



**Prefeitura de  
Porto Alegre**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
Procuradoria Geral do Município**

**PGM PARECER COLETIVO Nº 213**

**PROCESSO SEI Nº:** 20.0.000034080-5

**PARECER COLETIVO Nº:** 213/2020

**INTERESSADA:** ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ASSUNTO:** CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E PARCERIAS. CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR

**EMENTA:** EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE CARÁTER CONTINUADO E NAS PARCERIAS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, SEM FINS LUCRATIVOS, REGIDAS PELA LEI N. 13.019/14. CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR.

SENHOR PROCURADOR-GERAL

1. Trata-se de consulta da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG) quanto aos efeitos da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) sobre os contratos administrativos de prestação de serviço, locações e sobre as parcerias firmadas com as organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, após a decretação da Situação de emergência (Decreto n. 20.505, de 17 de janeiro de 2020) e do Decreto Municipal n. 20.520, de 20 de março de 2020, que estabeleceu a possibilidade de declarar a rescisão, redução ou suspensão do objeto de contratos, convênios e instrumentos congêneres firmados com a Administração Direta e Indireta.
2. Após o exame dos instrumentos contratuais vigentes no Município, em decorrência do Decreto Municipal n. 20.530, de 25 de março de 2020, que determinou que os titulares dos órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta apresentassem plano de ação ao Gabinete do Prefeito (GP) para reavaliação de todos os contratos e termos de parcerias, a fim de que fossem readequados e redimensionados ao mínimo necessário para atender as reais necessidades da Administração no período em que viger a situação de emergência, o expediente foi remetido a esta Procuradoria para manifestação.
3. Assim, em atenção à designação dos signatários para a análise dos efeitos da pandemia de COVID-19 sobre os contratos administrativos e parcerias, passa-se à análise conjunta, a qual detém cunho orientativo e se limita ao objeto da consulta.
4. É o relatório.
5. Com o intuito de atender adequadamente a consulta, inicialmente será examinado o histórico do evento e as diversas normativas editadas no âmbito federal, estadual e municipal, o enquadramento do evento no âmbito de direito administrativo e os seus respectivos consectários nos contratos de prestação de serviço de

natureza continuada, nos contratos de locação em que a Administração figura como locatária e nas parcerias regidas pela Lei n. 13.019/2014.

## I

### DO HISTÓRICO DOS ATOS NORMATIVOS RELATIVOS AO COVID-19

6. A Organização Mundial de Saúde - OMS, em 30 de janeiro de 2020, declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional - ESPII, dado o grau avançado dos casos de contaminação pelo novo coronavírus, especialmente no território chinês.
7. Em 4 de fevereiro de 2020, foi declarada Situação de Emergência Nacional em razão da epidemia mundial decorrente do coronavírus (Portaria n. 79) e, no dia 26 de fevereiro, o Ministério da Saúde confirmou o primeiro caso de coronavírus no Brasil. A partir de então, os casos vêm aumentando em todo o mundo, sendo conseqüência lógica a necessidade de adoção de medidas urgentes e contratações a fim de conter a disseminação do vírus.
8. Por conta da necessidade de responder rapidamente a qualquer ameaça real que o COVID-19 possa oferecer em território nacional, foi editada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Com vigência restrita ao período de decretação de estado de emergência de saúde pública de importância internacional pela OMS (art. 1º), a lei federal previu uma série de mecanismos para a atuação das autoridades em vigilância da saúde, tais como isolamentos, quarentenas, requisições de bens e serviços, hipóteses de dispensa de licitação, etc.
9. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a Doença pelo Coronavírus 2019 (COVID-19) uma pandemia, uma doença infecciosa de alta consequência (NHS, 2020).
10. Em 18 de março de 2020 foi publicado no Diário Oficial da União o estado de calamidade pública, uma vez que os danos à saúde e aos serviços públicos que se instalaram com essa pandemia afetam diretamente a capacidade de ação do Poder Público.
11. O impacto global do COVID-19 tem sido profundo, sendo a maior e mais séria ameaça à saúde pública desde a pandemia de gripe espanhola de 1918. Até o dia 23 de março de 2020 ocorreram cerca de 379 mil casos de COVID-19 e 16.500 óbitos ao redor do mundo, em todos os continentes. No Brasil já são contabilizados (até 23 de março) 1924 casos e 34 óbitos. Em Porto Alegre já foram contabilizados 68 casos e nenhuma morte registrada.
12. A transmissão ocorre através de contatos feitos entre indivíduos contaminados e suscetíveis no domicílio, local de trabalho, escolas ou aleatoriamente na comunidade.
13. Existem duas estratégias fundamentais possíveis para lidar com esta pandemia: a) mitigação, que foca em reduzir a velocidade em que a epidemia se espalha, reduzindo picos de demanda por cuidados em saúde (especialmente leitos de UTI) - o que vem sendo chamado de "achatar a curva" - e protegendo por consequência aqueles com maior risco de doença severa (como idosos, por exemplo) e b) supressão, que tem como meta reverter o crescimento da epidemia reduzindo o número de casos para níveis baixos e mantendo a intervenção indefinidamente.
14. A medida em que a pandemia do COVID-19 avança, os países estão implementando uma ampla gama de respostas progressivas. Evidências recentes demonstram que serão necessárias múltiplas camadas de intervenções, como, por exemplo, isolamento de casos, quarentena dos moradores do domicílio dos casos confirmados e, especialmente, distanciamento social com foco naqueles com alto risco de infecção grave.
15. Práticas recentes e estudos realizados até o momento vêm demonstrando que, diante da inexistência de uma vacina capaz de imunizar as pessoas, da demora de aprovação e fabricação em grande escala quando

descoberta, e da inexistência de um medicamento para tratamento, a forma mais eficiente e mais rápida de conter a propagação do vírus vem sendo o distanciamento social.

16. Nesse sentido, a partir da declaração de pandemia pela OMS, não apenas a Administração Municipal como a Estadual e Federal passaram a editar atos normativos com o intuito de evitar a disseminação do vírus. Nesse sentido, citam-se os seguintes decretos:

- **Lei Federal n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

- **Decreto do Estado do Rio Grande do Sul n. 55.118, de 16 de março de 2020** - recomendou o cancelamento dos eventos de iniciativa privada que tenham mais de cem pessoas; recomendou às empresas e entidades privadas com sede no Estado a adotarem as mesmas medidas de prevenção determinadas pelos órgãos públicos (art. 6º, IV e parágrafo único).

