PARECER DA CONTROLADORIA INTERNA Nº 094/2022

Processo Licitatório: **7/2022-002-FMS**
Modalidade: **Dispensa de Licitação (ar. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993)**
Objeto: **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTO DE RX DIGITAL COMPLETO INCLUINDO A MANUTENÇÃO CORRETIVA, CALIBRAÇÃO, REPOSIÇÃO DE PEÇAS E ACESSORIOS E/OU SUBSTITUIÇÃO DE EQUIPAMENTO DE RADIOGRAFIA.**
Assunto: **PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE CONTRATO 20220040, FORMULADOS PELA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE**

A Controladoria Interna, representada pela Senhora Gabriela Zibetti, ocupante do Cargo em Provimento de Comissão de Controlador Interno do Poder Executivo do Município e Jacundá/PA, conforme Portaria nº 005/2021-GP, declara, para os devidos fins, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos do art. 38, caput, a Lei nº 8.666/1993, que recebeu, em 30/09/2022, às 13h14min, o **Processo Licitatório nº 7/2022-002-FMS**, com Volumes Único, contendo, folhas numeradas de 001 a 113, na modalidade **Dispensa de Licitação,** cujo objeto é a contratação de serviço de locação de equipamento de RX Digital Completo, incluindo a manutenção corretiva, calibração, reposição de peças e acessórios e/ou substituição de equipamento de radiografia, para análise **PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE CONTRATO 2020040 FORMULADO PELA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE.**

1. PRELIMINAR

Antes de se adentrar o mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria Interna encontra respaldo na Constituição Federal em seu art. 74[1], ratificada no artigo 71 da Constituição Estadual[2], no art. 279 do Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios (Ato Nº 23, de 16 de dezembro de 2020)[3], e na Lei Municipal nº 2.383/2005 (art. 2º).

---

[1] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. ...

[2] Art. 71. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[3] Art. 279. Entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, incluindo a administração direta e indireta, de forma

Neste sentido, cabe ressalva à responsabilidade solidária do Controle Interno, só haverá responsabilização quando conhecendo a ilegalidade ou irregularidade não as informar ao Tribunal de Contas ao qual está vinculado, ferindo assim a atribuição constitucional de apoiar o Controle Externo.

Destaca-se que o Controlador Interno não é ordenador de despesas, sendo esta atribuição restrita ao gestor.

Assim, em razão do processo licitatório, em análise, implicar em realização de despesas, segue manifestação da Controladoria Interna.

2. DOCUMENTOS ANEXADOS NO PROCESSO

I. Documentos anteriores à solicitação de termo aditivo, fls. 103 (Volume I);

II. Ofício nº 1457/2022/GAB/SMSJ, de 26/09/2022, a ser firmado pela Secretária Municipal de Saúde, Irailde Gonçalves Bizarrias (Portaria nº 004/2021-GP), contendo pedido de prorrogação de prazo do contrato 20220040, fls. 104/105;

III. Despacho de envio de autos à Assessoria Jurídica, firmado pelo Presidente da CPL, Izaac Scheidegger Emerique, em 26/09/2022, fls. 106;

IV. Parecer jurídico nº 0184/2022-PROJUR, firmado em 29/09/2022, pelo Doutor Ezequias Mendes Maciel (OAB/PA 16.567), que, após relatório dos autos e fundamenta os requisitos para prorrogação de prazo de execução de contratos administrativos (art. 57, IV, da Lei nº 8.666/1993), e, excepcionalmente, a prorrogação de prazos de contratos emergenciais (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993), com base no Acórdão nº 3.262/2012-Plenário/TCU. Ao final, opina favoravelmente pela prorrogação das vigências da referida relação jurídica contratual por período não superior a 180 (cento e oitenta) dias, devendo para tanto obedeceram às recomendações alhures exaradas. E, recomenda (fls. 107/111):

