

PARECER SES/SJ/AJ/FMF/DT 10/2020
PROCESSO N° SEI-080001/007186/2020

CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA. ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS - COVID-19. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. REQUISITOS DOS ARTIGOS 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, 4º-D, 4º-E, 4º-F E 4º-H, TODOS DA LEI N° 13.979/20. DECRETOS ESTADUAIS N°S 46.966/20 E 46.991/20. ENUNCIADO N° 18 E 39 DA PGE-RJ. ARTIGO 22, *CAPUT* E §1º, DA LINDB. ART. 52, *CAPUT*, DA LEI ESTADUAL N° 5.427/09. CONSIDERAÇÕES.

1. Da consulta

Cuida-se de expediente que chega à Assessoria Jurídica – ASJUR para análise e parecer da minuta de contrato de dispensa de licitação, com base Lei n° 13.979/20, para a aquisição de material hospitalar VENTILADOR PULMONAR COM MONITOR com **100 entregues em 5 dias e 200 em 10 dias em regime de urgência**, no valor total de **R\$ 59.400.000,00 (cinquenta e nove milhões e quatrocentos mil reais)**, visando ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (2019-nCoV) e reconhecida Lei n° 13.979/20 e pelo Decreto Estadual n° 46.966/20.

No presente processo constam os seguintes documentos: a) termo de referência (3993277); b) autorização do ordenador de despesas (3994239); c) proposta da pessoa jurídica A2A informática (4014873); d) declaração do setor técnico atestando que a proposta apresentada atende ao termo de referência (4017448); e) autorização do ordenador de despesas de prosseguimento do procedimento com apenas uma proposta (3994239); f) classificação orçamentária; g) contrato siga (4023852); h) nota de autorização de despesa (4027248) que informa a forma de entrega dos equipamentos; i) nota de empenho (4027312); j) documento e *check list* (4347354), l) certidão negativa de débito trabalhista; m) certidão de débito da secretaria de fazenda estadual; protocolo de pedido de certidão PGE-RJ; n) contrato (4347409); despacho com pedido de parecer à assessoria jurídica (4348140);

É o relatório.

2. Do controle interno de legalidade exercido pela Subsecretaria Jurídica

A análise toma por base os elementos constantes neste processo até a presente data. À luz do que dispõem os artigos 132, da Constituição Federal de 1988¹, e 2º, IV, da Lei Complementar nº 15/80², Lei nº 5414/2009³ e Decreto Estadual nº 40.500/2007 cabe-nos prestar consultoria sob o aspecto estritamente jurídico, quanto aos atos formulados pela própria Secretaria de Estado ou pelas entidades da Administração Indireta, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade, nem analisar prisms de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Assim sendo, a manifestação produzida pela ASJUR, em que pese ser de natureza obrigatória, não é vinculativa para o gestor, que pode dela discordar, devendo, para tanto, **apresentar as razões de fato e de direito que lhe deem sustentação**⁴.

Realizadas tais considerações, passa-se a análise solicitada.

3. Da análise da contratação

O texto constitucional⁵ estatuiu a realização do procedimento licitatório como regra para a compra de bens e contratação de obras e serviços pela Administração Pública, sendo a contratação direta exceção, tratando das hipóteses em que a competição, embora materialmente possível, não é exigida em razão de determinadas peculiaridades fáticas, ou em decorrência de outros princípios que regem a atividade administrativa, em especial o da eficiência.

¹ Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

² **Art. 2º** - A Procuradoria Geral do Estado tem autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária própria. Suas atribuições são as previstas no art. 176 e parágrafos da Constituição do Estado, competindo-lhe:

(...)

IV - o exercício de funções de consultoria jurídica da administração direta, no plano superior, inclusive no que respeita às decisões das questões interadministrativas, bem como emitir pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação governamental de leis ou atos administrativos;

³ **Art. 2º Às Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado compete:**

I – assessorar os titulares das pastas no controle interno da legalidade dos atos dos órgãos das Secretarias de Estado e dos entes da Administração Indireta;

(...)

VI – examinar e aprovar, previamente, observadas as minutas padronizadas pela Procuradoria-Geral do Estado, as minutas de editais de concurso público, de licitação, de contratos, convênios, ajustes e acordos, inclusive de natureza trabalhista;

VII – opinar, previamente, sobre os atos em que se pretenda reconhecer a inexigibilidade ou decidir pela dispensa de licitação, ressalvados, a critério do administrador, os atos de dispensa em razão do valor.

⁴ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação. 1ª ed. São Paulo: NDJ, 2012, pág. 138.

⁵ Art. 37. A administração pública direta e 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 e, também, ao seguinte: (...) 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.

Deve-se consignar que o fato da lei permitir que determinadas contratações dispensem a realização de prévia licitação, não equivale dizer que prescindam de prévio procedimento administrativo, no qual se assegure a observância aos princípios da legalidade e da isonomia, para a celebração do contrato administrativo.

Dito isto, passa-se à análise do caso concreto.

3.1. Da dispensa de licitação com fundamento na Lei nº 13.979/20 e no Decreto Estadual nº 46.991/20

A licitação dispensável, prevista no artigo, IV, 24 da Lei nº 8.666/93⁶, trata dos casos em que o procedimento é possível, mas não obrigatório em razão de emergência ou calamidade pública. Esse regramento, contudo, é insuficiente e inadequado – especialmente no cenário de crise atual – porque continuar a incidir um modelo de contratação ineficiente.⁷

O presente caso, portanto, enquadra-se nos termos da Lei nº 13.979/20 (alterada pela Medida Provisória nº 926/20), cujo objetivo é estabelecer medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Dentre as diversas medidas, a referida lei determina o seguinte no artigo 4º, *caput* e §1º:

“Art. 4º - É **dispensável a licitação** para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º - A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é **temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.**”⁸ (grifou-se)

Ainda que se trate de situação em que a licitação é dispensável, em respeito à moralidade e à probidade administrativa, faz-se necessária a realização de processo administrativo prévio, bem como que sejam assegurados os princípios da legalidade e moralidade.

