



## **SUSPENSÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19: O CASO DAS MERENDEIRAS ESCOLARES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

### **SUSPENSION OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS DURING THE COVID-19 PANDEMIC: THE CASE OF SCHOOL LUNCHERS IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL**

Jeanine Lykawka Medeiros<sup>1</sup>

Joice Schroer<sup>2</sup>

O presente estudo tem como finalidade analisar os limites e as possibilidades de suspensão dos contratos administrativos durante a pandemia do Covid -19. A segunda década do século XXI ficará marcada pelos eventos decorrentes da pandemia causada pelo Covid-19, os quais impactaram no ambiente das organizações públicas e privadas provocando um quadro de incertezas. A situação de pandemia requer respostas rápidas do Estado de forma a obrigá-lo a adotar medidas que visam alterar as estruturas regulatórias para diminuir os impactos econômicos, sociais e jurídicos, bem como utilizar de instrumentos necessários ao combate da crise. Para isso, pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa: quais os limites e possibilidades de suspensão de contratos de prestação de serviço durante a pandemia causada

---

<sup>1</sup> Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS (BR). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria e Pós-Graduada em Direito Público. Estágio mestrando em andamento pela Universidade de Santa Cruz do Sul/RS - UNISC, área de Concentração em Direito Constitucional Contemporâneo e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Professora universitária - UNINORTE e Auditora de Controle Externo - Tribunal de Contas do Estado do Acre. Endereço eletrônico: jeanine.medeiros@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS (BR). Mestranda em Direito pelo Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-graduação em Direito Público pela Universidade de Caxias do Sul, desenvolvida através de convênio com a Escola Superior da Magistratura Federal no Rio Grande do Sul. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis. Integrante do grupo de pesquisas "Controle Social da Administração Pública" da UNISC. Endereço eletrônico: johschroer@hotmail.com



pelo Covid-19? Objetiva-se analisar os reflexos jurídicos, econômicos e sociais a partir de julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. A metodologia que se utiliza para a abordagem é dedutiva. O método de procedimento será o monográfico e a técnica de pesquisa a bibliográfica. A conclusão é de que a adoção dos critérios de suspensão dos contratos deve ser considerada a partir da situação fática, vez que cabe ao administrador público a ponderação do interesse da administração em casos excepcionais.

Diante do cenário de incertezas causada pela crise da pandemia da Covid-19, os gestores públicos necessitaram tomar decisões, em um curto espaço de tempo, a partir de informações insuficientes caracterizando situações excepcionais. No exercício desta competência, muitas vezes o administrador precisou sacrificar um interesse em favor da preservação de um Princípio constitucional. O próprio ordenamento jurídico brasileiro prevê situações excepcionais, em que o Estado de Exceção permite uma zona indeterminada, onde o soberano tem o poder decisório para manter o Estado e o Poder de forma a proteger o interesse público.

No regime jurídico contratual (licitação e contratos) vigente em que a Administração Pública é a parte contratante (NOHARA, 2020), há previsão de medidas excepcionais permitindo a contratação sem realização de procedimento licitatório (dispensa e inexigibilidade), bem como a possibilidade de repactuação de contratos. Isto porque o interesse público deve ser preservado para garantir a boa Administração Pública.

Neste sentido, a Lei de Licitações já permitia, expressamente, em seu artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993 e se manteve no novo regime licitatório (artigo 75, inciso VIII da Lei nº 14.133, de 1º/04/2021), a dispensa da licitação, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens. A situação prevista na lei reclama a aquisição de objeto ou contratação de serviço ou obra com brevidade para atender a situação calamitosa, sob pena de ocasionar maior prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos.



No mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 4º, declarou dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional. Assim, a partir da declaração de calamidade pública face a situação emergencial e de grande proporção que assolava o Brasil e o Mundo naquele momento, foram realizadas várias contratações diretas para aquisição de medicamentos, insumos e contratação de serviços médico-hospitalares com dispensa de licitação visando atender a demanda emergencial causada pela pandemia.

Em relação aos contratos vigentes, os quais foram firmados antes e durante o período de calamidade pública, o regime jurídico (artigos 57, §1º, 78, inciso XIV e art. 79, § 5º da Lei nº 8.666/93) prevê a possibilidade de suspensão, e até mesmo rescisão unilateral, por ordem escrita da Administração visando atender ao interesse público fundamentado na ordem constitucional. Isto porque nos contratos administrativos, a presença das cláusulas exorbitantes concede prerrogativas à Administração que possibilitam a modificação do contrato de forma unilateral, para melhor adequar à finalidade de interesse público desde que vinculados ao objeto do contrato (HEINEN, 2021).

Em regra, todo contrato administrativo possui prazo de vigência e execução do contrato. Entretanto, o inciso III, § 1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, prevê a prorrogação na hipótese de interrupção da execução do contrato, diminuição do ritmo de trabalho ou, ainda, a sua suspensão, por circunstâncias determinadas, conforme disposto nos artigos 78 e 79 da Lei nº 8.666/93. Em todos os casos, há discricionariedade do gestor em relação à escolha mais adequada, considerando os impactos práticos e econômicos, os quais devem ser justificados e motivados por escrito (BITENCOURT; LEAL, 2020).

