

PARECER Nº 154/2022 – NSAJ/SESMA/PMB

PROCOLOS Nº: 37762/2019-GDOC

ASSUNTO: PRORROGAÇÃO VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 022/2017 - ANÁLISE DA MINUTA DO 7º (SÉTIMO) TERMO ADITIVO E PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL DO CONTRATO.

EMPRESA: PRO RAD CONSULTORES EM RADIOPROTEÇÃO S/S LTDA

INTERESSADO: DEUE-SESMA

Senhor Secretário Municipal de Saúde,

A análise em questão se refere à possibilidade de prorrogação da vigência do contrato nº 022/2017-SESMA/PMB firmada com a empresa **PRO RAD CONSULTORES EM RADIOPROTEÇÃO S/S LTDA**, e análise da minuta do Sétimo Termo Aditivo, cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO SERVIÇO DE MONITORAÇÃO RADIOLÓGICA COM FORNECIMENTO DE DOSIMETRIA PESSOAL**, para trabalhar na rede urgência e emergência da Secretaria Municipal de Saúde de Belém.

I - DOS FATOS

Recebo o processo no estado em que se encontra, via GDOC.

O Núcleo de CONTRATOS/SESMA encaminhou para esta Assessoria Jurídica o processo sobre a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência do contrato nº 022/2017-SESMA/PMB em caráter excepcional e análise da minuta do sétimo termo aditivo, conforme documentos probatórios anexos ao processo, devido à proximidade do término da vigência que se encerrará em 01/02/2022.

Consta a manifestação do Diretor do Departamento de Urgência Emergência da SESMA, por meio do **Memo nº 756/2021 (21/12/21)** informando expressamente o interesse em prorrogar o contrato excepcionalmente, tendo em vista: a) obrigatoriedade da Secretaria em manter empresa que preste este tipo de serviço preventivo de radioproteção aos profissionais da saúde expostos as radiações

ionizantes X e GAMA, b) considerando o tempo exíguo para iniciar e finalizar processo de licitação para contratação de empresa que realize o referido serviço. Tudo isso, após ser devidamente alertada pelo Núcleo de Contratos por meio do **Memo nº 215/2021 (16/12/21)** sobre o iminente término contratual.

De tal forma, a empresa **PRO RAD CONSULTORES EM RADIOPROTEÇÃO S/S LTDA** também foi instada a se manifestar acerca do interesse em prorrogar o contrato, conforme **Ofício nº 119/22- GABS/SESMA/PMB (19/01/22)**.

Em resposta **por e-mail em 20/01/22 a empresa** assinalou positivamente a prorrogação, mantendo todas as condições e preços ofertados inicialmente ofertados.

Após tramitação regular, com todas as informações pertinentes, veio a esta Assessoria para análise e emissão de parecer.

Esta é a síntese dos fatos que vinculam a consulta.

II - DO DIREITO

Primeiramente, é importante ressaltar que a presente análise, limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

II-1 DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA:

Por sua vez, a Lei 8.666/1993, em conformidade com o disposto em seu artigo 1º, traça as "normas gerais sobre licitações e contratos administrativos", tratando, dentre tantas outras coisas, acerca da duração dos contratos por ela regidos.

Veja-se que o processo administrativo que ensejou a contratação da empresa **PRO RAD CONSULTORES EM RADIOPROTEÇÃO S/S LTDA** foi em decorrência do fundamentado no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

(grifo nosso)

O cerne em questão consiste sobre a possibilidade de prorrogação da vigência do contrato, tendo em vista que persiste a necessidade contínua do serviço de radioproteção, sob o risco de: 1º exposição à radiação dos servidores e terceirizados, 2º parar o serviço de raio-x na rede de urgência e emergência, e assim causar prejuízos irreparáveis à população. Portanto, o afastamento da licitação com base nessa hipótese tem legitimidade apenas em situações que demandem atendimento imediato, que não possam aguardar o trâmite usual das licitações, sob pena de prejudicar o interesse público.

É certo, assim, que por força do disposto na legislação indicada, os contratos de prestação de serviços contínuos podem ser prorrogados de acordo com a figura da prorrogação excepcional do contrato (artigo 57, § 4º, da Lei nº 8.666/1993), que permite, em determinadas situações, que o contrato administrativo seja prorrogado.

