

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO-UCI/SES-AM

RECOMENDAÇÃO Nº 01/2023-UCI/SES-AM

ABRANGÊNCIA:	<ul style="list-style-type: none">• GABINETE DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE;• SECRETARIA EXECUTIVA ADJUNTA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA;• SECRETARIA EXECUTIVA ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA;• SECRETARIA EXECUTIVA ADJUNTA DE INFRAESTRUTURA;• SECRETARIA EXECUTIVA DO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE
ASSUNTO:	<ul style="list-style-type: none">• ORIENTAÇÕES ACERCA DAS JUSTIFICATIVAS REFERENTES ÀS PRORROGAÇÕES CONTRATUAIS EM CARÁTER EXCEPCIONAL

1. INTRODUÇÃO.

A Unidade de Controle Interno-UCI/SES-AM, em atenção a IN CGE/AM nº 003/2020, na sua missão de orientar e propor a gestão providências que permitam estimar os melhores resultados, oferecendo aos gestores as melhores alternativas legais durante o processo decisório, vem com a presente Recomendação orientar os diversos setores desta Pasta e as unidades de saúde acerca das justificativas referentes às prorrogações contratuais em caráter excepcional.

Da análise realizada por esta Unidade de Controle Interno, bem como pela Assessoria Jurídica Administrativa, nos processos de prorrogações contratuais em caráter excepcional, constatou-se que as justificativas estão sendo elaboradas de forma superficial, de modo que não evidenciam o caráter excepcional.

Assim, no intuito de auxiliar esta Pasta para evitar possíveis achados em auditorias realizadas pela CGE/AM ou TCE/AM, bem como encontrar-se estritamente de acordo com a legislação vigente e ainda, na busca da eficiência e da eficácia, expedimos a presente Recomendação para consolidar o assunto no âmbito do órgão.

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO-UCI/SES-AM

2. FUNDAMENTAÇÃO.

A presente Recomendação possui como base as atribuições estabelecidas nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, art. 39 e 45 da Constituição Estadual, na Instrução Normativa CGE/AM Nº 003/2020 da CGE Controladoria Geral do Estado do Amazonas e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio, concomitante e corretivo dos atos de gestão.

Fundamenta-se, precipuamente, na Lei Federal nº 8.666/93, em especial no seu artigo 57 §4º, o qual dispõe que, em caráter excepcional, os contratos de serviços contínuos podem ser prorrogados por mais doze meses, após a vigência máxima de 60 meses, **desde que devidamente justificados e mediante autorização da autoridade superior.**

Considera-se ainda o Acórdão nº 2.149/2014-TCU, em que o Relator chama a atenção para o fato de que constitui "Imperativo para viabilizar essa prorrogação, **a presença de situação excepcional, que escape da previsibilidade do gestor de média prudência.**"

Dito isto, a excessiva prorrogação realizada em caráter excepcional pode ensejar prejuízos ao gestor, como se depreende do entendimento do Tribunal de Contas da União, o qual prevê no Acórdão nº 1.694/2011-TCU-Plenário que a reincidência injustificada de prorrogações contratuais, fundamentadas no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, pode macular as contas anuais e ensejar na imposição de sanções aos responsáveis.

Nesse sentido ainda, importante trazer à baila os ensinamentos do doutrinador Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / 11. Ed. - pg. 544/555), o qual ensina que "*O evento deverá ser excepcional e imprevisível. Quando se trate de ocorrências usuais, comuns e previsíveis, não há força maior. Os envolvidos podem, de antemão, estimar a superveniência do evento, preparando-se para tanto. Se o evento era costumeiro e previsível, presume-se que o particular teve em vista sua concretização ao formular a proposta.*"

Logo, resta evidente que as prorrogações contratuais fundamentadas no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993 precisam ser utilizadas com cautela, revestidas com caráter de exceção e não se valer da situação que o legislador faculta como uma regra, sob pena de causar prejuízo aos gestores da Pasta.

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO-UCI/SES-AM

2.1. Justificativa da Prorrogação Ordinária x Justificativa da Prorrogação Excepcional

Cabe tecer alguns comentários, brevemente, acerca da **diferença entre a prorrogação ordinária e a prorrogação excepcional**, a fim de melhor instrução processual no âmbito do órgão.