Em razão da pandemia do coronavírus foram estabelecidas diversas restrições nas atividades sociais, econômicas e profissionais, numa tentativa de alcançar uma diminuição das transmissões do vírus por meio do isolamento social. Com a suspensão das atividades escolares, em virtude dos decretos e decisões judiciais, houve também a suspensão temporária de contratos



administrativos de prestações de serviços, junto à Secretaria Estadual de Educação, o que resultou em demandas judiciais por parte dos prestadores de serviço contratados.

Uma das demandas interpostas no judiciário gaúcho foi o Mandado de Segurança de número 70084986587, impetrado por Anaclau Serviços de Conservação EIRELI em face de ato do Secretário da Educação do Estado do Rio Grande do Sul, que determinou a suspensão temporária, a partir de 09 de março de 2021, dos contratos que mantém junto ao Órgão enquanto estiver a decretação de bandeira preta do Sistema de Distanciamento controlado do Estado do Rio Grande do Sul, conforme ementa:

Ainda que à administração seja dado, por conta de fato extraordinário, como a pandemia do novo Coronavírus – COVID 19, suspender contratos mantidos com particulares, não se justifica notificação para abrupta interrupção, a se dar já no dia seguinte àquele em que definida a suspensão, e sem que se visse acompanhar de prévia ou concomitante tratativa – ou mesmo sinalização - relacionada com o equilíbrio econômico financeiro dos contratos (RIO GRANDE DO SUL, 2021, online).

O desembargador relator Marcelo Bandeira Pereira, manteve sua decisão de acordo com o que já havia fundamentado quando da análise da liminar, concedendo a ordem da segurança. Embora tenha considerado a existência de norma que possibilitasse a suspensão dos contratos, deveria o Estado considerar o equilíbrio econômico financeiro, além das questões de interesse público envolvidas no caso.

A decisão em análise trouxe ao debate a delicada situação da manutenção dos empregos e rendas no período da pandemia, bem como a prudência em relação à merenda escolar, serviço inviabilizado com a suspensão dos contratos das merendeiras. Diante desse cenário de calamidade pública e emergência de saúde pública, é notável a importância da distribuição da merenda escolar, sendo para muitas crianças, a única fonte de alimento, situação ainda mais agravada com o desemprego resultante da pandemia.

O reconhecimento de excepcional situação, possibilita afastar a aplicação regular das normas para considerar os princípios da boa-fé objetiva nas relações



contratuais de forma a garantir o equilíbrio contratual, bem como a preservação do interesse público (CARVALHO, 2009).

Mesmo que nos contratos administrativos estejam presentes as cláusulas exorbitantes, as quais permitem que a Administração Pública possa suspender ou mesmo rescindir os contratos, ainda assim deve ser considerado pelo administrador público outros fatores existentes, decorrente da discricionariedade concedida pelo legislador, desde que devidamente justificada e fundamentada. Além do que, o administrador deve levar em consideração as consequências práticas dos atos e decisões administrativas realizadas numa situação de calamidade pública, conforme previsto no ordenamento jurídico.

Há obrigação de garantir a segurança jurídica aos contratos, bem como a redução de prejuízos quando da necessidade de suspensão. Para evitar abusos da supremacia do Estado, o diálogo entre as partes torna-se essencial, visando ao máximo a garantia do equilíbrio contratual, conforme análise do julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Pode-se afirmar, portanto, que a adoção dos critérios de suspensão dos contratos deve ser considerada a partir da situação fática, vez que cabe ao administrador público a ponderação do interesse da administração em casos excepcionais.

**Palavras-chave:** Contratos Administrativos. Limites. Pandemia. Possibilidades. Suspensão.

**Keywords:** Administrative Contracts. Limits. Pandemic. Possibilities. Suspension.

## REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Muller; LEAL, Rogério Gesta. Consequencialismo das decisões e os valores jurídicos abstratos a partir da Lei 13.655/18: uma análise crítica sob a perspectiva da (in)segurança jurídica. In: Rafael, Maffini; Rafael Ramos. (Org.). *Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação*



e responsabilidade do gestor público. 1ed.Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, v. I, p. 93-122.

CARVALHO. Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed. Editora JusPodivm: Salvador, 2009.

HEINEN, Juliano. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 70084986587. Impetrante: Anaclau Serviços de Conservação EIRELU. Coator: Secretário de Estado da Educação. *Diário da Justiça Eletrônico*, Porto Alegre, 02 de junho de 2021. Disponível em:  
[https://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=&num\\_processo=70084986587&codEmenta=7706337&temIntTeor=true](https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=70084986587&codEmenta=7706337&temIntTeor=true). Acesso em: 06 maio 2022.