- **Decreto do Estado do Rio Grande do Sul n. 55.128, de 19 de março de 2020** - Declara estado de calamidade pública em todo o Estado e proíbe, pelo prazo de 15 dias, "a realização de eventos e reuniões de qualquer natureza, de caráter público ou privado, incluídas excursões, cursos presenciais, missal e cultos religiosos, com mais de trinta pessoas" (art. 2º, I, b), determinando, outrossim, que os municípios adotem medidas necessárias para a prevenção e o enfrentamento à epidemia, em especial para "determinar a proibição das atividades e dos serviços privados não essenciais (art. 3º, III).

- **Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março de 2020**, aprovado pelo Congresso Nacional, reconhecendo para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

- **Portaria n. 454, de 20 de março de 2020, do Ministério da Saúde**, que declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19).

- **Medida Provisória n. 926, de 20 de março de 2020**, que altera a Lei nº 13.979/2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, prevendo medidas de restrição excepcional e temporária à circulação das pessoas.

- **Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020**, que regulamenta a Lei n. 13.979/2020, para definir os serviços públicos e atividades essenciais.

- **Decreto n. 10.288, de 22 de março de 2020**, regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais.

- **Decreto do Estado do Rio Grande do Sul n. 55.135, de 23 de março de 2020** – Altera o Decreto n. 55.128/2020, disciplinando quais atividades públicas e privadas são essenciais e indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências.

- **Medida Provisória n. 928, de 23 de março de 2020**, que altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020.

- **Decreto n. 10.292, de 25 de março de 2020**, que altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

- **Decreto Estadual nº 55.149, de 26 de março de 2020** - Altera o Decreto nº 55.128, de 19 de março de 2020, que declara estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências.

17. Na mesma linha, no Município de Porto Alegre foram publicados os seguintes decretos:

**- Decreto nº 20.499, de 16 de março de 2020**

Suspende aulas no ensino superior, médio e fundamental em Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.500, de 16 de março de 2020**

Determina o regramento do trabalho de servidores públicos da prefeitura, com ampliação gradual das restrições; funcionamento especial dos serviços públicos e prioridade ao atendimento online.

**- Decreto nº 20.501, de 16 de março de 2020**

Cria o Comitê de Enfrentamento ao Coronavírus.

**- Decreto nº 20.502, de 17 de março de 2020**

[Inclui os incs. III e IV no art. 1º e revoga o art. 2º do Decreto nº 20.499, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre medidas a serem adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus \(COVID-19\) no Município de Porto Alegre.](#)

Suspende aulas de ensino infantil e de atividades complementares.

**- Decreto nº 20.503, de 17 de março de 2020**

[Estabelece medidas a serem adotadas pelo transporte coletivo urbano e metropolitano, transporte privado de passageiros, transporte individual público e privado, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus \(COVID-19\) no Município de Porto Alegre.](#)

**- Decreto nº 20.504, de 17 de março de 2020**

Amplia a possibilidade de trabalho remoto para mais servidores públicos municipais.

**- Decreto nº 20.505, de 17 de março de 2020**

[Decreta situação de emergência e estabelece medidas para os estabelecimentos restaurantes, bares, casas noturnas e outros, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus \(COVID19\) no Município de Porto Alegre.](#)

**- Decreto nº 20.506, de 17 de março de 2020**

[Estabelece medidas para os estabelecimentos shoppings centers e centros comerciais, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus \(COVID-19\) no Município de Porto Alegre.](#)

**- Decreto nº 20.507, de 18 de março de 2020**

Inclui o inc. I do art. 4º, o art. 5º, e o parágrafo único do art. 7º, e inclui o parágrafo único no art. 9º, todos do Decreto nº 20.504.

**- Decreto nº 20.508, de 18 de março de 2020**

Altera o caput do art. 2º e o art. 4º do Decreto nº 20.506, de 17 de março de 2020, que estabelece medidas para os estabelecimentos shoppings centers e centros comerciais, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.512, de 19 de março de 2020**

Estabelece novas regras de funcionamento para o Mercado Público de Porto Alegre

**- Decreto nº 20.513, de 20 de março de 2020**

Agências bancárias, lotéricas e Correios

**- Decreto nº 20.514, de 20 de março de 2020**

Altera a redação do art. 2º do Decreto nº 20.506, de 17 de março de 2020, que estabelece medidas para os estabelecimentos shoppings centers e centros comerciais, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.516, de 20 de março de 2020(REVOGADO)**

Proíbe o funcionamento de padarias restaurantes, bares e lancherias, exceto os estabelecimentos com serviço de tele-entrega, delivery e pegue e leve (take away) no Município de Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.518, de 20 de março de 2020**

Férias dos servidores.

**- Decreto nº 20.519, de 20 de março de 2020**

Amplia restrições ao transporte coletivo.

**- Decreto nº 20.520, de 20 de março de 2020**

Estabelece a possibilidade de declarar a rescisão, redução ou suspensão do objeto contratual de contratos, convênios e instrumentos congêneres firmados com a Administração Direta e Indireta do Município de Porto Alegre pelo período que durar a situação de emergência declarada pelo Município de Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.521, de 20 de março de 2020(REVOGADO)**

Determina o fechamento dos estabelecimentos comerciais, construções civis, industriais e de serviços em geral, exceto os estabelecimentos que menciona, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.522, de 20 de março de 2020**

Preços abusivos.