Sabe-se que a justificativa da prorrogação ordinária é aquela que discorre sobre a real necessidade da contratação, envolve a discriminação dos motivos pelos quais o bem ou o serviço são necessários para que o órgão possa desempenhar suas atividades, levando em conta o mercado e os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

Já a justificativa da prorrogação excepcional deve, além de conter os balizamentos da ordinária, ater-se, **precipualemente, a justificar a não abertura de um novo processo de contratação em tempo hábil para regularizar o serviço.**

A jurisprudência do TCU em nenhum momento veda a prorrogação excepcional pela falta de planejamento, sendo apenas recomendado por aquela Corte que a sobrevida excepcional do contrato administrativo seja evitada, conforme Acórdão abaixo:

Acórdão no 702/2006, TCU, Rel. Min. Benjamin Zymler, §2 Câmara: **Realize planejamento necessário para realização tempestiva dos certames licitatórios relativos a serviços de natureza continuada**, evitando prorrogação com fundamento no art. 57, 4º, da Lei no 8.666/93, em decorrência de falta de planejamento de ação da Unidade.

(destaque inserido)

Mister destacar, que o mau exercício da função pelo gestor público, que não providenciou o novo contrato em tempo hábil, deve ser apreciada no campo disciplinar, razão pela qual entendemos que deve ser aberto um procedimento administrativo próprio para a devida apuração da responsabilidade do mesmo. Nesse sentido, o voto do Ministro Benjamin Zymler no Processo nº TC 022.804/2010-2, em que foi asseverado o seguinte:

“A prorrogação excepcional do mencionado contrato, realizada com fundamento no 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, ao contrário do que entende Sefit, não foi indevida. Era necessária para assegurar continuidade do serviço público. **Deve-se, todavia, averiguar responsabilidade daqueles que deram causa ao atraso que culminou na necessidade de prorrogação.**”

(destaque inserido)

Registre-se, ainda, que a prorrogação excepcional não pode ser aplicada indiscriminadamente, só devendo ocorrer nas situações em que a ausência do serviço acarretar prejuízos ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante, e pelo prazo de 12 (doze) meses, além dos 60 (sessenta) meses previstos no art. 57, II da Lei nº 8.666/93.

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO-UCI/SES-AM

III - DA VERIFICAÇÃO DA PRÁTICA

Após análise por esta Unidade de Controle Interno, bem como pela Assessoria Jurídica Administrativa, nas emissões de pareceres técnicos e jurídicos, respectivamente, **foi constatado os seguintes riscos:**

- a) Justificativa para prorrogação excepcional:
- Ausência de motivações específicas, não fundamentadas em evento grave e imprevisível, nos termos da legislação vigente;
 - Apresentação das mesmas manifestações utilizadas para as prorrogações ordinárias, limitando-se a declarar, por exemplo, que "a continuidade do serviço é necessária para o regular funcionamento da unidade. "
 - Ausência de autorização da autoridade superior;
 - Ausência de indicação de abertura de processos administrativos de contratação com objetivo a regularizar a prestação do serviço
 - Ausência de previsão estimada para ser concluída nova contratação.
- b) Relatório de Acompanhamento do Fiscal:
- Utilização do relatório de acompanhamento do fiscal como justificativa para prorrogação.

IV - DAS RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, RECOMENDAMOS ao Secretário de Estado de Saúde e às Secretarias Executivas Adjuntas, a adoção das seguintes medidas na instauração e instrução dos processos de prorrogação de caráter excepcional:

1. Que os processos de prorrogação de caráter excepcional somente sejam instaurados se realmente for identificado que haja situações imprevisíveis que escapem da previsibilidade do gestor;
2. Que caso haja a referida instauração, que faça constar no Memorando/Solicitação inicial:
 - A autorização da autoridade superior;
 - As motivações específicas que justifiquem a prorrogação, discorrendo sobre a não abertura de novo processo de contratação ou se já se encontra em tramitação um novo processo (licitatório e/ou DLE);
 - Caso já haja novo processo em andamento, que seja estimado tempo hábil para finalização deste;
 - Fundamentação legal existente referente ao bem ou serviço.

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO-UCI/SES-AM

3. Inclusão de cláusula de rescisão caso o processo de contratação (licitatório e/ou DLE) seja finalizado antes da previsão de término da prorrogação excepcional.

A Unidade de Controle Interno, em conjunto com a Secretaria Executiva Adjunta de Assuntos Jurídicos, coloca-se a disposição para maiores esclarecimentos.

Importa esclarecer que a presente recomendação entra vigor na data da publicação.

Manaus, 22 de agosto de 2023.

Atenciosamente,

ANDREZA NATACHA BONETTI DA SILVA
Chefe da Unidade de Controle Interno-UCI/SES-AM

De acordo:

FABRICIO JACOB ACRIS DE CARVALHO
Secretário Executivo Adjunto de Assuntos Jurídicos-SEAJUR

Acolho:

JANI KENTA IWATA
Secretário Executivo