Considerando o momento processual em que a presente análise é feita, consigna-se que o exame se debruçará sobre os atos até aqui praticados, com especial atenção aos requisitos listados nos artigos 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, 4º-D, 4º-E, 4º-F E 4º-H, todos da Lei nº 13.979/20, ou seja: a)

⁶ 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;

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal ... [et al]. *Covid-19 e o direito brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveirs & Talamini, 2020, Kindle Version, Location 1.067-3136.

⁸ Em âmbito estadual aplica-se o Decreto nº 46.966/20.

justificativa para a presumida situação de emergência; b) apresentação de termo de referência; c) razões de escolha do contratado; d) estimativa de preço; e) adequação orçamentária.

Entretanto, antes da análise de tais requisitos, é preciso esclarecer que o presente parecer está sendo proferido em momento posterior à contratação, merecendo considerações quanto a isso.

3.1.1. Da análise jurídica posterior à contratação: aplicação do artigo 22, *caput* e §1º, da LINDB

A presente contratação fora celebrada antes da análise jurídica, em franca contrariedade ao que determina do artigo 38, VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93⁹, aplicável subsidiariamente às contratações submetidas à Lei nº 13.979/20¹⁰. Caso fosse adotada a legalidade estrita, poder-se-ia cogitar a nulidade do presente ajuste, justamente por não cumprir um requisito necessário para a maioria dos procedimentos de contratação.¹¹

Porém, essa não parece ser a melhor posição.

Em que pese a obrigatoriedade do parecer, a ausência do controle preventivo configura mera irregularidade administrativa, que não importa necessariamente a nulidade do ajuste, sendo sanável, desde que não haja dano à atividade administrativa ou ao interesse público.¹²

Mas, ainda que haja vício grave no processo, é possível a convalidação¹³ se se constatar que a invalidação trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme

⁹ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

(...)

Parágrafo único. 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.

¹⁰ Assim também entende Marçal Justen Filho. (JUSTEN FILHO, Marçal ... [et al]. *Covid-19 e o direito brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveirs & Talamini, 2020, Kindle Version, location 713-3136)

¹¹ Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 512; e CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. atual. De acordo com o Novo CPC e com a Lei nº 13.256, de 04.02.2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 143. Na mesma toada, em voto proferido no julgamento do Processo nº 011.135/20018 do Tribunal de Contas da União - TCU, o Ministro Relator entendeu que **a apresentação posterior do parecer jurídico não é capaz de sanar a irregularidade**. Isso porque, se acrescentada após a realização da contratação, a manifestação da assessoria não poderá servir de suporte à decisão do administrador, de forma que não cumprirá sua finalidade. Veja-se: "*Outra irregularidade que não foi elidida consiste na ausência do pronunciamento do órgão jurídico acerca da minuta do contrato, em contrariedade ao parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Como bem asseverou a analista da Secex/PE (fl. 516, vol. 8), a apresentação posterior do parecer jurídico (fls. 503/504, vol. 8) não sana a irregularidade, pois, se não constava anteriormente nos autos do processo licitatório, não poderia ter servido de suporte para a decisão do Administrador, não estando atendido, desse modo, o fim visado pela lei de licitações.*" (Acórdão nº 2004/2007, Plenário, Processo nº 011.135/20018, Relator Min. Benjamin Zymler).

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 689.

¹³ Convalidação é o ato administrativo concreto que visa a conservar o ato inválido e/ou seus efeitos. O ato de convalidação somente será cabível se: (a) tiver como pressuposto objetivo (motivo) a existência de um ato administrativo inválido; (b) for possível produzir validamente na atualidade o ato inválido (porque já o seria na época em que foi editado); (c) houver a possibilidade de retroação (efeitos *ex tunc*). MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *A estabilidade do contrato administrativo à luz da segurança jurídica*. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 545-586

decisão plenamente motivada, nos termos do art. 52, parágrafo único, III, da Lei estadual nº 5.427/09¹⁴. Afinal, quanto maior a urgência, mais flexíveis devem ser as exigências formais, sob pena de se sobrepor a forma ao fim ou, dito em outros termos, subjugar o valor constitucionalmente tutelado à forma.¹⁵

Tais premissas se encontram em perfeita sintonia com o artigo 22, *caput* e §1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, que assim dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Parece razoável, portanto, sustentar que a LINDB provê um argumento **consequencialista** para afastar a exigência referida. Essa situação precisará ser justificada à luz das circunstâncias do caso pelo gestor.¹⁶ Isto foi feito nestes autos, através da justificativa de urgência extrema resultante da pandemia de Covid-19.

Sendo assim, passa-se à análise dos requisitos da contratação.

3.1.2. Da justificativa para a presumida situação de emergência

Para haver contratação direta por dispensa de licitação na Lei 13.979/20, é necessário que a alegada circunstância emergencial¹⁷ fique demonstrada. A fim de facilitar a demonstração, o artigo 4.º-B, estabeleceu que as contratações diretas com fundamento na referida lei presumem-se¹⁸ atendidas as condições de:

I - ocorrência de situação de emergência;

¹⁴ Art. 52. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Parágrafo único. Admite-se convalidação voluntária, em especial, nas seguintes hipóteses:
(...)

III. quando, independentemente do vício apurado, se constatar que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme decisão plenamente motivada.

¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. *Desastres naturais e as contratações emergenciais*. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 149-178, jan./abr. 2014.

¹⁶ VITORELLI, Edilson. *A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos: um novo paradigma*. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 195-219, out./ dez. 2019.

¹⁷ Segundo Antonio Carlos Cintra do Amaral, um caso é de emergência quando reclama solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à empresa (obviamente prejuízo relevante) ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou, ainda, provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade de suas atividades específicas. (AMARAL, Antônio Carlos Cintra apud FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 49)

¹⁸ A presunção, baseada na verossimilhança, generaliza o que normalmente ocorre em certos casos, estendendo as consequências jurídicas de um fato conhecido a um desconhecido. Daí Brethe de la Gressaye e Laborde-Lacoste (*Introduction Générale à l'Étude du Droit*) dizerem que na presunção considera-se como verdadeiro o que é provável. (GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. 49ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 25). Além disso, a presunção que se estabelece ao artigo 4.º-B , I, II, III, da Lei 13.979/20, é absoluta, afastando a necessidade de comprovação. (JUSTEN FILHO, Marçal ... [et al]. *Covid-19 e o direito brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020, Kindle Version, location 508-3136.)