**- Decreto nº 20.523, de 20 de março de 2020**

Altera os artigos 8º, 9º, 10 e 11 e revoga o art. 12 do Decreto nº 20.505, de 17 de março de 2020, cancelando todos e quaisquer eventos a serem realizados em local fechado ou aberto em vias e logradouros públicos, as autorizações para produções audiovisuais e fotografias publicitárias de que trata o Decreto nº 19.565, de 25 de novembro de 2016, proibindo o funcionamento de casas, locais de espetáculo, casas noturnas, pubs, boates, teatros, museus, centros culturais, igrejas, templos de qualquer natureza, bibliotecas, cinemas, auditórios, academias, centros de treinamento, centros de ginástica, estúdios, salas de atividades físicas, salas de yoga, estúdios de dança e clubes sociais e veda o uso de salões de festas, salões de jogos, salas de cinema, parquinhos e academias em condomínios residenciais no Município de Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.524, de 22 de março de 2020(REVOGADO)**

Determina a situação de distanciamento social de pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.525, de 22 de março de 2020**

Altera o inciso XI do art. 2º, o caput do art. 4º e inclui os incisos. XXIV a XXXIII e os parágrafos 3º a 6º no art. 2º, parágrafo único no art. 7º no Decreto nº 20.521, de 20 de março de 2020; altera o parágrafo único do art 10, renumerando-o em parágrafo 1º e inclui o parágrafo único no artigo 9º e o parágrafo 2º no artigo 10 no Decreto nº 20.505, de 17 de março de 2020; prorroga o prazo dos alvarás de funcionamento; e revoga o art. 17 do Decreto nº 20.505, de 17 de março de 2020. Mais restrições ao comércio.

**- Decreto nº 20.526, de 23 de março de 2020**

Altera o artigo 1º do Decreto nº 20.524, de 22 de março de 2020, que determina a situação de distanciamento social de pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre. Complementa distanciamento de idosos.

**- Decreto nº 20.527, de 23 de março de 2020 (REVOGADO)**

Altera o parágrafo único do art. 3º e o art. 4º do Decreto nº 20.524, de 22 de março de 2020, que determina a situação de distanciamento social de pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre.

**- Decreto nº 20.528, de 23 de março de 2020**

Altera o parágrafo único do artigo 3º e o artigo 4º do Decreto nº 20.524, de 22 de março de 2020, que determina a situação de distanciamento social de pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre e revoga o Decreto nº 20.527, de 23 de março de 2020.

**- Decreto nº 20.529, de 25 de março de 2020**

Determina a situação de isolamento domiciliar de pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos de idade, interdita praças e parques, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre e revoga o Decreto n. 20.524, de 22 de março de 2020.

**- Decreto nº 20.530, de 25 de março de 2020**

Determina que os titulares dos órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta apresentem plano de ação ao Gabinete do Prefeito (GP) para reavaliação de todos os contratos e termos de parcerias, a fim de que sejam readequados e redimensionados ao mínimo necessário para atender às reais necessidades da Administração no período em que vigor a situação de emergência prevista no Decreto nº 20.505, de 17 de março de 2020.

Contratos e termos de parcerias

**- Decreto nº 20.531, de 25 de março de 2020**

Proíbe o funcionamento de todos os estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, bem como as atividades de construção civil, exceto os estabelecimentos que menciona, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre, e revoga os Decretos nº 20.516, de 20 de março de 2020, nº 20.521 de 20 de março de 2020, e os artigos 1º e 2º do Decreto nº 20.525, de 22 de março de 2020.

18. Como se pode observar das normas supramencionadas, na medida em que aumentam os casos do COVID-19 no país, medidas mais restritivas são tomadas com o único intuito de evitar um contágio ainda maior.
19. Em decorrência disso, faz-se necessária a reavaliação de todos os contratos e parcerias firmados pela Administração Pública, na esteira do estabelecido no Decreto n. 20.530, de 25 de março de 2020, notadamente porque alguns serviços contratados ou parcerias com organizações da sociedade civil não poderão ser realizados durante a situação de emergência e calamidade pública ou terão seu escopo reduzido.

## II

### DOS EFEITOS JURÍDICOS DO COVID-19 SOBRE OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS– DA CARACTERIZAÇÃO COMO FORÇA MAIOR OU CASO FORTUITO

## 2.1. DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO

20. De início, vale registrar que apesar das medidas restritivas à circulação e à prestação regular de atividades privadas, disciplinadas em decretos municipais, essas não decorrem de um ato deliberado e unilateral da autoridade pública, que embora lícito, pudesse alterar as relações jurídicas já constituídas, ocasionando prejuízo ao contratado. Não se trata, pois, de hipótese de fato do príncipe, que ensejaria a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.
21. Conforme demonstrado anteriormente, o Covid-19, infecção causada pelo novo coronavírus, ganhou reconhecimento de pandemia pela Organização Mundial de Saúde, dada a sua disseminação em diversos continentes, com transmissão sustentada de pessoa para pessoa. Nessa esteira, é cediço que as determinações das autoridades públicas advieram de questões sanitárias necessárias e urgentes para conter a disseminação do vírus. Não se trata de hipótese na qual, a Autoridade Pública, por discricionariedade e no gozo de suas prerrogativas legais, edita atos normativos ocasionando prejuízo às relações jurídicas entabuladas em contratos administrativos.
22. Trata-se de hipótese na qual as medidas administrativas necessárias, supervenientes e inevitáveis, não determinadas por alvedrio da autoridade pública, fora do alcance do poder humano, que, de forma abrupta, violenta e inevitável atingiram diversas atividades públicas e privadas. Ainda que a doutrina dirija quanto ao enquadramento da hipótese em caso de força maior ou de caso fortuito, ora entendendo que o caso fortuito é evento imprevisível decorrente da ação humana e a força maior decorrente de eventos da natureza, ora entendendo o sentido absolutamente oposto, tal controvérsia na distinção não possui qualquer efeito prático, já que a Lei de Licitações e o Código Civil conferem o mesmo tratamento às duas situações, definindo-as como eventos imprevisíveis e inevitáveis (art. 393 do Código Civil, arts. 65, II, “d”, e 78, XIV e XVII, da Lei n. 8666/93).
23. Conforme o ordenamento jurídico, como resultado do caso fortuito ou força maior há uma exoneração da responsabilidade das partes pelo descumprimento contratual, possibilitando a suspensão de sua execução, a revisão dos termos contratuais ou, até mesmo, a sua rescisão.
24. Sendo assim, dependendo dos efeitos provocados pelo caso fortuito ou força maior, o resultado pragmático nos contratos administrativos poderá ensejar a sua suspensão, quando o impedimento da execução da obrigação contratual é temporário, em que transcorridos os seus efeitos remanesce o interesse das partes na manutenção do contrato; a sua rescisão, quando os efeitos da força maior perduram por um prazo que inviabiliza a manutenção do contrato, ganhando um caráter definitivo; ou a adequação do seu escopo às necessidades da Administração, resguardado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
25. A ocorrência de um fato de tamanha gravidade, quanto a pandemia de COVID-19, aliada à escassez de recursos públicos, exige da Administração a adoção de medidas urgentes relacionadas ao planejamento de suas atividades. Destarte, em um período em que se impõe a alocação de recursos de grande vulto nas necessidades prementes de contenção do alastramento do vírus, imprescindível que o Município faça uma avaliação criteriosa dos contratos em vigor, a fim de aferir a vantajosidade da manutenção destes ou da sua imediata rescisão.
26. Não há dúvidas que a estagnação das atividades públicas e privadas ou, pelo menos, a redução significativa de ambas, repercutirá significativamente nas receitas públicas, fato que deverá ser considerado para a adoção da medida mais adequada ao interesse público, ainda que não se possa estimar com precisão a data do retorno à normalidade, especialmente pelos grandes impactos na atividade econômica em geral.
27. A avaliação quanto às perspectivas futuras é essencial e constitui um dever da administração neste momento, identificando soluções viáveis para a manutenção ou não de seus contratos.
28. Nesse aspecto, a Lei n. 8666/93, dispõe no art. 78, XVII, que a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato, constitui motivo para a rescisão do contrato.