---

integrada, compreendendo, particularmente, o controle: I - do cumprimento dos programas, metas e orçamentos e a observância da legislação e normas que orientam a atividade específica da unidade controlada, exercido diretamente pelos diversos níveis de chefia; II - da observância da legislação e normas gerais que regulam as atividades auxiliares, exercidas pelas diversas unidades da estrutura organizacional; III - do uso e guarda dos bens pertencentes ao ente municipal, exercido pelos órgãos próprios; IV - orçamentário e financeiro das receitas, exercido pelos órgãos dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Contabilidade e Finanças; V - da eficiência da Administração Pública e a observância dos dispositivos constitucionais e legais, exercido pela própria unidade de Controle Interno. Parágrafo único. Os poderes e órgãos referidos no *caput* deste artigo deverão observar as disposições deste Regimento e as normas de padronização de procedimentos e rotinas estabelecidas no âmbito de cada poder ou órgão.

a) Remessa à Controladoria Interna para emissão de parecer;
b) Acoste justificativa e autorização; e,
c) Publicação na forma legal.

V. Autorização do Aditivo, firmado pela Autoridade Competente (Prefeito), em 26/09/2022, conforme justificativa no Ofício nº 14577/2022-GAB/SMSJ, fls. 112;

VI. Despacho de envio de autos à Controladoria Interna, firmado pelo Presidente da CPL, Izaac Scheidegger Emerique, em 30/09/2022, sendo recebido em 24/11/2022, às 13h14min, fls. 113;

É o relatório.

3. ANÁLISE DO MÉRITO DOS PEDIDOS

Trata-se o presente parecer de análise do pedido de aditivo ao contrato nº 20220040, para prorrogação de prazo e aumento de quantitativo, formulado pela Secretária Municipal de Saúde, Irailde Gonçalves Bizarrias (Portaria nº 004/2021-GP).

3.1 PEDIDO DE ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO ATÉ 05/10/2022

3.1.1 Processo Administrativo. Contrato Administrativo Emergencial

Em regra, a duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (caput do art. 57 da Lei nº 8.666/1993), mas a própria Lei de Licitações prevê exceções:

> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
> I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;
> 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)
> III – (vetado)
> IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.
> V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. - (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

Também, a norma geral prevê a possibilidade de prorrogação de prazo, no §1º do citado art. 57:

> ...
> § 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:
> I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
> II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
> III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
> IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
> V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
> VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.
> ...

Ainda, a norma geral é da prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato (§2º do art. 57).

> **Acórdão 3010/2008-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN**
> No caso de prorrogação *contratual,* o termo de *aditamento* deve ser providenciado até o *término* da *vigência* da avença originária. Transposta tal data, não será mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato.
> **Acórdão 2569/2010-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER**
> No caso de prorrogação *contratual,* o termo de *aditamento* deve ser providenciado até o *término* da *vigência* da avença originária. Transposta tal data, não será mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato.

A Lei nº 8.666/1993 veda contrato com prazo de vigência por prazo indeterminado (§3º do art. 57).

O contrato administrativo nº 20220040 tem natureza emergencial, fundamentado no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993:

> 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;
> ...

Ora, justamente para não prejudicar o interesse público, afastou-se a licitação, para não sessar o atendimento dos usuários do SUS.

Em razão de deter natureza excepcional, o contrato emergencial tem como objetivo atender a uma demanda de forma pontual e imediata ou viabilizar o atendimento de uma necessidade permanente durante o período necessário à realização de uma licitação, quando for o caso[4], devendo vigorar pelo prazo máximo de 180 dias, contados da data do evento emergencial ou calamitoso, sendo vedada sua prorrogação.

Tendo em vista as particularidades que caracterizam a contratação emergencial, ***a regra é que não haja sua prorrogação, ainda que seu prazo inicial tenha sido inferior aos 180 dias estabelecidos como prazo máximo[5]***. A finalidade da lei, ao instituir o prazo máximo de 180 dias, foi a de evitar que uma situação marcada pela excepcionalidade se tornasse ordinária/permanente a ponto de desviar-se do dever de licitar.

Compreendida a finalidade legal, entendimentos doutrinários, e na jurisprudência do TCU, de que ***se comprovada a permanência da situação emergencial após a celebração do contrato e o transcurso do prazo originariamente estabelecido,*** é possível defender a prorrogação de sua vigência, ainda que além do prazo máximo legal.