- II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
- IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

A presunção absoluta, em relação aos três primeiros incisos, é pertinente, pois, segundo levantamento da universidade norte-americana Johns Hopkins para o COVID-19, foram identificados, globalmente, mais de 2 milhões de casos e mais de 45 mil mortes.¹⁹ E, segundo o Relatório de Situação da OMS para o COVID-19 nº 58, de 18.03.2020 (WHO, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 58*), há avaliação de risco global muito alto.²⁰

Logo, basta tão somente que o gestor justifique concretamente o vínculo de pertinência, direto ou indireto, do objeto da contratação e as condições prováveis indicadas pelo legislador, havendo presunção relativa²¹ do quantitativo descrito no termo de referência nesse caso²².

No caso dos autos houve tal manifestação, no documento SEI 3981727 da Subsecretaria Executiva:

Tendo em vista o crescente aumento de casos relativos ao Coronavirus (COVID 19), com base na Lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020, artigo 4º, e ainda o Decreto nº 46.966 de 11 de março de 2020, autorizo a abertura para a aquisição de 300 ventiladores pulmonares com monitores, sendo 100 entregues em 5 dias e 200 em 10 dias em regime de urgência..

3.1.3. Apresentação do termo de referência

Segundo a legislação, o termo de referência é o documento que contém os elementos necessários, suficientes e adequadamente precisos para caracterizar o objeto da licitação e que permite a avaliação do custo e a definição dos métodos e do prazo de execução (artigo 6º, IX, Lei nº 8.666/93 e artigo 11, do Decreto Estadual nº 46.642/19).

Diante da situação de emergencial de saúde pública, a Lei nº 13.979/20 permitiu a apresentação de termo de referência simplificado, cujos elementos serão os seguintes: a) declaração do objeto; b) fundamentação simplificada da contratação; c) descrição resumida da

¹⁹ Mais informações em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 22:03/2020.

²⁰ Mais informações em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200318-sitrep-58-covid-19.pdf?sfvrsn=20876712_2. Acesso em: 22:03/2020.

²¹ A definição do quantitativo não é, como são as hipóteses dos três incisos anteriores, uma referência externa ao contrato e não-condicionada pela atividade do agente público. Ao contrário, haverá ato decisório do agente estipulando concretamente a dimensão do quantitativo, logo sujeito a controle da ocorrência de dolo. (JUSTEN FILHO, Marçal ... [et al]. *Covid-19 e o direito brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveiros & Talamini, 2020, Kindle Version, Location 1.067-3136)

²² Decreto Estadual nº 46.966/20: Art. 2º - Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto neste Decreto, além das presunções estabelecidas no art. 4º-B e 4º-E da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, presumir-se-á justificado o quantitativo descrito no Termo de Referência.

solução apresentada; d) requisitos da contratação; e) critérios de medição e pagamento; f) estimativas dos preços obtido; e g) adequação orçamentária.²³

Além disso, caso o bem ou serviço que se queira contratar se caracterize como comum²⁴, o artigo 4º-C, da Lei 13.979/20²⁵, dispensa a apresentação de estudo preliminar. Em paralelo, de acordo com o artigo 4º-D, da Lei 13.979/20²⁶, o gerenciamento de riscos somente será exigido na gestão do contrato.

No caso dos autos, após a justificativa trazida aos autos para a contratação pretendida, foi elaborado o termo de referência pelo setor requisitante que abrange a aquisição de 300 respiradores pulmonares.

Contudo, acerca da elaboração do referido, é oportuno que seja explicitado o motivo pelo qual o termo não tem assinatura de técnico com expertise pertinente ao objeto a ser contrato, haja vista a notória especificidade técnica do objeto e destaque no enfrentamento aos agravamentos do Covid-19.

3.1.4. Razões de escolha do contratado

Para as hipóteses de contratação direta de bens e serviços, também deve ser apresentada justificativa fundamentada da escolha do fornecedor ou executante, a qual, conforme orientação do TCU²⁷, sempre que possível, deverá ser feita com base em elementos que demonstrem que: a) o fornecedor possui capacidade técnica compatível com a complexidade e o porte do objeto a ser

²³ Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o **caput** conterá

I - declaração do objeto;

II - fundamentação simplificada da contratação;

III - descrição resumida da solução apresentada;

IV - requisitos da contratação;

V - critérios de medição e pagamento;

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

a) Portal de Compras do Governo Federal;

b) pesquisa publicada em mídia especializada;

c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;

d) contratações similares de outros entes públicos; ou

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e

VII - adequação orçamentária.

²⁴ Consideram-se bens e serviços comuns, por definição legal, "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002). Com efeito, na lição doutrinária de Marçal Justen Filho, "bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública". JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 37.

²⁵ Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.

²⁶ Art. 4º-D O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

²⁷ Decisão 627/1999, Plenário.

contratado²⁸ e atende aos requisitos relacionados a habilitação jurídica e a qualificação econômico-financeira²⁹; b) encontra-se em situação de regularidade com a Seguridade Social.

Excepcionalmente, no caso de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço – que se estende à hipótese de prazo de entrega de material³⁰ –, o artigo 4º-F, da Lei nº 13.979/20³¹, dispensa a apresentação de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados os relativos à Seguridade Social e ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do artigo 7º da Constituição, cuja obrigatoriedade permanece.

No que concerne à documentação de habilitação da contratada, não cabe à ASJUR e sim aos fiscais do contrato e à Coordenação de Contratos observarem se a empresa contratada possui as condições as condições de habilitação e qualificação exigidas quando da celebração do instrumento, devendo-se atentar, inclusive, quanto ao prazo de validade das certidões apresentadas.

