MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

17º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE PERNAMBUCO

OFÍCIO Nº 151/2020 – 17ºOF/NCC/PRPE
(PR-PE-00025106/2020)

Recife/PE, data de assinatura eletrônica.

A Sua Excelência, o Senhor
ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS
Procurador-Geral da República
Procuradoria-Geral da República
SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C
Brasília/DF – CEP: 70050-900

Ref.: Doc. PR-PE-00025105/2020
(Por gentileza, na resposta fazer referência ao procedimento acima)

Senhor Procurador-Geral,

Cumprimentando-o, o Ministério Público Federal em Pernambuco, por meio de sua Procuradora da República signatária, vem, diante dos fatos trazidos à baila pelo documento em epígrafe, apresentar **REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE** contra dispositivos da Lei Complementar do Estado de Pernambuco n. 425, de 25 de março de 2020 (alterada pela Lei Complementar do Estado de Pernambuco n. 428, de 17 de abril de 2020; e pela Lei Complementar do Estado de Pernambuco n. 429, de 1º de maio de 2020).

1. Da norma impugnada

Em 20 de março de 2020, o Governador do Estado de Pernambuco encaminhou à Assembleia Legislativa Estadual projeto de lei (Mensagem n. 014/2020) dispondo sobre os procedimentos para contratações destinadas ao fornecimento de bens, à prestação de serviços, à locação de bens e à execução de obras necessárias ao enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Como justificativa, o Governador sustentou que o projeto de lei estaria amparado na competência constitucional concorrente dos Estados-membros e nos princípios regentes da Administração Pública. Alegou que o projeto estabelece sistema específico de normas para as

contratações essenciais para a materialização das medidas de prevenção e combate à pandemia decorrente da Covid-19.

Após aprovação do projeto de lei na Assembleia Legislativa, a Lei Complementar Estadual de Pernambuco n. 425/2020 foi promulgada pelo Governo do Estado e publicada em edição extraordinária do Diário Oficial do Estado de Pernambuco em 25 de março de 2020 sob a seguinte ementa: "Dispõe sobre os procedimentos para contratações destinadas ao fornecimento de bens, à prestação de serviços, à locação de bens e à execução de obras necessárias ao enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus, no âmbito do Poder Executivo Estadual".

Ressalte-se que, no contexto de aplicação da legislação supra, o Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal em Pernambuco recebeu, recentemente, a representação em anexo, lavrada pelos Procuradores de Contas do Ministério Público de Contas de Pernambuco, Cristiano da Paixão Pimentel e Germana Galvão Cavalcanti Laureano, cujo teor também aponta para a inconstitucionalidade formal e material de dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 425/2020.

Para fins de entendimento, interessa a transcrição dos seguintes trechos da aludida legislação estadual (Lei Complementar Estadual de Pernambuco n. 425/2020):

> "Art. 1º As contratações destinadas ao fornecimento de bens, à prestação de serviços, à locação de móveis, imóveis e equipamentos, à execução de obras, necessários ao enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, decorrente do novo coronavírus, no âmbito do Poder Executivo Estadual, serão realizadas por dispensa de licitação e observarão o procedimento estabelecido nesta Lei Complementar.
> § 1º O procedimento estabelecido nesta Lei Complementar poderá ser aplicado às contratações na área de saúde ou em qualquer outra área, desde que necessárias à efetivação de medidas assistenciais de mitigação dos impactos sociais e econômicos da pandemia do coronavírus.
> § 2º Fica admitida a contratação de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, para a gestão de equipamentos hospitalares abertos ou disponibilizados para o enfrentamento da pandemia, com a possibilidade de aquisição ou locação de equipamentos, bens e insumos hospitalares, realização de adaptações necessárias à prestação dos serviços e disponibilização de todos os profissionais necessários ao funcionamento da unidade de serviços hospitalares.

Art. 2º A dispensa de licitação a que se refere o art. 1º é temporária, aplicando-se enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, sem qualquer limitação prévia de duração.

