PARECER JURÍDICO

CÓPIA

PROTOCOLO
Nº 8.257
DATA: 16 / 04 / 2020
HORA: 14:59
Assinatura responsável

Ao Chefe do Poder Executivo

Interessado: Município de Entre Rios/SC

Assunto: Suspensão de pagamento de contratos administrativos não executados

I- DO RELATÓRIO:

Trata-se de parecer jurídico com o escopo de orientação de suspensão de pagamentos/contratos administrativos não executados, não edição de projeto de lei que vise revisão de vencimento de servidores, ou aumento de qualquer natureza de vantagens indenizatórias, gratificações, e/ou congelamento de proventos e subsídios de servidores e agentes políticos, em decorrência da Infeção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19, enquanto está vigorar, ou até atingir a estabilidade econômica.

Diante da ocorrência da infeção acima citada, há consequências econômicas diante do congelamento das atividades econômicas, o que afeta de forma direta a arrecadação de receita pela Administração Pública, o que grande parte se dá por tributos, cabe ao gestor, tomar medidas que evitem gastos desnecessários, priorizando gastos, e evitando despesas que possam ser adiadas.

Ainda pelo fato de o nosso município se tratar de um município pequeno, o qual possui baixa arrecadação, dependendo mais de repasse dos demais Governos, o que dificulta a gestão, e ainda, pelo fato de grande parte de gastos ser destinado com o pessoal, e a possível queda na economia diante do Infeção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19, medidas devem ser tomadas.

Neste momento, deve o gestor ter ciência nos gastos a serem executados, devendo dar preferência aos serviços essenciais, evitar gastos desnecessários, e tomar medidas que visem a contenção/suspensão de gastos.

Assim, passo apreciação ao mérito, isso de forma explicativa em consonância a fundamentos jurídicos.

II- DO FUNDAMENTO:

Diante da infeção citada, os governos determinaram a suspensão de várias atividades, no setor privado e público, também adotado por esta Administração, isso por meios dos decretos nº. 019/20, 021/20, 022/20, 023/20 e 024/20.

Diante destas medidas, ocorreu a paralisação de vários setores desta Administração, o que impediu tanto os servidores como os contratados, em executar seus serviços, ou a entrega de bens, alimentos e etc.

Vejo como medida de contenção de gastos, a suspensão de pagamentos de contratos não executados, uma vez que não foram executados seus objetos, assim, como não houve prestação de serviços, entrega bens, alimentos e etc., a Administração não utilizou/usufrui aqueles, portanto, não deve haver remuneração.

Conforme já noticiado por alguns órgãos, cito aqui, o Poder Judiciário, Tribunal de Constas e o Ministério Público do nosso Estado, tomaram medidas com o escopo de contenção de gastos, pelo período que durar a infecção citada, ou até atingir a estabilidade econômica.

Assim, vejo como medida necessária/cautelar, a suspensão de contratos/pagamentos dos contratos que não foram executados durante a vigência da suspensão das atividades pela infecção citada, ou quanto esta perdurar.

Em que pese que as medidas de contenção sejam importantes, um ato que vise garantir a estabilidade econômica, não se pode perder de vista o cumprimento do princípio da legalidade, esculpido no artigo 37, *caput*, do Constituição Federal, assim, se vislumbra que a própria lei federal nº. 8.666/93, possui dispositivos que amparam à medida que ora pretende-se orientar, veja que o parágrafo único, do artigo 2º, estabelece que no contrato tenha obrigações recíprocas:

> "Parágrafo único. Para os fins desta Lei, **considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares**, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e **a estipulação de obrigações recíprocas**, seja qual for a denominação utilizada.". (Grifo nosso).

O artigo 65, I, *b*, possibilita a Administração alterar os contratos:

"Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei **poderão ser alterados**, **com as devidas justificativas**, **nos seguintes casos**:
I - **unilateralmente pela Administração**:
b) **quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência** de acréscimo ou **diminuição quantitativa de seu objeto**, nos limites permitidos por esta Lei;". (Grifo nosso).

Além das disposições legais, também deve prevalecer a consciência das partes, uma vez que a paralisação dos serviços, não seu deu por simples interesse da Administração, ou por irregularidades nas execuções dos contratados, mas sim, **diante da ocorrência da Infeção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19**, pois estamos vivenciando um fato imprevisível, **anormal**, **alheio à vontade da Administração**, o que torna os contratos ruinosos para a Administração, **o que acarreta uma situação que não deve ser tão somente suportada pela Administração**.