Não há, contudo, juntada da documentação técnica apontada no item 5 do termo de referência, fato que deve ser abordado pelo ordenador de despesas e setor técnico, haja vista que a dispensa de documentos de habilitação somente é possível no caso de restrição de fornecedores, nos artigo 4º-F, da Lei nº 13.979/20.

²⁸ **Enunciado n.º 39 - PGE: Qualificação técnica do licitante**

1. As exigências de qualificação técnica têm por objetivo verificar, pela análise de sua experiência pretérita, se o licitante possui condições técnicas para executar a contento o objeto do certame, evitando que o Poder Público contrate com pessoas desqualificadas.

2. Tais exigências: (i) devem ser formuladas à luz do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, limitando-se àquelas que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo art. 30 da Lei n. 8.666/93; (ii) devem ser compatíveis com a complexidade do objeto licitado; (iii) exigem prévia motivação técnica quanto à sua necessidade, suficiência e pertinência dos parâmetros fixados, para não restringir a competitividade e assegurar a plena concorrência entre os participantes.

3. A qualificação técnica inclui tanto a capacidade técnico-operacional, que é relacionada à sociedade empresária, quanto a capacidade técnico-profissional, concernente a sua equipe técnica e/ou responsável técnico.

4. Um único atestado técnico é suficiente para a demonstração da experiência anterior do licitante em relação à execução do objeto licitado, sendo possível o somatório de atestados de períodos concomitantes para comprovar a sua capacidade técnica.

5. A capacidade técnico-operacional não deve ser aferida mediante o estabelecimento de percentuais mínimos que estejam acima de 50% em relação aos quantitativos dos itens de maior relevância.

6. A comprovação do desempenho anterior do profissional envolvido na contratação se dá por meio de atestado de capacidade técnica, na forma do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

7. A identificação e a especificação das atribuições a serem desempenhadas pela equipe técnica e/ou pelo profissional responsável pelo objeto da contratação devem estar previstas no edital e no contrato, em especial em se tratando de serviço técnico profissional especializado, ficando a contratada obrigada a garantir que os referidos integrantes executem pessoal e diretamente o objeto do contrato.

²⁹ **Enunciado n.º 18-PGE:** Além dos requisitos previstos no art. 26, parágrafo único da Lei nº 8.666/93, nas situações de contratação direta e indispensável: a) a manifestação das Assessorias Jurídicas, não exigível nas hipóteses do art. 24, incisos I e II; e b) o atendimento dos requisitos de habilitação pelas empresas contratadas.

³⁰ Decreto Estadual nº 46.966/20: Art. 3º - A restrição de fornecedores ou prestadores de serviço referida no art. 4º-F da Lei Federal nº 13.970, de 6 de fevereiro de 2020, também se estende ao prazo de entrega de material.

³¹ Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º da Constituição.

3.1.5. Estimativa de preços

Para os casos de dispensa de licitação é necessário, ainda, que haja justificativa de preço devidamente formalizada no respectivo procedimento, comprovando a adequação dos custos e conformidade dos valores praticados ao de mercado, evitando contratações desastrosas, não vantajosas ou inadequadas. A Administração tem o dever de buscar, sempre, a maior vantagem para o interesse público.³²

No entanto, tratando-se de um período de excepcionalidade, diferentemente do Decreto nº 46.642/19³³ e do enunciado nº 02 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ³⁴, o art. 4º-E, §1º, VI, da Lei nº 13.979/20 estabelece a possibilidade de a estimativa dos preços se dar por meio de, no mínimo, uma das seguintes fontes:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;

A despeito da possibilidade, é dever do gestor, sempre que possível, obter 3 (três) fontes de referência, nos termos do artigo 1º, §2º, do Decreto Estadual nº 46.966/20³⁵. Caso a estimativa indique que os preços superam as oscilações ocasionadas pela variação de preços, não haverá impedimento à contratação, mas demandará justificativa do gestor.³⁶ **E, ao particular, o ônus de comprovar, ainda que posteriormente (visto que, nesse momento excepcional, o atendimento à população não pode ser obstado), que os preços ofertados à Administração são compatíveis com os praticados no mercado³⁷, vedando-se a majoração sem justa causa³⁸.**

³² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 288.

³³ Apesar de o Decreto nº 46.684/19 ter suspenso a aplicação do Decreto nº 46.642/19, que regula a fase preparatória das licitações públicas estaduais, na presente manifestação adotar-se-á as disposições do Decreto suspenso, de modo a orientar o gestor no trâmite licitatório.

³⁴ Enunciado nº 2 do TCE: As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas e a obtenção das melhores condições de preço, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual.

³⁵ Art. 1º (...) §2º - A estimativa de preços de que trata o art. 4º-E, §1º, inciso VI, da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, deverá ser obtida, sempre que possível, mediante 3 (três) fontes de referência.

³⁶ Art. 4º-E, §3º, da Lei nº 13.979/20.

³⁷ Item 6.3 da Nota Técnica nº 01, de 27 de março de 2020, do TCE-RJ.

³⁸ **Lei Estadual nº 8.769/2020: Art. 1º** Fica vedada a majoração, sem justa causa, do preço de produtos ou serviços, durante o período em que estiver em vigor o Plano de Contingência do Novo Coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde.

§ 1º Para os fins da definição de majoração de preços de que trata o caput deste artigo deverão ser considerados os preços praticados em 01 de março de 2020.

§ 2º A proibição de que trata o caput deste artigo se aplica aos fornecedores de bens e serviços nos termos do artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor.

Mesmo se tratando de um período de emergência, exige-se a estimativa de preços. Em última hipótese, desde que haja justificativa, será dispensada a citada estimativa de preços.³⁹

Na situação em análise, houve autorização para prosseguimento do procedimento com uma única proposta (4017801). Cumpre observar que a proposta enviado pela empresa A2A informática e o autorizo para tramitação com apenas uma proposta são do dia 31 de março.

Tal situação chama a atenção já que **não é possível localizar remessa de e-mails (ou qualquer outro registro formal) com pedido de cotação para quaisquer outros fornecedores, para que seja atestada a compatibilidade do preço com o mercado.**

O fato deve ser aclarado, mesmo porque existem outros dois procedimentos de compra com objetos que, salvo opinião técnica em contrário, são semelhantes ou idênticos. São eles os processos SEI-080001/007407/2020 e SEI-080001/005899/2020, de forma que não transparece o motivo pelo qual não foram cruzadas as referências de valores em cada procedimento para formação de preço estimado e compatível com o mercado.