Art. 3º O titular do órgão ou entidade contratante, ou outra autoridade a quem delegar, fica autorizado a adotar meios alternativos à dispensa de licitação prevista nesta Lei, que repute mais adequados ao atendimento da necessidade administrativa, tais como convênios, acordos de cooperação, compras coletivas, adesão a atas de registro de preços internas ou de outros entes e termos aditivos a contratos em curso ou termos de ajuste de cunho indenizatórios.
§ 1º Na hipótese de opção pela adesão a atas de registro de preços, cada órgão poderá aderir até a 100% (cem por cento) dos quantitativos registrados na respectiva ata, limitando-se a soma de todas as adesões ao quíntuplo dos quantitativos registrados.
§ 2º Fica autorizada a prorrogação de ofício dos contratos de credenciamento com os prestadores de serviços de saúde, bem como dos demais ajustes firmados pela Secretaria Estadual de Saúde reputados essenciais, a critério da autoridade competente, para as ações de enfrentamento ao coronavírus.
§ 3º Fica autorizada, nos editais de credenciamento abertos pela Secretaria Estadual de Saúde, a adequação dos quantitativos e locais de execução dos serviços, conforme justificado em parecer da área técnica, sem a necessidade de reabertura dos respectivos processos de credenciamento.
§ 4º Os termos aditivos aos contratos em curso poderão incluir a pactuação de regime de transição, com vistas a garantir maior eficiência e economicidade em sua execução durante a emergência decorrente do coronavírus, bem como mitigar possíveis impactos sociais negativos de eventual suspensão ou rescisão contratual.
§ 5º Nas contratações firmadas com Organizações Sociais de Saúde, Hospitais de Ensino e Hospitais Filantrópicos, em curso, ficam suspensas as obrigações relacionadas ao cumprimento das metas pactuadas, a apresentação dos respectivos relatórios de acompanhamento e avaliação, previstas no art. 14 da Lei nº 15.210, de 19 de dezembro de 2013, e Portarias do Ministro da Saúde, bem como outras formalidades incompatíveis com a situação de emergência, devendo ser estabelecido regime de transição para a execução dos referidos contratos durante este período.

(…)

Art. 8º Nas contratações realizadas para os fins da presente Lei Complementar, inclusive nos eventuais termos aditivos aos contratos em curso, nos termos do art. 3º, não se aplicam os limites de acréscimos e supressões de que trata o § 1º do art. 65 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 9º A emissão da ordem de fornecimento ou de serviços e/ou a assinatura do termo de contrato, na forma desta Lei Complementar, independem da existência de prévio empenho, desde que haja declaração de disponibilidade financeira exarada pela autoridade competente, não se aplicando o disposto no Decreto nº 44.279, de 3 de abril de 2017.
Parágrafo único. Nos casos em que o instrumento contratual for obrigatório, nos termos do art. 62 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, o início da execução dos serviços pode ocorrer mediante a emissão de ordem de fornecimento ou de serviço, devendo ser posteriormente formalizado o instrumento contratual, com vigência retroativa à expedição da respectiva ordem.

Art. 10. Os contratos de que trata esta Lei Complementar poderão, justificadamente, prever parcela de pagamento antecipado.

Art. 11. Todas as contratações e aquisições realizadas com fulcro nesta Lei Complementar serão ratificadas pela autoridade competente e imediatamente divulgadas em sítio oficial da internet, contendo as 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.

Art. 12. As decisões sobre a regularidade das condutas e a validade dos atos administrativos e negócios jurídicos realizados para enfrentamento da situação de emergência decorrente do coronavírus deverão considerar a excepcionalidade da situação e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

(…)

Art. 16. Fica autorizada, a critério da Administração, a nomeação de candidatos aprovados em concursos em vigor, para provimento de cargos privativos de profissional de saúde, necessários ao enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus.
§ 1º Os prazos para posse e exercício dos candidatos nomeados com fundamento na autorização contida no *caput* deste artigo serão fixados nos respectivos atos de nomeação, podendo ser inferiores aos estabelecidos na Lei nº 6.123, de 20 de julho de 1968, ou em outras normas que regem a matéria.
§ 2º Os candidatos aprovados em concursos públicos em vigor, destinados ao provimento de cargos de médico, poderão, a critério da Administração, ser empossados e entrar em exercício, independentemente da comprovação da titulação na especialidade médica para a qual realizada a inscrição.
§ 3º Aplica-se o disposto no parágrafo segundo aos candidatos anteriormente nomeados para o provimento dos cargos de médico objeto do concurso regido pela Portaria Conjunta SASD/SES 120, de 20 de agosto de 2018, e que não tenham tomado posse exclusivamente em razão da não comprovação de titulação na especialidade médica à qual concorreram no concurso, os quais poderão ser reconvocados, a critério da Administração.
§ 4º Na hipótese de insuficiência de candidatos aprovados em concursos públicos vigentes para provimento de cargos de profissionais de saúde, fica autorizada a contratação por prazo determinado, para atendimento à necessidade temporária de excepcional interesse público decorrente do coronavírus, bem como novas convocações em seleções simplificadas vigentes e prorrogações de contratações temporárias atualmente em vigor, inclusive no âmbito do sistema prisional.