---

[4] Nesses casos, o contrato emergencial deve conter expressa cláusula resolutiva que estabeleça sua extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos correspondentes serviços, tal como pontuado no Acórdão nº 3.474/2018 da 2ª Câmara do TCU. Em tempo, o TCU tem recomendado que a Administração Pública implante controles para mitigar riscos que possam resultar na realização de contratações emergenciais que afrontem o art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, a exemplo de medição do nível mínimo de estoque para itens essenciais e de alerta sobre a necessidade de tomada de decisão quanto à prorrogação de contrato de serviço de duração continuada ou à realização de nova licitação (ver Acórdão nº 1.796/2018 do Plenário do TCU).

[5] A esse respeito, ver Acórdão nº 3.095/2008 da Segunda Câmara do TCU.

Segundo Zenite[6], a questão central reside na ponderação dos valores envolvidos: ***o aumento do prazo do contrato 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 poderá ser afastada para garantir o atendimento da situação emergencial que permanece, isto é, em face do interesse público que exige atendimento urgente.

E informa que 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.)*

O teor dessa resenha teve fundamento no 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 superveniente e desde que a duração do contrato se estenda por lapso de tempo razoável e suficiente para enfrentar a situação emergencial**.

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 ocorresse a interrupção de serviço de fornecimento de medicamentos à população**.

[6] https://zenite.blog.br/e-possivel-prorrogar-contrato-cmergencial/?doing_wp_cron=1669985593.8048439025878906250000

Seguindo o Acórdão nº 3.262/20212, foi o entendimento do Douto Parecerista Jurídico (Parecer nº 0184/2022, fls, 107/111), que opinou pela possibilidade de prorrogação da vigência da referida relação jurídica contratual por período não superior a 180 (cento e oitenta) dias, condicionada à apresentação de justificativa e autorização.

No entendimento desta Controladoria Interna não foi cumprida a citada recomendação jurídica. Eis que se observa, no Ofício nº 1457/2022/GAB/SMSJ fls. 104/105, que o Órgão Demandante justifica a solicitação de prorrogação do prazo de vigência de 05/10/2022 para 05/04/2023, na *manutenção do atendimento aos usuários do SUS, em virtude de não possuirmos aparelho de RX ativo, nosso equipamento apresenta-se sucateado, inviável e inexequível sua manutenção, motivos pelos quais encontra-se inoperante, impossibilitando o atendimento da população na demanda referente à realização do exame como essencial em diagnóstico médico. Considerando, se tratar de equipamento, que envolve suportar a complexidade dos serviços prestados no cumprimento de seus objetivos acadêmicos e sociais, incluindo serviços na média complexidade. Considerando ainda, que este serviço se justifica de natureza continuada, sendo essencial sua prorrogação".* Ao final, equivocadamente, fundamenta o pedido no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993.

Observa-se que a justificativa apresentada demonstra a finalidade pública a ser atendida com a locação do equipamento de RX Digital, sendo a mesma apresentada para iniciar o presente procedimento. No entanto, é imprestável para demonstrar e comprovar o caráter excepcional que possa justificar a prorrogação de contratos administrativos emergenciais.

É evidente a falha na gestão do contrato nº 20220040, tendo em vista que a solicitação de dilação de prazo foi solicitada em 26/09/2022, dez dias antes do término da vigência contratual (05/10/2022), sem mencionar e comprovar nada a respeito do andamento do processo de compra do novo equipamento de radiologia para a unidade hospitalar, com previsão de compra para novembro do corrente ano, conforme informou na solicitação da demanda emergencial (Ofício nº 191/2022/GAB/SMSJ, fls. 01). Tampouco, justificou a razão de não solicitar abertura de processo licitatório para locação do equipamento por um período maior.

Ainda, verifica-se falha na primeira linha de defesa, quando o controle administrativo a ser desempenhado pelo Departamento de Contratos e Licitação não verifica os requisitos legais e induz a Autoridade Competente ao erro, ao assinar autorização, baseada em justificativa imprestável.