Também não se consultaram outras fontes de pesquisa, como bancos de preços públicos, a exemplo do SIGA e do ComprasNet. Assim, faz-se necessária complementação ou apresentação de justificativa no caso em análise para que seja explicitado o motivo da autorização, tendo em vista que o decreto n.º 46.991/20 estipula que *sempre que possível devem ser usadas três fontes de referência expostos nos art. 4-E, VI.*

Em síntese: embora não se possa afirmar *a priori* que os preços praticados sejam abusivos, o que extrapolaria o âmbito de atribuição da Subsecretaria Jurídica, o referido procedimento traz dúvida razoável sobre a aptidão das referidas empresas em contribuir adequadamente para a formação do preço de mercado do bem contratado, **sendo certo que o volume e valor dos contratos, a natureza dos bens envolvidos, bem como a atual circunstância de escassez de recursos, recomendariam a realização de um procedimento mais cuidadoso.**

O vício acerca da justificativa do preço não está presente apenas nesse processo emergencial, mas em muitos outros, tendo levado o i. Procurador Geral do Estado ([4237971](#)), após acolhimento da Promoção Conjunta BBS/CCF/MFC/PE n° 01/2020 ([4238621](#)), a recomendar:

c) Em relação às **estimativas de preços**, recomenda-se:

c.1) primeiramente, **a revisão de todos os processos de contratação direta da Covid-19, com o fim de realizar, naqueles em que ela não tiver se verificado, efetiva estimativa de preços com base no artigo 4º-E, §1º, inciso VI, da Lei Federal nº 13.979/2020 e no artigo 1º, § 2º, do**

³⁹ Art. 4º-E, 2º, da Lei nº 13.979/20.

Decreto n. 49.991/2020, ou, em caso de impossibilidade, a apresentação justificativa circunstanciada de sua dispensa;

c.2) realizada a estimativa de preços e **constatada a celebração de contrato por valores superiores ao estimado, deve o gestor verificar se a diferença decorre de oscilações ocasionadas pela variação de preços**, hipótese em que, mediante circunstanciada justificativa da vantajosidade da manutenção, **poderá ser convalidada a contratação**, nos termos do artigo 4º-E, §3º, da Lei Federal nº 13.979/2020 e do artigo 52 da Lei estadual 5.427/09;

c.3) na hipótese de **constatação de sobrepreço**, ressalvada a hipótese de manutenção da contratação referida no item 'c.2' acima, deve o gestor adotar todas as providências para o ressarcimento dos valores em excesso já despendidos, inclusive mediante **glosa/retenção cautelar de pagamentos vincendos ou pendentes, ou, em caso de prévio exaurimento do contrato, suscitar o ajuizamento de medida judicial à Procuradoria Geral do Estado para o ressarcimento**. Nos contratos de execução diferida, deve o gestor avaliar a vantajosidade de se manter a contratação, sobretudo à luz do princípio da continuidade dos serviços públicos. Caso pretenda manter a avença, deverá questionar ao particular contratado se ele concorda com a readequação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato ao preço obtido na estimativa de preços, devendo abarcar, inclusive, o ressarcimento de valores em excesso já recebidos. Em caso positivo, poderá ser celebrado termo aditivo para convalidação do contrato, consoante artigo 52 da Lei estadual 5.427/09. Caso o gestor não considere vantajosa a manutenção do contrato ou o particular não concorde com a readequação do preço, deve o gestor instaurar processo administrativo em contraditório para fins de decretação de nulidade da contratação.⁴⁰

Por essa razão, salvo a existência de justificativa, deve ser realizada nova estimativa, nos termos do item c.1 do despacho do i. Procurador Geral do Estado. A partir disso, caso sejam constatadas oscilações pela variação de preços, deve-se justificar nos termos do item c.2. Por outro lado, caso haja sobrepreço e o ajuste tenha sido convalidado, deve o gestor adotar todas as providências para o ressarcimento dos valores em excesso já despendidos, conforme o item c.3.

3.1.6. Da adequação orçamentária

De acordo com o artigo 4º-E, §1º, VI, da Lei nº 13.979/20⁴¹, as despesas decorrentes da contratação que se pretende efetivar devem ser precedidas da competente adequação orçamentária. Inclusive, deve ter adequação no exercício vindouro, se for o caso, sendo vedada a realização sem o prévio empenho, o que foi providenciado (3873745).

4. Da análise da minuta

O instrumento contratual é documento obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos

⁴⁰ Processo - [SEI-140001/008049/2020](#)

⁴¹ Art. 14 (...)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o **caput** conterà (...)

VII - adequação orçamentária.

limites daquelas duas modalidades de licitação. Nos demais casos é facultada à administração sua substituição por outros instrumentos hábeis, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço⁴².

Nesse sentido, o termo de referência (3844597) estipula a necessidade de aquisição de 400 ventiladores pulmonares e aluguel de outros 300. No entanto, a minuta somente se refere à aquisição, de forma que parte do objeto do termo de referência, o aluguel de 300 ventiladores, presente na classificação orçamentária (3855288) e no valor do contrato apresentado, permanece sem a juntada de instrumento contratual.

Nesse sentido fica importante a correção do objeto e adequação do valor do contrato.

As cláusulas dos contratos nº 014/2020 (3864470), obedece parcialmente às prescrições legais vigentes e orientações da PGE. Por esta razão, sugerem-se algumas alterações, por meio de termo aditivo:

- Recomenda-se a substituição da **cláusula segunda** nos seguintes termos da minuta-padrão da PGE:

“CLÁUSULA SEGUNDA: DO PRAZO

O contrato terá prazo de duração de (até seis meses), contados a partir de dd/mm/aaaa, e poderá ser prorrogado por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

PARÁGRAFO ÚNICO – Caso cesse a situação de emergência de saúde pública durante a vigência deste contrato, é facultado à CONTRATANTE resilir unilateralmente o contrato.”