Trata-se da figura da prorrogação excepcional do contrato, que, por seu caráter de excepcionalidade, exige o preenchimento de diversos requisitos pela Administração Pública para que possa ser viabilizada.

Contudo, para que a prorrogação excepcional do contrato seja admitida é imprescindível que sejam cumpridas uma série de formalidades pela Administração Pública, sem as quais o ato de prorrogação do ajuste estará eivado de ilegalidade.

Nessa toada, a formalização da prorrogação excepcional **somente poderá ocorrer caso reste demonstrada a essencialidade do serviço** a ser minuciosamente justificada no bojo do processo administrativo correspondente à contratação. Ademais, **nos referidos autos administrativos também deve ser proferida autorização expressa pela autoridade superior** àquela competente para celebrar o aditamento - na esteira do disposto no § 4º, do artigo 57, da Lei de Licitações.

No caso em análise, a questão central consiste na ponderação dos valores envolvidos, pois o aumento do prazo do contrato é indispensável para fazer frente ao bem juridicamente tutelado que é prestação de serviço de radiologia, por meio do serviço de radioproteção que é inevitável para que se permaneça em execução objeto do contrato a ser prorrogado, uma vez, que sem este serviço, o serviço de raio-x do município de Belém também fica sobestado.

Quanto a excepcionalidade na prorrogação o Tribunal de Contas da União -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 estenda 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, grifamos.)

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

Outrossim, encontra-se respaldo para a situação apresentada no Acórdão nº 3.262/2012 do Plenário, o TCU entendeu possível excepcionar a vedação legal à prorrogação de contratos emergenciais, para que não ocorresse a interrupção de serviço essencial à população, sendo no caso dos autos, o serviço de radiologia pública do município, este que se não estiver ativo, trará prejuízos efetivos a vida de muitos pacientes .

Embora a questão suscite discussão, no que tange o entendimento do TCU, entende ser possível prorrogar **excepcionalmente** contrato emergencial, desde que comprovada a permanência das razões que deram causa à contratação emergencial ou, ainda, o surgimento de novas circunstâncias que exijam a mesma solução extraordinária.

Portando, a prorrogação deve ser feita pelo prazo **estritamente necessário** para atender à urgência/emergência, sendo devidamente motivada e fundamentada. Assim compreendida a finalidade legal, **se comprovada a permanência da situação emergencial após a celebração do contrato (necessidade de serviço de radiologia e que leva a radioproteção) e o transcurso do prazo**

originariamente estabelecido, entendemos possível defender a prorrogação de sua vigência, ainda que além do prazo máximo legal.

No caso em tela podemos verificar a excepcionalidade, uma vez que o setor solicitante informa da necessidade para a prorrogação, haja vista ser um serviço de caráter essencial para promover os atendimentos de urgência e emergência da SESMA. Além de ser um serviço importante para a população, temos nos autos, informação que existem processos em andamento para contratação do serviço aqui pretendido, entretanto, os mesmos ainda vão demandar tempo para sua finalização, conforme afirmado nos autos pelo próprio Diretor da Rede de Urgência e Emergência.

Ainda, há que se repisar que a prorrogação em comento tem caráter excepcionalíssimo. Trata-se, pois de solução extraordinária que não pode ser utilizada como solução ordinária, sob pena de ofensa ao texto constitucional (art. 22, inciso XXVII, cc. o art. 37, XXI), notadamente, ao princípio da moralidade insculpido no artigo 37, caput, da Carta Magna.

Enfim, deve restar muito bem demonstrada a situação de excepcionalidade (razões que justificam a prorrogação excepcional), e, nessa toada, caso sejam cumpridos os requisitos anteriormente indicados, vale lembrar que a prorrogação de prazo excepcional somente será possível caso seja comprovado nos autos do procedimento relativo à contratação, de forma clara: (i) que esse é o caminho mais vantajoso para a Administração, inclusive, à luz do princípio da economicidade; (ii) a manutenção das condições de habilitação pela empresa contratada; bem como, (iii) que o preço aplicado na prorrogação contratual está em conformidade com aquele praticado no mercado.