Mas, seguindo a orientação de Zenite, questiona-se se as falhas administrativas podem fazer frente ao bem juridicamente tutelado ou à situação resguardada pela lei, a resposta sempre será pela *supremacia e indisponibilidade do interesse público*, o que não exige a responsabilização e penalização dos responsáveis (*accountability)*, em caso de erro grosseiro ou dolo.

É sabido que imperam, no Direito Administrativo, os *princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público*, bem analisado por Celso Bandeira de Melo:

> *A supremacia do interesse público sobre o privado trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento desse último.*
> *É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.*
> *No campo da Administração, deste princípio procedem as seguintes consequências ou princípios subordinados:*
> *a) posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares.*
> *b) posição de supremacia do órgão nas mesmas relações.*
> *(...)*
> *c) Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos*.
> *A indisponibilidade do interesse público significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuser a intentio legis. Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais*[7].

Para que a Administração possa exercer com eficiência a tutela deste interesse (interesse público), é preciso que seja dotada de instrumentos aptos a atingir esse objetivo, garantindo-lhe prerrogativas capazes de colocá-la em posição se superioridade, em face daquele que tutela um interesse sem esse adjetivo.

---

[7] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 21ª Ed. Malheiros, São Paulo, 2006. Pg. 66/70.

Ainda, ressalta-se a necessidade da anuência da empresa contratada PLENA ASSISTÊNCIA TÉCNICA LTDA (CNPJ **.767.853/0001-**).

4. CONCLUSÃO

Os autos deste processo (7/2022-002-FMS) vieram à Controladoria Interna para análise de pedido de prorrogação de prazo e alteração do valor do contrato, em razão de majoração do objeto, com parecer técnico jurídico favorável.

Cumpre elucidar que a análise neste parecer se restringiu à verificação dos requisitos formais e os riscos quanto aos pedidos.

Destaca-se que a manifestação está baseada, exclusivamente, nos elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo ora analisado, não sendo possível adentrar na análise de conveniência e oportunidade do ato praticado, tampouco se manifestar, neste momento, sobre os impactos orçamentários-financeiros, assim legalmente impostos.

Diante do exposto, ressalta-se a necessidade de se ater às seguintes **recomendações** antes do envio dos autos para decisão da autoridade competente para decisão:

4.1 Quanto ao pedido prorrogação de prazo contratual, acoste-se justificativa fundamentada e comprovação de fato superveniente e desde que a duração do contrato se estenda por lapso de tempo razoável e suficiente para enfrentar a situação emergencial;

4.2 Solicite-se a anuência da empresa contratada PLENA ASSISTÊNCIA TÉCNICA LTDA (CNPJ **.767.853/0001-**);

4.3 Solicitar ao Assessor Contábil que avalie a necessidade de abertura de crédito adicional;

4.4 Encaminhe-se autos para decisão da autoridade competente quanto à autorização fundamentada para aditivo de prorrogação de prazo e de aumento de valor, em razão de majoração do objeto, avaliando os riscos apontados neste parecer (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993);

4.5 Após publicação do extrato de termo aditivo, e respectiva inserção no Mural de Licitações, comunique-se o Conselho Municipal de Saúde quanto ao respectivo termo, para fins de controle social.

Desta forma observa-se que papel da Controladoria Interna contribuir para a gestão dos riscos da decisão da Autoridade Competente. Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, portanto, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual tem a competência para decidir quanto a melhor aplicação do princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, na aplicação das prerrogativas da Administração Pública face ao princípio da boa-fé contratual.

Reiteram-se as assertivas constantes do Parecer da Controladoria Interna constante nestes autos (fls. 74/86).

Por derradeiro, ressalta-se que a discricionariedade, conferida pela Lei nº 8.666/1993, à Autoridade Competente para tomada de decisão tem como finalidade a busca da solução mais vantajosa para a Administração Pública, respeitando-se a supremacia e indisponibilidade do interesse público, e demais princípios que regem a Administração Pública (CRFB/88, art. 37, caput) e regrais legais aplicáveis ao caso.

Jacundá/PA, 30 de setembro 2022.

GABRIELA ZIBETTI:24990862899

Assinado de forma digital por GABRIELA ZIBETTI:24990862899

Gabriela Zibetti
Controlador Interno
Portaria nº 005/2021-GP