- Nota-se na **cláusula décima** da minuta que houve a redução da garantia para o percentual de 2% sem qualquer justificativa antecedente. No entanto, a nota explicativa nº 12 e 12-A da minuta-padrão de compras elaborada pela d. Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro – PGE/RJ⁴³, que vincula e orienta a presente Assessoria, nos termos do Decreto nº 40.500/07⁴⁴, estabelece a

⁴² Art. 62, da Lei nº 8.666/93.

⁴³ 12) A garantia **poderá ser dispensada**, e a cláusula suprimida, a critério e com justificativa específica da Autoridade Competente (art. 56, *caput* da Lei nº 8.666/93).

12.1) **Poderá ser adotado percentual de até 5%** (cinco por cento), na forma do art. 56, §2º da Lei nº 8.666/93, a critério e com justificativa específica da autoridade competente.

⁴⁴ **Art. 1º** - Art. 1º - O Sistema Jurídico do Estado do Rio de Janeiro, sob coordenação da Procuradoria Geral do Estado, é integrado pelos seguintes órgãos:

I - ÓRGÃO CENTRAL: Procuradoria Geral do Estado

II - ÓRGÃOS LOCAIS: Assessorias Jurídicas dos órgãos integrantes da Administração Direta

III - ÓRGÃOS SETORIAIS: Assessorias Jurídicas das entidades integrantes da Administração Indireta

Art. 3º - Compete à Procuradoria Geral do Estado, no exercício do controle e supervisão dos órgãos setoriais do Sistema Jurídico Estadual:

(...)

III - elaborar minutas padronizadas de editais de licitação e de contratos, convênios, ajustes e acordos, inclusive os de natureza trabalhista;

Art. 4º - Compete aos órgãos locais e setoriais do Sistema Jurídico Estadual:

necessidade de justificativa da autoridade competente na dispensa ou adoção da garantia. Esta pendência deve ser sanada.

- Deve-se substituir a **cláusula décima primeira** para que preveja a possibilidade de acréscimo ou supressão em até 50% do valor inicial atualizado do contrato, nos termos da minuta-padrão da d. PGE:

“O presente contrato poderá ser alterado, com as devidas justificativas, nas hipóteses previstas no artigo 65, da Lei nº 8.666/93, mediante termo aditivo.

Nota Explicativa: Se, diante do caso concreto, o gestor decidir pela aplicação do previsto no art. 4º-I, da Lei no. 13.979/2020, deve-se incluir o seguinte dispositivo:

PARÁGRAFO ÚNICO: A CONTRATADA fica obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato.”

- A redação da **cláusula décima terceira** deve ser adequada à minuta padrão da PGE-RJ, recentemente alterada pelo Of.PGE/PG15/CCAPSJ SEI N°09;
- Insira-se a cláusula décima sétima da minuta padrão da PGE:

“CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA: CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

A CONTRATADA se obriga a manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na contratação.”

- Altere-se a redação da **cláusula décima sétima**, que versa sobre a publicação, para a seguinte redação:

DA PUBLICAÇÃO E CONTROLE DO CONTRATO

Após a assinatura do contrato os seus dados serão imediatamente disponibilizados em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome da CONTRATADA, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição, devendo ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado, para conhecimento, cópia autenticada do contrato, na forma e no prazo determinado por este.

- Sejam juntados os anexos que não puderam ser analisados pela ausência;

5. Das medidas juridicamente possíveis para os vícios no procedimento e eventuais inadimplências do contratado

A Subsecretaria Executiva encaminhou os autos para, além da análise da viabilidade jurídica da contratação, esclarecer aos seguintes pontos: 1) Viabilidade ou não de manutenção das

I - observar a orientação técnico-jurídica fixada pela Procuradoria Geral do Estado, cumprindo a todas as suas determinações e recomendações;

avenças; 2) Em caso positivo, quais seriam as possíveis formas de adequação legal?; 3) Em caso negativo, quais seriam as possíveis formas de descontinuidade das avenças?; 4) No caso dos vícios apontados (“*red flags*” e indicadores) é possível sua convalidação?; 5) Em caso positivo, quais as formas de os realizar? 6) Há possibilidade de imposição sancionatória por parte do Estado?; 7) Em caso positivo, há discricionariedade por parte do gestor na possível aplicação do sancionamento? 8) Há necessidade de encaminhamento de peças para órgãos de controle?

5.1. Da validade, vigência e eficácia dos contratos firmados

O contrato é válido a partir do momento que foi assinado pelas partes em conformidade com a ordem jurídica. É vigente a partir do momento em que pode começar a produzir efeitos. É eficaz desde que produza os seus efeitos.⁴⁵ Com base em tais premissas, o art. 26, *caput*, da Lei 8.666/93⁴⁶ estabelece que a eficácia dos contratos fica condicionada à publicação do ato de dispensa ou inexigibilidade na imprensa oficial, no prazo de cinco dias contados de sua ratificação pela autoridade superior.

Ocorre que não pode ser aplicado o art. 26 da Lei nº 8.666/1993 às contratações regidas pela Lei Federal nº 13.979/2020. E não pode, porque os §2º do artigo 4º, da Lei 13.979/2020⁴⁷, diferentemente da Lei nº 8.666/93, não condicionou a eficácia do ato à prévia publicação. Manteve, assim, a linha lógica e coerente de suas disposições: celeridade, definição do essencial e pontos de controle. O controle social continuará tendo na publicidade um dos instrumentos necessários à efetividade.⁴⁸

Por esse motivo, a vigência e a eficácia do contrato administrativo começam a partir do momento em que se tornou válido, ou seja, da sua assinatura, desde que não haja fixação de maneira diversa no instrumento. E a publicidade, nesse caso, serve apenas para o efetivo controle social, não sendo condição suspensiva como é na Lei 8.666/93.