29. O primeiro ato, portanto, que incumbe à Administração Pública é avaliar se, de fato, a ocorrência do caso fortuito ou força maior impacta de modo definitivo no interesse na manutenção do contrato, ou seja, se os efeitos provocados pela pandemia (no presente caso) interferem significativamente na execução contratual de tal modo que dificilmente haverá interesse na manutenção do contrato após o retorno da normalidade.
30. Aliás, vale ressaltar que, tratando-se de um evento imprevisível, alheio à vontade de qualquer das partes (inadimplemento sem culpa), é evidente que nenhuma delas deverá ser responsabilizada pelos ônus rescisórios. Apesar disso, o legislador incluiu o caso fortuito e força maior nas hipóteses em que a Administração, no uso de suas prerrogativas para resguardar o interesse público (cláusulas exorbitantes), rompe de forma unilateral a avença, ocasionando prejuízo ao contratado, ou seja, conferiu idêntico tratamento às hipóteses em que o rompimento do contrato decorre de circunstâncias alheias ao interesse das partes, como no caso de força maior e caso fortuito.
31. Nesse sentido, esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 32 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, págs. 586/587):

*É estranhável que a norma do artigo 79, § 2º, tenha dado idêntico tratamento à rescisão por motivo de interesse público e à rescisão por motivo de caso fortuito ou força maior, no que se refere ao ressarcimento dos “prejuízos regularmente comprovados”; o caso fortuito ou de força maior corresponde a acontecimentos imprevisíveis, estranhos à vontade das partes e inevitáveis, que tornam impossível a execução do contrato. Não sendo imputáveis a nenhuma das partes, o contrato deveria rescindir-se de pleno direito, não se cogitando de indenização; não tem qualquer sentido a Administração indenizar o particular por um prejuízo a que não deu causa. A norma contida nesse dispositivo reverte toda a teoria do caso fortuito e de força maior que, embora consagrada no artigo 393 do Código Civil de 2002, pertence à teoria geral do direito, abrangendo todos os ramos do direito. No entanto, a norma do artigo 79, § 2º, é a que está em vigor, não obstante as críticas que possa receber.*

32. Outrossim, sustenta Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (Curso de Direito Administrativo, 6 ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, pg. 552) que não cabe à Administração indenizar os prejuízos, senão aqueles ocorridos até o momento do evento imprevisível, elencados nos incisos I a III do §2º do art. 79 da Lei de Licitações:

*É tradicional a dificuldade na distinção entre caso fortuito e força maior. Alguns entendem que o caso fortuito é o evento imprevisível da natureza (ex.: enchente, tempestade) e a força maior decorre de evento humano (ex.: greve). Outros pensam justamente o contrário. Entendemos que a controvérsia nessa distinção não possui maior relevância prática, pois a ordem jurídica define as duas situações (caso fortuito e força maior) como eventos inevitáveis e imprevisíveis (art. 393, parágrafo único, do CC) e atribui consequências idênticas (arts. 65, II, “d”, e 78, XVII, da Lei 8.666/1993).*

*Cabe registrar que a Lei 8.666/1993 impõe o dever de indenização por parte da Administração em relação ao contratado na hipótese de caso fortuito e força maior (arts. 78, XVII, e 79, § 2.º, da Lei). Todavia, a doutrina tem discutido a validade dessa norma, uma vez que nela se consagra a responsabilidade do Poder Público contratante sem a ocorrência do nexo causal (a Administração não causou o dano ao contratado).<sup>61</sup> Entendemos que a Administração, nesses casos, deve indenizar apenas os prejuízos até o momento do evento imprevisível (casos elencados nos incisos I a III do §2.º do art. 79 da Lei: devolução de garantia, pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e pagamento do custo da desmobilização), mas não os lucros cessantes, sob pena de se caracterizar enriquecimento sem causa do particular.*

33. O artigo 79 da Lei de Licitações dispõe o seguinte:

*Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:*

*I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;*

*II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;*

*III - judicial, nos termos da legislação;*

*IV - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 1º A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.*

*§ 2º Quando a rescisão ocorrer com base nos incisos XII a XVII do artigo anterior, sem que haja culpa do contratado, será este ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, tendo ainda direito a:*

*I - devolução de garantia;*

*II - pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão;*

*III - pagamento do custo da desmobilização.*

*§ 3º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 4º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 5º Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo.*