Cumpre destacar, que caso seja adotada a orientação deste jurídico, não estará caracterizado o locupletamento para nenhuma das partes, uma vez que não houve aproveitamento injusto, seja de bens/serviços pela Administração, seja de valores para o contratado, assim, não há extorsão e/ou enriquecimento ilícito.

Para a suspensão dos pagamentos/contratos, pode-se utilizar a teoria da imprevisão, o que cito os ensinamentos do Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Os pressupostos que determinam as partes a se obrigarem deixaram de existir e, se imprevisíveis as circunstâncias que de modo tão grave frustram a justificada expectativa dos contraentes, seria, evidentemente, injusto manter a economia do contrato contra a intenção da fé em que ele foi ajustado e concluído.". Nas épocas, porém, como a nossa, de grandes cataclisma políticos que surpreendem pela sua amplitude e a sua gravidade ainda aos homens colocados nas torres de comando, e forçam os governos em todos os países às mais drásticas medidas de emergência, seria sumamente injustificável que no domínio do comércio jurídico e da

liberdade contratual, que se fundam precisamente no pressuposto da continuidade da ordem estabelecida, se deixasse ao egoísmo individual o *poder, dissimulado em direito, de aproveita-se das circunstâncias imprevistas e anormais para transformar um instrumento de equilíbrio econômico, como é o contrato, em instrumento de extorsão dou de enriquecimento injusto*.". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 34. ed. rev. e atual. até a EC 99/17. São Paulo: Malheiros, 2019).

Pode ser utilizado o princípio da supremacia do interesse público sobre interesse do privado, aqui, trago os ensinamentos do doutrinador Celso Spitzcovsky:

"Este princípio é responsável pela possibilidade de o Poder Público, em nome dos interesses que representa, impor aos administrados, de maneira unilateral, o cumprimento de determinados comportamentos, ainda que nenhuma irregularidade tenha praticado. Dessa forma, estará o administrador autorizado a desconsiderar a existência de direitos, ainda que expressamente previstos na Constituição Federal, se conseguir demonstrar sua utilidade para a preservação do interesse público, desde que nos limites da lei e assegurada sua indenização.". (Spitzcovsky, Celso Direito administrativo esquematizado/Celso Spitzcovsky. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. (Coleção esquematizado® / coordenador Pedro Lenza).

Assim, é possível a suspensão de pagamentos/contratos que não houve execução de seu objeto nos períodos vigentes da suspensão das atividades da Administração diante da infeção citada, conforme disciplinados nos decretos municipais nº. 019/20, 021/20, 022/20, 023/20 e 024/20, e eventual prorrogação destes decretos, e nem mesmo, seja efetuado contratação desnecessárias.

Caso seja acatada a orientação, em respeito ao princípio da legalidade descrito no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, seja regularizada as suspensões por meio de decreto, e ainda, seja comunicado todos os contratados afetados.

Ainda, diante da notificação recomendatória circular nº. 002/2020, do MPC/SC, a qual visa medidas para contenção de gastos público diante da infecção citada, sugiro que o ali contido, seja acatado, e não seja elaborado neste ano, projeto de lei contento a revisão anual dos vencimentos de servidores públicos e/ou aumentos diferenciados de natureza, como vantagens indenizações e gratificações que não sejam necessárias, principalmente enquanto vigorar a referida infecção.

III- DA CONCLUSÃO:

Pelo exposto, **sugere-se**: a) suspensão de pagamentos/contratos que não houve execução de seu objeto nos períodos vigentes da suspensão das atividades da Administração diante da infecção citada, e eventual prorrogação, e nem mesmo, seja efetuado contratação desnecessárias; b) não seja elaborado neste ano, projeto de lei contento a revisão anual de vencimentos de servidores e/ou aumentos diferenciados de natureza, como vantagens indenizações e gratificações que não sejam necessárias, enquanto vigorar a referida infecção; e c) se acatada a orientação, seja regularizada as suspensões por meio de decreto, e ainda, seja comunicado todos os contratados afetados. É o parecer, salvo entendimento diverso do Chefe do Poder Executivo;

Setor Jurídico, Entre Rios/SC, 16 de março de 2020.

ELTON JOHN MARTINS DO PRADO
OAB/SC 42.539
(*Assessor Jurídico II*)

OBSERVAÇÃO: O presente parecer não tem caráter decisório, tendo em vista que se trata de parecer jurídico sobre assunto submetido à consideração do Setor Jurídico, **tem caráter meramente opinativo**, **e não vincula a decisão do administrador**.