Eventual ausência de assinatura de uma das partes do contrato e/ou publicação, não descaracterizam a validade do ajuste, bastando que se corrijam tais nos termos do art. 52, *caput*

⁴⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 1183 p.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Art. 4º (...) § 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

⁴⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; TEIXEIRA, Paulo Roberto; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Direito Provisório e A Emergência do Coronavírus*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 67.

da Lei 5.427/09⁴⁹, isto é, assinando o contrato e publicando-o imediatamente na forma §2º do artigo 4º, da Lei 13.979/2020.

5.2. Da (ausência de) discricionariedade na aplicação das sanções e na dosimetria das sanções

A Administração Pública e o contratado devem cumprir à risca as suas obrigações, o que é fundamental para a eficiência do contrato. Nesse sentido, o inciso III do art. 58 da Lei nº 8.666/93⁵⁰ outorga à Administração a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos. A rigor jurídico, não se trata de mera prerrogativa, como se fosse uma espécie de faculdade. A Administração tem o **poder-dever** de fiscalizar a execução dos contratos.⁵¹ Caso constatada a inadimplência do contratado após a fiscalização, exsurge a o poder-dever de a Administração aplicar as sanções pertinentes ao caso concreto, mediante contraditório prévio, com fundamento nos artigos 58, inciso IV, e 87 da Lei nº 8.666/93.⁵²

Portanto, apesar das divergências, não há que se falar em existência de discricionariedade em imposição de sanção administrativa⁵³, entretanto, há discricionariedade do administrador na dosimetria da pena, ou seja, em definir o quão grave será a conduta do contratado.⁵⁴

⁴⁹ **Art. 52.** Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

⁵⁰ Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

(...)

III - fiscalizar-lhes a execução;

⁵¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo: Coleção Fórum Menezes Niebuhr*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 892.

⁵² Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

IV - **aplicar sanções** motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes **sanções**:

I - advertência;

II - **multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato**;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

⁵³ A primeira posição entende que a Administração possui discricionariedade para imposição de sanções aos contratados, não havendo que se falar em tipicidade dos ilícitos contratuais (CRETILLA JÚNIOR, José. *Das licitações públicas*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 386 e 399). A segunda posição entende que é da natureza das penalidades administrativas, entre as quais inclui as contratuais, “o *abrandamento do rigor na tipificação da conduta que gera o juízo de reprovação*”, logo a Administração dispõe de espaço discricionário para dosar a penalidade apropriada, desde que cumprido o devido processo legal (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 5. ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2002, p. 788). A terceira posição frisa pela total ausência de discricionariedade administrativa para imposição de penalidades aos contratados e exige que a tipificação de infrações contratuais seja feita mediante lei (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 882). A quarta posição é no sentido que as sanções administrativas podem ser aplicadas por “*infringência de norma da Administração estabelecida em lei (em sentido geral, compreendendo também o regulamento, os cadernos de encargos etc.) ou no próprio contrato*”, de maneira que, embora resguarde-se a discricionariedade administrativa, exige-se a tipicidade como requisito para a imposição da sanção. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 229.

⁵⁴ GUTIERREZ, Raul Ciampolini. *Discricionariedade na aplicação de sanção administrativa*. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 13, p. 7594, jan./abr. 2016.

Tal liberdade de valoração não é plena, pois deve obedecer ao prévio e efetivo contraditório, à proporcionalidade na aplicação das sanções⁵⁵ e a dosimetria estabelecida §2º do art. 22, da LINDB.⁵⁶ Nesse último caso, a boa-fé do contratado funciona como um redutor parcial da discricionariedade.⁵⁷

5.3. Da manutenção ou extinção dos ajustes

A regra é que as avenças continuem até o seu fim, afinal o contrato administrativo visa ao interesse público. Ainda que haja vício, a primeira alternativa é tentar saná-los. Apenas se houver descumprimento grave a ponto de colocar em risco os direitos fundamentais e as necessidades administrativas é que deve ser rescindido o ajuste⁵⁸, nos termos do art. 77 e 78 da Lei 8.666/93.⁵⁹ Essa avaliação, frise-se, cabe ao gestor.

Por outro lado, a par da inexecução contratual, admite-se a extinção do ajuste por meio de rescisão amigável⁶⁰ (tecnicamente conhecida como *resilição* ou *distrato*⁶¹), que: (i) não é cabível quando configurada outra hipótese que daria ensejo à rescisão; (ii) somente pode ocorrer quando for conveniente para a Administração; e (iii) não pode, jamais, resultar em prejuízo para

⁵⁵ Logo, para **pequenas infrações** que não tenham causado qualquer dano, a Administração deve aplicar a pena de advertência; para a eventualidade de reincidência no cometimento de pequenas infrações, e para as hipóteses de **infrações mais gravosas**, mas que não justifiquem a rescisão do contrato, a pena indicada é a **multa**. Quando houver violação de cláusula do contrato que justifique sua rescisão, deve ser aplicada a **pena de suspensão temporária**. Em hipótese de fraude praticada pelo contratado, deve ser aplicada a pena mais rigorosa, a **declaração de inidoneidade**. Observa-se que a aplicação das duas últimas penas – suspensão temporária e declaração de inidoneidade – **podem ser acumuladas com a aplicação de multa**, nos termos do §2º do art. 87, Lei 8.666/93. FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 6. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015. Pág. 519

⁵⁶ Art. 22. (...)

§ 2º. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (grifou-se)

⁵⁷ A boa-fé do cidadão perante o direito e a administração pública é capaz de lhe gerar benefícios igualmente em matéria sancionatória. Em outras palavras, o particular que comete infração do direito administrativo (por exemplo, infração administrativa sanitária, ambiental, concorrencial etc.) poderá se beneficiar de uma redução da sanção caso tenha agido de boa-fé, ou seja, caso a violação por ele operada tenha ocorrido sem o intuito de cometer a infração no caso concreto. Note-se, contudo, que essa hipótese não representa um caso de redução integral da discricionariedade administrativa, senão mera redução parcial. MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. – RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 259, p. 207247, jan./abr. 2012

⁵⁸ A rescisão, por outro lado, tem cabimento quando o fim do contrato decorre de **descumprimento ou inadimplemento contratual**. Segundo o i. jurista Flávio Amaral Garcia, a rescisão ocorre quando há o inadimplemento de uma das partes, sendo certo que somente a Administração pode rescindir o contrato unilateralmente. GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e Contratos Administrativos - Casos Polêmicos*. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 383.