Deverá ainda **ser prevista cláusula resolutiva na minuta do contrato caso ocorra a prorrogação excepcional do contrato**. Ou seja, deve a Administração, ao formalizar a prorrogação

excepcional, **fazer constar cláusula no aditamento prevendo a resolução do contrato assim que houver a efetivação de uma nova contratação por meio de regular procedimento licitatório.**

Portanto, necessário se faz evocar os princípios:

a) **Da supremacia do interesse público sobre o privado**, no qual o ente administrativo ocupe posição privilegiada e de supremacia nas relações com os particulares. A posição privilegiada se traduz pelos benefícios trazidos pelo próprio ordenamento jurídico, com fim de assegurar a proteção dos interesses públicos. Já a posição de supremacia pode ser traduzida pela posição de superioridade que o Poder Público assume diante do particular. Diferente das relações cíveis, entre particulares, onde vigoram relações de igualdade, ou de horizontalidade, nas relações entre a Administração e o particular, vigora a verticalidade. Justificada pela necessidade de gerir os interesses públicos, aos entes governamentais é dada a possibilidade de impor obrigações aos administrados, por ato unilateral, como também modificar unilateralmente relações já estabelecidas.

b) **O princípio da indisponibilidade do interesse público** se baseia no fato de que os interesses próprios da coletividade "não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis". Os entes públicos, por exercerem a chamada "função pública", **têm o dever de satisfazer os interesses da coletividade. Tais privilégios e prerrogativas, muitas vezes, chamados de "poderes", são na verdade "poderes-deveres"**

Assim, além de não haver óbice legal, a esta Secretaria é de extremo interesse e necessidade continuar com o serviço da empresa, uma vez que necessário ter estrutura para manter o serviço de radiologia ativo à população usuária do SUS, até que se finalize o novo processo licitatório.

Por fim, não podemos olvidar que o contrato administrativo não é um fim em si mesmo; constitui-se em instrumento através do qual a Administração visa o alcance do interesse público.

II-2 DO TERMO ADITIVO:

Em vista disso, a prorrogação deve ser formalizada mediante termo aditivo, instrumento hábil, independente de nova licitação. Convém dizer que o termo aditivo é utilizado para todas as modificações admitidas em lei que restam caracterizadas como alterações contratuais.

A minuta, ora analisada, apresenta qualificação das partes, fundamentação legal, cláusulas de objeto/finalidade, prazo de vigência do termo, da publicação, o que confirma a legalidade da peça em comento.

Portanto, verifica-se que a mesma, atende as exigências dispostas nos arts. 55 e 57, §4º da lei nº 8.666/1993, que determina quais as cláusulas que são necessárias em todo contrato, de modo que não merece censura, estando o documento contratual em condição de ser assinado.

Vale ressaltar, que depois de firmado o contrato pela parte e por 02 (duas) testemunhas, é indispensável que os mesmos sejam publicados resumidamente no DOM, para que tenham eficácia, nos justos termos do art. 61, parágrafo único da lei nº 8.666/1993 e registrado junto ao TCM.

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, este NSAJ/SESMA, **SUGERE PELA POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO POR MAIS 12 (DOZE) MESES**, pela **APROVAÇÃO DA MINUTA DO SÉTIMO TERMO ADITIVO**, não vislumbrando qualquer óbice jurídico, em tudo observadas às formalidades legais.

Ressalto que **não poderá mais ser prorrogado o Contratos n° 022/2017-SESMA.**

Por fim, deverá o Fundo Municipal de Saúde informar dotação orçamentária que atenda a presente demanda.

Ressalte-se o caráter meramente opinativo deste parecer, respeitando o poder soberano do Titular desta SESMA, caso entenda de forma diversa, para melhor atender ao interesse público. É o parecer. S.M.J.

Belém-Pa, 28 de Janeiro de 2022.

Augusto Mendes

Assessor Jurídico do NSAJ/SESMA

OAB/PA n° 16.325

Matrícula n°: 0408832-010

1. Ao Controle Interno para manifestação;
2. Após, à Autoridade Superior competente para as providências que se fizerem necessárias.

ANDRÉA MOREAS RAMOS

Diretora do Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos – NSAJ/SESMA.