34. Apesar da remissão expressa do §2º do art. 79 ao inciso XVII do art. 78 da Lei n. 8666/93, da simples leitura das demais hipóteses de rescisão unilateral, verifica-se que a obrigação de ressarcimento de danos teria cabimento quando do rompimento por interesse público, de forma unilateral, pela Administração, não podendo ser estendido a circunstância alheia ao interesse das partes e que repercutiu no impedimento da continuidade da execução do objeto contratual.
35. Isso se mostra ainda mais evidenciado ao se cotejar os dispositivos supramencionados com o art. 393 do Código Civil, que estabelece que o devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não houver por eles responsabilizado.
36. Do contrário, haveria uma nítida onerosidade excessiva da Administração (um desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor do Município), pelo pagamento de encargos por fatores cujo advento em momento algum contribuiu. Ocorre que atribuir tal ônus à Administração importaria em um enriquecimento indevido por parte do contratado, já que se desoneraria de qualquer encargo por ocorrência de um evento imprevisível e inevitável.
37. Ademais, não há dúvidas que assim como a ocorrência de caso fortuito ou força maior repercute negativamente ante o particular contratado, também afeta o Poder Público, que necessita envidar esforços na adequação de suas atividades, com incremento de gastos para se organizar pelo meio remoto etc.
38. Tanto é assim, que a lei n. 8.666/93, prevendo hipótese em que o caso fortuito ou força maior não acarrete o impedimento definitivo da execução do contrato, dispõe a possibilidade de alteração contratual, por acordo entre as partes, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 65, II, "d"). Outrossim, prevê a possibilidade do contrato ser suspenso, independentemente de prazo, pela Administração Pública (art. 78, XV).
39. Seja qual for a interpretação que se der ao dispositivo legal em comento, parece-nos que a conduta mais zelosa e que mais afastaria eventuais discussões quanto ao direito do contratado é, na medida do possível, entendendo pela ausência de interesse na manutenção do contrato, em definitivo, empreender os esforços necessários para promover a sua rescisão amigável, com fulcro no art. 79, II, da Lei n. 8.666/93, especialmente em casos de contratos de prestação de serviço de natureza continuada, em que não se discute apenas uma adequação do cronograma de execução e suspensão das obrigações contratuais, mas

a ausência de um serviço a ser prestado, com o consequente pagamento, enquanto não adotadas as medidas pertinentes.

40. Aliás, relativamente aos contratos de prestação de serviço de natureza continuada registra-se que esses, em sua grande maioria já contemplam em seu escopo o custo de desmobilização (há provisionamento de tal custo), além de ser corolário lógico da rescisão a restituição da garantia e o pagamento dos serviços prestados até a data da rescisão. Incumbe referir, igualmente, que a Medida Provisória n. 927 de 22 de março de 2020 já estabeleceu algumas medidas trabalhistas para minimizar os impactos aos trabalhadores e aos empregadores, conforme se verifica do seu art. 3º.
41. Portanto, caso se promova o rompimento unilateral da avença, na hipótese de não concordância da contratada, é importante registrar que eventual ressarcimento de prejuízos se restringiria a equipamentos ou insumos adquiridos pela contratada e que ainda não foram amortizados pelos pagamentos realizados pelo Poder Público.
42. Em que pesem alguns contratos de natureza continuada estabeleçam a disponibilização de mão-de-obra em determinada carga horária diária, não há como se transferir à Administração Pública a responsabilidade pela gestão dos empregados, não há qualquer subordinação direta com o Poder Público. O Município figura como tomador de um serviço, independentemente de quem seja o trabalhador diretamente envolvido, pois o que almeja a Administração Pública é a prestação de um serviço.
43. Nesse aspecto, não cabe ao Município intervir na relação privada do contratado, tampouco assumir o encargo da relação trabalhista. O objeto da contratação é uma prestação de serviço envolvendo a disponibilização de um profissional para a execução da tarefa, o qual não necessariamente precisa ser o mesmo ao longo da vigência contratual.
44. Não há nessas hipóteses uma interferência do Poder Público na relação de trabalho, a qual fica restrita entre contratada e o trabalhador. Não há que se falar, portanto, em repasse das obrigações trabalhistas ao Poder Público, as quais envolveriam a gestão dos empregados.
45. Obviamente que, independentemente da forma como a contratada se organiza, para fazer jus ao pagamento do contrato, deverá demonstrar a efetiva execução do serviço, conforme atestado pela equipe de fiscalização.
46. Por óbvio, o não funcionamento de um órgão ou entidade ou a redução do horário de expediente da Administração Pública pode ocasionar reflexos no pagamento mensal devido às contratadas, mas em razão da não prestação do serviço, jamais pelo fato de existir uma obrigação trabalhista do contratado perante seus funcionários.
47. A obrigação trabalhista dos contratados com seus respectivos empregados permanece hígida, independentemente da relação contratual daqueles com o Município. O que se discute no presente caso não está atrelado ao eventual inadimplemento contratual por parte da empresa, mas ao pagamento pela efetiva prestação do serviço.
48. Veja-se que a perfectibilização de um pagamento sem a demonstração da efetiva realização do serviço encontraria óbice na liquidação da despesa, afrontando o disposto no art. 63, § 2º, da Lei n. 4.320/64, além de acarretar a responsabilização dos gestores que autorizarem a realização da despesa, inclusive perante os órgãos de controle.
49. A prestação de um serviço público por parte de um terceiro gera uma obrigação ao Município no momento em que realizado o empenho, oportunidade na qual se perfectibiliza a obrigação e se reconhece o débito decorrente da relação contratual existente entre o Município e seus fornecedores e/ou prestadores de serviço. Entretanto, só haverá liquidez no referido crédito a partir do momento em que o Município receber a comprovação do efetivo cumprimento de todas as obrigações contratuais, conforme estabelece o art. 63 da Lei n. 4.320/64.