⁵⁹ Essa possibilidade legal, entretanto, deve ser encarada com a máxima cautela, porquanto não está dando “carta branca” ao administrador público para rescindir qualquer acordo que não esteja sendo executado nas condições preestabelecidas, derivando, isto sim, de uma avaliação séria, cuja conclusão desemboque na certeza do risco ao interesse público. BITTENCOUR, Sidney. *Licitação Passo a Passo: Comentando Todos Os Artigos da Lei Nº 8.666/93 Totalmente Atualizada*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 634.

⁶⁰ Esta hipótese tem previsão expressa no art. 79, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

⁶¹ A *resilição*, *distrato* ou *rescisão amigável* é o desfazimento do contrato por simples manifestação de vontade, ou seja, “ocorre quando as partes simplesmente não mais desejam prosseguir no contrato”. FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael; VIANNA, Rodrigo. *Direito administrativo contratual*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, p. 150. v. 2.

o contratante.⁶²⁻⁶³ A fixação de tais requisitos serve como limitação da discricionariedade administrativa para a extinção da relação contratual, razão pela qual deve ser observada.

Em ambas hipóteses, deve-se cumprir o art. 79, §1º, da Lei 8.666/93.⁶⁴

6. Conclusão

Em face do exposto, na forma do artigo 2º, incisos I e VI, da Lei Estadual nº 5.414/2009, opina-se nos seguintes termos:

1. Seja justificada a assinatura do termo de referência por outro que não profissional com pertinência de expertise com o objeto a ser contratado;
2. Conforme item 3.1.3 da presente manifestação, deve ser realizada nova pesquisa para estimativa de preços, termos do item c.1 do despacho do i. Procurador Geral do Estado. A partir disso, caso se constate oscilações, deve-se justificar nos termos do item c.2. Por outro lado, caso haja sobrepreço e o ajuste tenha sido convalidado, deve o gestor adotar todas as providências para o ressarcimento dos valores em excesso já despendidos, conforme o item c.3.
3. Promova-se as alterações nos contratos, por meio de termo aditivo, nos termos do item 4 do presente parecer;
4. Seja alterada a fundamentação da dispensa de licitação registrada na nota de empenho para o dispositivo legal da lei n.º 13.979/2020, IV;
5. Atenda-se o artigo 4º, §§1º e 2º, da Lei nº 13.979/20, que determina a temporariedade da dispensa de licitação enquanto perdurar a emergência de saúde pública e o dever de publicar no sítio oficial específicos os dados fixados;
6. Remetam-se os autos à Procuradoria-Geral do Estado, em cumprimento ao artigo 4º, inciso IV da Lei Estadual nº 5.414/2009, ao artigo 4º, inciso V, §3º, do

⁶² TCU. Processo TC no 008.937/2016-8. Acórdão no 2.612/2016 – Plenário. Relator: ministro Benjamin Zymler.

⁶³ Este entendimento, aliás, é corroborado pela Nota 1 constante na minuta-padrão de distrato editada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), a qual salienta que "o instrumento em questão só pode ser firmado se todas as obrigações da contratada tiverem sido, até então, plenamente executadas."

⁶⁴ Art. 79 (...) § 1º A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.

Decreto Estadual nº 40.500/07⁶⁵ e à Orientação Administrativa nº 04⁶⁶, para a análise do possível impacto da presente contratação.

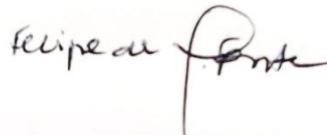
7. Encaminhe-se o presente processo administrativo para a Controladoria Geral do Estado, para ciência;
8. Após, remetam-se as informações ao Ministério Público Estadual e ao Tribunal de Contas Estadual.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2020.



DANIELLE TUFANI ALONSO
Procuradora do Estado do Rio de Janeiro
Assessora-Chefe da Secretaria de Estado de
Saúde
ID Funcional nº 42666112



FELIPE DE MELO FONTE
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Subsecretário Jurídico da Secretaria de
Estado de Saúde
ID Funcional nº 4334827-0

⁶⁵ Art. 4º - Compete aos órgãos locais e setoriais do Sistema Jurídico Estadual:

(...)

V - analisar, previamente, e, em seguida, devidamente instruído com parecer conclusivo, submeter à Procuradoria Geral do Estado os procedimentos que tenham por objeto:

(...)

h) matéria de grande importância, impacto ou possibilidade de repercussão geral para a Administração Pública;

(...)

§ 3º - Para fins da alínea h do inciso V, será considerada "matéria de grande importância, impacto ou possibilidade de repercussão geral para a Administração Pública", necessariamente e sem prejuízo de outros, todo processo, ato, contrato ou demais acordos, inclusive seus respectivos termos aditivos, que impliquem criação ou execução de despesa, inclusive por renúncia de receitas, com impacto financeiro-orçamentário igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), ainda que meramente estimados e de implemento parcelado.

⁶⁶ Orientação Administrativa PGE nº 04

I. Devem ser objeto de prévio exame jurídico, com Parecer conclusivo do Órgão Jurídico Local ou Setorial, as matérias que possam ter impacto sobre o Regime de Recuperação Fiscal do Estado, previsto na Lei Complementar nº 159 (tais como as vedações constantes do artigo 8º da citada lei), submetendo-se sempre tal parecer ao Procurador do Estado titular da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado a que esteja vinculado.

II. Presume-se a repercussão geral para a Administração Pública estadual, para fins de incidência do disposto no artigo 4º, inciso IV, da Lei Estadual nº 5.414/2009, e consequente sujeição obrigatória à aprovação do Procurador-Geral do Estado, dos pareceres exarados sobre as matérias que possam ter impacto no Regime de Recuperação Fiscal do Estado, exceto aquelas que já tenham sido objeto de análise pela Procuradoria-Geral do Estado.

Publicado: DO I, de 08/08/18 Pág. 23