não poderá comprometer a natureza do objeto e deverá se limitar, a princípio, a 25% do valor inicial atualizado do contrato e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, a 50%, *in verbis*:

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

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no



caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

A base de cálculo utilizada para as alterações unilaterais quantitativas é o valor pactuado no momento da contratação, acrescido de eventuais modificações em razão da incidência de institutos voltados à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (reajuste, repactuação ou revisão).

Portanto, é admissível que as partes modifiquem o contrato na forma quantitativa ou qualitativa, desde que respeitado os limites legais e não haja a desnaturação do objeto, de tal forma que as intervenções não alterem profundamente as características inicialmente concebidas no contrato e do procedimento licitatório, ou seja, as alterações quantitativas, por sua vez, decorrem de modificações necessárias ou convenientes nos serviços sem, entretanto, implicarem mudanças no objeto contratual, seja em natureza ou dimensão.

No que tange aos aspectos formais do procedimento para prorrogação do contrato, observa-se que este atendeu às exigências legais, apresentando a minuta de aditivo por contemplar seus elementos essenciais.

Igualmente, cumpre reiterar que, como medida de cautela, a administração realizou consulta junto à contratada acerca do referido acréscimo, de modo que, além de ter apresentado manifestação favorável, a Contratada demonstrou que ainda mantém as condições que a tornaram qualificada na ocasião da contratação, pela apresentação de certidões de regularidade fiscal, tributos federais e estadual, regularidade FGTS, negativa de Débito e outras exigidas legalmente, devidamente atualizadas.

Já quanto aos aspectos formais do procedimento para Aditivo do Contrato, observa-se que este atendeu às exigências legais, apresentando a minuta de aditivo em regularidade, por contemplar seus elementos essenciais. Uma vez observadas tais orientações, não subsistem impedimentos à nova prorrogação do contrato em análise, sendo plenamente possível a sua formalização pelos fundamentos jurídicos apresentados.

III. CONCLUSÃO

Por todo exposto, com supedâneo no artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, esta Assessoria Jurídica, após exame, entende pela **validade e**



**ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE MARITUBA
ASSESSORIA JURÍDICA**

legalidade da minuta do Segundo Termo Aditivo de acréscimo de valor, referente ao Contrato Administrativo nº 018/2022.005.004-SESAU, nos termos do artigo 65, §1º, da Lei 8.666/93.

Outrossim, ratificamos que este parecer jurídico não vincula a Autoridade Competente, posto que a mesma possui a titularidade e competência do mérito administrativo disposto na situação em apreço.

É o Parecer,

S. M. J.

Marituba/PA, 02 de agosto de 2024.

WAGNER VIEIRA
Assessor Jurídico Municipal