Art. 17. Ficam suspensos os prazos destinados à prática de atos relativos aos processos administrativos estaduais, como impugnações, defesas e recursos, bem como a contagem dos respectivos prazos prescricionais, da forma definida em Decreto." (Redação alterada pelo art. 4º da Lei Complementar nº 427, de 17 de abril de 2020.)

Art. 18. Ficam convalidados os atos administrativos, contratos, convênios, acordos de cooperação e instrumentos congêneres, celebrados com vistas ao enfrentamento à emergência em saúde decorrente do coronavírus, assim como os atos de nomeação, posse e exercício realizados nos moldes do art. 16 desta Lei Complementar, a partir da vigência do Decreto nº 48.809, de 14 de março de 2020." […]

2. Da inconstitucionalidade formal de dispositivos da Lei Complementar Estadual – LCE n. 425/2020

Diversos dispositivos da Lei Complementar Estadual de Pernambuco n. 425/2020 padecem de vício de inconstitucionalidade formal, especialmente no tocante à invasão da competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos, bem como sobre direito financeiro, tudo nos termos do art. 22, XXVII e 24, I, da Constituição da República, *verbis:*

> "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (…)
> XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III."
>
> "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (…)
> §1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais."

A seguir, os dispositivos impugnados e a respectiva argumentação.

2.1. Art. 3º, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020

> "Art. 3º O titular do órgão ou entidade contratante, ou outra autoridade a quem delegar, **fica autorizado a adotar meios alternativos à dispensa de licitação prevista nesta Lei, que repute mais adequados ao atendimento da necessidade administrativa**, tais como convênios, acordos de cooperação, compras coletivas, adesão a atas de registro de preços internas ou de outros entes e termos aditivos a contratos em curso **ou termos de ajuste de cunho indenizatórios."**

O art. 3º da Lei Complementar Estadual n. 425/2020 autoriza a utilização de *"meios alternativos"* ao processo de dispensa de licitação, tais como (rol exemplificativo): convênios, acordos de cooperação, compras coletivas, adesão a atas de registro de preços internas ou de outros entes e termos aditivos a contratos em curso. Ao assim proceder, a norma impugnada cria meios alternativos à dispensa de licitação não previstos nas Leis Federais n.(s) 8.666/1993 e 13.979/2020.

A própria Lei Complementar n. 425/2020, art. 3º, *caput*, cita um destes meios alternativos: *"termos de ajuste de cunho indenizatórios"*. Note-se que, consoante já verificado pelo próprio MPF em procedimentos apuratórios (IC n. 1.26.000.003328/2019-34), no Estado de

Pernambuco, tem se tornado comum a prestação de serviços e contratação de bens sem a adoção do regular contrato administrativo. Interessante, a esse respeito, o seguinte teor da representação enviada pelos Procuradores de Contas do MPCO/PE, Cristiano Pimentel e Germana Laureano, ao Grupo de Ofícios de Combate à Corrupção do MPF/PE:

> (…) Infelizmente, no Estado de Pernambuco, os órgãos de controle externo tem se deparado com serviços e fornecimentos feitos "de boca", sem contrato, às vezes por meses. O Estado de Pernambuco, ao final, faz um "Termo de Ajuste de Contas", para "indenizar" o fornecedor ou prestador de serviços. Citamos, para comprovar a prática ilegal, Acórdão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no Processo TC 1929235-1" (…). (Representação do MPCO em anexo).

Em verdade, a menção a *"termos de ajuste de cunho indenizatórios"* na Lei Complementar Estadual n. 425/2020, objeto da presente representação, possui o condão de legalizar prática ilícita e inconstitucional consistente no fornecimento de bens ou serviços de forma precária e obscura. Não se olvide que a Lei Federal regente das normas gerais de licitações e contratos (Lei n. 8.666/93), em seu art. 60, dispõe:

> "Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.
> Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% cinco por cento) do limite estabelecido no art.23, inciso II, alínea 'a' desta Lei, feitas em regime de adiantamento**".