50. Outra hipótese a ser avaliada pelo Administrador está relacionada à possibilidade de suspensão do contrato em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, mesmo que com prazo superior a 120 dias, *verbis*:

*Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:*

*XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação; (grifo nosso)*

51. Sobreleva destacar que a suspensão contratual terá cabimento quando a Administração Municipal identificar que remanescerá o interesse na execução do contrato no transcurso da calamidade pública, ou seja, quando tal evento não comprometer de modo definitivo o objeto contratual (a restrição é temporária).
52. A suspensão do contrato perdurará pelo prazo da calamidade pública, ficando desincumbidas as partes de cumprir com as suas obrigações. Ainda, transcorrida a suspensão, devolve-se o prazo contratual pelo período correspondente à paralisação.
53. Tratando-se de contratos por escopo ou que tenham um prazo determinando para a sua execução, mesmo na hipótese em que a suspensão tenha a anuência do contratado, dependerá de uma ulterior adequação de sua vigência e do cronograma físico-financeiro da execução, afastando-se a aplicação de sanções pelo descumprimento da contratada dos prazos avençados que tenham sofrido os efeitos do caso fortuito ou força maior.
54. A suspensão do contrato poderá ser parcial ou integral, partindo-se do pressuposto de que “quem pode mais, pode menos”, em observância ao princípio da eficiência, especialmente ao considerar que se é dado ao Poder Público suspender integralmente o contrato, também será possível suspendê-lo apenas em parte para resguardar a execução de serviços imprescindíveis que não estejam restritos durante o período de calamidade.
55. Para tanto, a fim de conferir maior segurança à Administração e evitar o litígio acerca de eventual direito à indenização pelo contratado, sugere-se, na medida do possível, a composição amigável com o interessado, não havendo óbice que o respectivo termo aditivo contemple solução temporária de redução do objeto contratual.
56. Por fim, há a possibilidade da Administração, em comum acordo com o contratado, identificando-se a desnecessidade de parte do objeto contratado em decorrência do caso fortuito ou força maior, reduzir o escopo do contrato apenas às necessidades próprias que terá durante ou após o transcurso da calamidade pública, em consonância com o art. 65, II, “d”, da Lei n. 8.666/93.
57. A atuação do Poder Público pautar-se-ia na apuração à luz do direito, em especial da boa-fé objetiva, se as medidas tomadas pela parte contratada podem ser consideradas razoáveis tanto para continuar a cumprir suas obrigações, na medida do possível, quanto para proteger o interesse e a saúde de terceiros, inclusive de seus colaboradores.
58. Nesse aspecto, apesar de não ser objeto específico da consulta, impende destacar que não será dado à Administração promover a rescisão, suspensão total ou parcial ou redução do objeto de contratos de prestação de serviço de natureza continuada ou de serviços que não estejam relacionados, direta ou indiretamente, ao enfrentamento da emergência de saúde pública e, em paralelo promover novas contratações para suprir essas carências valendo-se dos procedimentos diferenciados estabelecidos pela Lei n. 13.979/2020 e tampouco de contratações emergenciais.

59. Na hipótese supramencionada, estar-se-ia diante de uma nítida emergência provocada e que não guardaria relação com as medidas de enfrentamento da emergência em saúde, e que autorizariam, inclusive, a dispensa de licitação (art. 4º e seguintes da Lei n. 13.797/2020), além de ultrapassarem o prazo previsto no art. 4º H da mesma norma.
60. Cumpre registrar ainda, que o tratamento despendido ao enfrentamento das hipóteses de caso fortuito ou força maior nos contratos tradicionais, regidos pela Lei n. 8.666/93, distingue-se daquele a ser aplicado em contratos de concessões comuns de serviço público, regidos pela Lei n. 8.987/95 ou em contratos de concessão administrativa ou patrocinada (Lei n. 11.079/04 – PPPs), já que tais normas preveem regras específicas para a alocação do risco, a qual compreende a modelagem econômico-financeira do projeto.
61. Portanto, nos contratos de longo prazo deverão ser observadas as cláusulas contratuais específicas acerca do tema.

## **2.2. DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO EM QUE A ADMINISTRAÇÃO FIGURA COMO LOCATÁRIA**

62. Inicialmente, registra-se a impossibilidade de conferir idêntico tratamento estabelecido no item 2.1 deste parecer coletivo aos contratos de locação em que o Município figure como locatário. Na relação contratual existente nesse caso aplicam-se as disposições da Lei n. 8.245/91, haja vista se tratar de uma locação não residencial.
63. Isso porque a Administração Pública pode celebrar duas espécies de contratos, a saber, contratos administrativos (nos quais a Administração possui privilégios sobre o particular e se sujeita a obrigações, principalmente previstas na Lei de Licitações) e contratos de direito privado da Administração (nos quais há uma certa paridade entre a Administração Pública e o particular).
64. Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>[1]</sup> destaca: *“Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade”*.
65. Complementa, ainda, a autora: “quando a Administração celebra contrato cujo objeto apenas indiretamente ou acessoriamente diz respeito ao interesse geral (na medida em que tem repercussão orçamentária, quer do lado da despesa, quer do lado da receita), ela se submete ou pode submeter-se ao direito privado; por exemplo, para comprar materiais necessários a uma obra ou serviço público, para colocar no seguro os veículos oficiais, para alugar um imóvel necessário à instalação de repartição pública, enfim, para se equipar dos instrumentos necessários à realização da atividade principal, esta sim regida pelo direito público.”<sup>[2]</sup>
66. Na prática, a Administração Pública, não se submete integralmente ao regime jurídico privado. Este será adotado na medida em que não conflite com as finalidades constitucionais da Administração. Sendo assim, evidente que a Administração deve se submeter à Lei de Licitações, especificamente para adequar a contratação à hipótese de dispensa de licitação (art. 24, X, Lei n. 8.666/93).
67. Aliás, de acordo com o art. 62 da Lei nº 8.666/93, é evidente que o Poder Público deve se submeter a regramentos administrativos básicos, mesmo quando formaliza contratos regidos pelo direito privado.
68. Frise-se que o Município quando atua como locatário em contratos firmados com particulares não goza das prerrogativas da Administração Pública, figurando, portanto, de igual para igual com o particular, estando a relação regida pelas normas de direito privado.
69. Por essa razão, não há falar em aplicação das disposições da lei 8.666/93, relativas à rescisão unilateral, suspensão ou modificação do objeto. Entretanto, considerando-se que, na maior parte dos casos as locações perduram por longos períodos, sugere-se a tentativa de negociação com os locadores para obtenção de melhores condições contratuais ou não incidência de atualização monetária dos locativos.

### 2.3. DAS PARCERIAS REGIDAS PELA LEI N. 13.019/2014

70. Relativamente aos efeitos do caso fortuito e força maior sobre as parcerias firmadas com as organizações da sociedade civil (OSCs), convém registrar, de início, que o artigo 1º da Lei n. 13.019/14 estabelece que tais parcerias envolvem um regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades e projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.
71. Da leitura do referido dispositivo legal, depreende-se que a transferência de recursos para as OSCs pressupõe a execução das atividades ou projetos estabelecidos no plano de trabalho, de modo que evidenciado um impedimento para a realização de tais atividades, haverá um obstáculo intransponível para que a Administração Pública continue fazendo repasses, mormente porque sabidamente a entidade não conseguirá prestar contas das atividades desenvolvidas e das metas atingidas.
72. Trata-se, aliás, de um dever dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal analisar, a partir do acompanhamento da execução das parcerias firmadas, o alcance dos objetivos esperados e os custos envolvidos, de modo a possibilitar eventuais ajustes no planejamento das parcerias, conforme dispõe o art. 2º do Decreto n. 19.775/2017, que regulamentou tais parcerias no âmbito municipal.
73. Conforme disciplina o art. 22 da Lei n. 13.019/2014, o plano de trabalho das parcerias deve contemplar metas a serem atingidas e atividades ou projetos a serem executados; a forma de execução das atividades ou projetos e de cumprimento das metas atreladas; os parâmetros para aferição das metas, dentre outros, *verbis*:

*Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).*

*I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o **nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas**; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).*

*II - **descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados**; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).*

*II-A - **previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria**; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).*

*III - **forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas**; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).*

*IV - **definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas**. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#). (grifo nosso)*

74. Da mesma forma, o art. 23 da lei federal também dispõe acerca da necessidade de previsão das metas, indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados. É pressuposto, portanto, para a transferência de recursos que haja demonstração da execução do plano de trabalho da parceria e a aferição do cumprimento das metas estabelecidas.
75. Nesse sentido, o Decreto n. 19.775/2017, em seu capítulo VI, estabelece a forma como a prestação de contas da OSC deverá ser realizada, sempre atrelada ao fiel monitoramento e avaliação das atividades realizadas (arts. 42 a 45)
76. Ainda que a norma discipline uma periodicidade alargada para a prestação de contas (art. 53 do Decreto 19.775/2017 e art. 69 da Lei 13019/2014), é de conhecimento público que, em razão da pandemia de COVID-19, poderá haver obstáculo à adequada execução das atividades, situação essa que impedirá novas transferências de recursos.

77. Aliás, a esse respeito, vale lembrar que o art. 45, I, da Lei n. 13.019/2014 veda a utilização dos recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria, de modo que, não havendo possibilidade de adequação do plano de trabalho para que a entidade continue executando as atividades cerne da parceria, mesmo que de modo distinto em decorrência da exigência de distanciamento social por conta da pandemia, não haverá qualquer razão para a manutenção dos repasses.
78. Demais disso, constitui motivo para a rescisão da parceria o inadimplemento injustificado das cláusulas pactuadas, e também quando constatada a utilização de recursos em desacordo com o plano de trabalho.
79. Tais fatos servem para corroborar a impossibilidade de utilização de recursos da parceria apenas para o pagamento de despesas de pessoal, quando essas estão dissociadas uma efetiva demonstração de execução do objeto da parceria. Não fosse assim, os recursos transferidos pela administração apenas para cobrir as despesas de custeio de instituições privadas ganharia uma conotação de subvenção social.
80. Por tais razões, mesmo diante de severas restrições à circulação de pessoas em função da pandemia, incumbe à Administração Pública verificar a viabilidade de atividades tão importantes para a população, prestadas por intermédio das parcerias com as OSCs, serem executadas de modo distinto.
81. Na medida do possível, caso a execução da parceria admita adaptações para atender à finalidade de seu objeto, recomenda-se que a Administração Pública promova a sua revisão, mediante a formalização de termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original, conforme art. 57 da Lei n. 13.019/14 e arts. 55 e 56 do Decreto n. 19.775/2017.
82. Contudo, tais alterações, como prevê o art. 55 do Decreto Municipal, não poderão transfigurar o objeto da parceria.
83. Sendo assim, ainda que a lei federal não tenha disciplinado hipótese de caso fortuito ou força maior e seus respectivos efeitos sobre a parceria, não se verifica óbice na aplicação, por analogia, das consequências de tais eventos imprevisíveis e inevitáveis, descritos na lei de licitações e na doutrina administrativista.
84. Como corolário lógico, portanto, em se tratando de parcerias regidas pela Lei n. 13.019/14, incumbirá à Administração Pública aferir a possibilidade e o interesse na manutenção das atividades da OSC de modo que:
1. Não havendo qualquer alteração nas atividades executadas pela OSC, mesmo durante as restrições do COVID-19, a parceria se mantenha hígida e a transferência dos recursos ocorra de maneira regular;
  2. Havendo empecilhos a execução das atividades, avalie a possibilidade de adequação dessas, sem transfigurar o objeto da parceria, a fim de dar regularidade à parceria durante da força maior;
  3. Não sendo viável qualquer das hipóteses supramencionadas, suspenda o seu prazo de vigência, bem como o cronograma de atividades e de desembolsos, até a retomada da normalidade;
  4. Na impossibilidade de adoção de quaisquer das medidas supramencionadas, avalie a eventual rescisão ou denúncia da parceria.
85. Outrossim, mesmo que a parceria seja suspensa pela Administração Municipal, em função do caso fortuito ou força maior, não haverá óbice em que, cumpridos os requisitos legais e identificada a urgência na execução de atividades para atender às situações de emergência do COVID-19, se firme nova avença, com plano de trabalho distinto, com prazo determinado, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.
86. Por fim, não é demais ressaltar que a adoção das providências supramencionadas e a cessação da transferência de recursos por atividades não executadas constitui obrigação da Administração, sob pena de

eventual configuração de ato de improbidade administrativa, conforme arts. 77 a 78-A da Lei n. 13.019/2014, que promoveram alterações na Lei n. 8.429/92.

### III

#### CONCLUSÃO

87. Diante do exposto, a partir da análise supra, em atenção à consulta formulada e considerando que a pandemia de COVID-19, situação imprevisível e inevitável, configura-se hipótese de caso fortuito ou força maior, orientamos que a Administração Municipal proceda da seguinte forma:

i. Relativamente aos contratos de prestação de serviço:

i.a) em virtude da gravidade da pandemia de COVID-19, aliada à escassez de recursos públicos, a Administração proceda na adoção de medidas urgentes relacionadas ao planejamento de suas atividades, avaliando de forma criteriosa os contratos em vigor, a fim de aferir a vantajosidade da manutenção destes ou da sua imediata rescisão;

i.b) entendendo pela ausência de interesse na manutenção do contrato, em definitivo, empreender os esforços necessários para promover a sua rescisão amigável, com fulcro no art. 79, II, da Lei n. 8.666/93, evitando-se discussões quanto ao direito a eventual indenização;

i.c) caso se promova o rompimento unilateral da avença, na hipótese de não concordância da contratada, é importante registrar que eventual ressarcimento de prejuízos se restringiria a equipamentos ou insumos adquiridos pela contratada e que ainda não foram amortizados pelos pagamentos realizados pelo Poder Público;

i.d) tratando-se de contratos de prestação continuada, determinar a sua suspensão, pelo prazo que perdurar a calamidade pública, quando identificar que remanescerá o interesse na execução do contrato quando do transcurso da calamidade pública, ou seja, quando tal evento não compromete de modo definitivo o objeto contratual (a restrição é temporária). Transcorrida a suspensão, deverá devolver o prazo contratual pelo período correspondente à paralisação.

i.e) tratando-se de contratos por escopo ou que tenham um prazo determinando para a sua execução, mesmo na hipótese em que a suspensão tenha a anuência do contratado, deverá ser promovida a ulterior adequação de sua vigência e do cronograma físico-financeiro da execução, afastando-se a aplicação de sanções pelo descumprimento da contratada dos prazos avençados que tenham sofrido os efeitos do caso fortuito ou força maior.

i.f) a fim de conferir maior segurança à Administração e evitar o litígio acerca de eventual direito à indenização pelo contratado, sugere-se, na medida do possível, a composição amigável com o interessado, não havendo óbice que o respectivo termo aditivo contemple solução temporária de redução do objeto contratual.

i.g) Identificando-se a desnecessidade de parte do objeto contratado em decorrência do caso fortuito ou força maior, em comum acordo com o contratado, promover a redução do escopo do contrato apenas às necessidades próprias que terá durante ou após o transcurso da calamidade pública, em consonância com o art. 65, II, "d", da Lei n. 8.666/93.

i.h) Não há como se conferir o tratamento despendido ao enfrentamento das hipóteses de caso fortuito ou força maior nos contratos tradicionais, regidos pela Lei n. 8.666/93, aos contratos de concessões comuns de serviço público, regidos pela Lei n. 8.987/95 ou em contratos de concessão administrativa ou patrocinada (Lei n. 11.079/04 – PPPs), já que tais normas preveem regras específicas para a alocação do risco, a qual compreende a

modelagem econômico-financeira do projeto, devendo ser observadas, portanto, as cláusulas contratuais específicas acerca do tema.

ii. Nos contratos de locação em que a Administração figura como locatária, considerando-se que a relação contratual é regida pelo direito privado (Lei n. 8245/91), não há como conferir idêntico tratamento dos contratos administrativos. Entretanto, considerando-se que, na maior parte dos casos, as locações perduram por longos períodos, sugere-se a tentativa de negociação com os locadores para obtenção de melhores condições contratuais ou não incidência de atualização monetária dos locativos.

iii. Tratando-se de parceria, regidas pela Lei n. 13.019/14, deverá a Administração Pública aferir a possibilidade e o interesse na manutenção das atividades da OSC de modo que:

iii.a) não havendo qualquer alteração nas atividades executadas pela OSC, mesmo durante as restrições do COVID-19, a parceria se mantenha hígida e a transferência dos recursos ocorra de maneira regular;

iii.b) havendo empecilhos à execução das atividades, avalie a possibilidade de adequação dessas, sem transfigurar o objeto da parceria, a fim de dar regularidade à parceria durante da força maior;

iii.c) não sendo viável qualquer das hipóteses supramencionadas, suspenda o seu prazo de vigência, bem como o cronograma de atividades e de desembolsos, até a retomada da normalidade;

iii.d) na impossibilidade de adoção de quaisquer das medidas supramencionadas, avalie a eventual rescisão ou denúncia da parceria.

iii.e) na hipótese da alínea "iii.c", não haverá óbice que, cumpridos os requisitos legais e identificada a urgência na execução de atividades para atender as situações de emergência do COVID-19, se firme nova avença, com plano de trabalho distinto, com prazo determinado, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

É o parecer.

Porto Alegre, 31 de março de 2020.

**Carlos Eduardo da Silveira**

Procurador Municipal

Matr. 101333-5, OAB/RS 65.683.

**Albert Abuabara**

Procurador Municipal

Matr. 97782-5, OAB/RS 77.808.

**Alexandre da Fontoura Dionello**

Procurador Municipal

Matr. 47.080, OAB/RS 47.080.

**Felipe de Sousa Menezes**

Procurador Municipal

Matr. 144851-0, OAB/RS 114.244.

[1] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 19. ed., São Paulo: Atlas, 2006, pág. 257.

[2] *Ibidem*, pág. 264.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo da Silveira, Procurador Municipal**, em 02/04/2020, às 20:46, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe de Sousa Menezes, Procurador Municipal**, em 02/04/2020, às 21:11, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre da Fontoura Dionello, Procurador-Chefe**, em 02/04/2020, às 21:20, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Albert Abuabara, Procurador Municipal**, em 02/04/2020, às 21:37, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **10012300** e o código CRC **E58F8919**.



**Prefeitura de  
Porto Alegre**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

**TERMO DE HOMOLOGAÇÃO Nº 10012376/2020**

**ACOLHO Parecer Coletivo n. 213/2020**, aprovado pelo Conselho Superior da PGM, em 02/04/2020, que tem por objeto processo nº 20.0.000034080-5, cuja ementa do parecer, de lavra dos Procuradores Carlos Eduardo da Silveira, Albert Abuabara, Alexandre da Fontoura Dionello e Felipe de Souza Menezes que segue: "EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE CARÁTER CONTINUADO E NAS PARCERIAS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, SEM FINS LUCRATIVOS, REGIDAS PELA LEI N. 13.019/14. CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR."

Registre-se publique-se.

Porto Alegre, 02 de abril de 2020.

*Nelson Marchezan Júnior,*

Prefeito Municipal.