Dessa forma, ao permitir o início do fornecimento e prestação de serviços sem a formalização do competente contrato administrativo, o Estado de Pernambuco também viola o parágrafo único do art. 60 da Lei Federal 8.666/93, que dispõe ser *"nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração"*.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da ADI n. 4.658, entendeu que usurpa a competência da União para legislar sobre normais gerais de licitação norma estadual que afasta limitações estabelecidas expressamente pela Lei Federal n. 8.666/93 (ADI 4.658, rel. min. Edson Fachin, j. 25-10-2019, P, *DJE* de 11-11-2019). No mesmo caminho, no julgamento da ADI n. 1.746, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

> "A teor do disposto no art. 22, XXVII, da CF, compete à União a regulação de normas gerais sobre licitação e contratação públicas, **abrangidas a rescisão de contrato administrativo e a indenização cabível."** [ADI 1.746, rel. min. Marco Aurélio, j. 18-9-2014, P, *DJE* de 13-11-2014.]

Ressalte-se, ainda, como bem pontuado pelo *Parquet* de Contas estadual (representação em anexo), recente manifestação da Procuradoria-Geral da República nos autos do Recurso Extraordinário n. 1.188.352/DF, analisando leis locais do Distrito Federal, ocasião na qual reafirmou o entendimento de que *"a disciplina das modalidades de licitação é norma geral das licitações e se insere na competência privativa da União. É defeso ao ente subnacional legislar sobre a matéria de modo distinto do estabelecido na lei federal"*.

Dessa forma, padece de inconstitucionalidade formal o art. 3º, *caput,* da Lei Complementar Estadual n. 425/2020, em face das expressões *"fica autorizado a adotar meios alternativos à dispensa de licitação prevista nesta Lei, que repute mais adequados ao atendimento da necessidade administrativa"* e *"ou termos de ajuste de cunho indenizatórios"*.

2.2. Art. 3º, § 1º, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020

> Art. 3º (…) **§1º Na hipótese de opção pela adesão a atas de registro de** preços, cada órgão poderá aderir até a 100% (cem por cento) dos quantitativos registrados na respectiva ata, **limitando-se a soma de todas as adesões ao quíntuplo dos quantitativos registrados**.

Com efeito, o dispositivo acima permitiu a adesão a atas de registro de preços em até 100% (cem por cento) dos quantitativos registrados, limitando-se a soma de todas as adesões ao quíntuplo dos quantitativos registros.

É cediço que o sistema de registro de preços previsto na Lei Federal n. 8.666/93 permite sua regulamentação por decreto, atendidas as peculiaridades regionais (art. 15, §3º). A regulamentação federal sobre a matéria (Decreto n. 7.892/2013) traz a seguinte sistemática para a soma das adesões às atas de registro de preços:

> "Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. (…)

> § 4º O instrumento convocatório preverá que **o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem**.
> § 4º-A **Na hipótese de compra nacional**:
> (…) II – o **instrumento convocatório da compra nacional preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não excederá, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem**".

Observa-se, portanto, que a regulamentação federal acerca da adesão a atas de registro de preços é clara ao estabelecer que, via de regra, as adesões a atas não poderão exceder ao dobro do quantitativo registrado. O que existe, em verdade, é um regime especial elencando que, no caso (e somente nesse) de compras nacionais, permite-se a adesão até o quíntuplo do quantitativo registrado.

Ocorre que a Lei Federal n. 13.979/2020, cujo teor dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, é enfática ao asseverar que serão consideradas "compras nacionais" apenas as novas licitações realizadas com base no art. 4º-G da Lei Federal 13.979/2020, senão vejamos:

> "Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, **cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei**, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.
>
> (…) § 4º **As licitações de que trata o caput realizadas por meio de sistema de registro de preços serão consideradas compras nacionais, nos termos do disposto no regulamento federal**, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º. "

Observa-se, assim, que ao não fazer a distinção realizada pela legislação federal sobre a matéria, o art. 3º, § 1º, da LCE n. 425/2020, permite que sejam utilizadas adesões até o quíntuplo em quaisquer casos, inclusive em atas de registro de preços anteriores à crise decorrente do novo coronavírus, desbordando, assim, do norte legislativo constante do art. 4º-G da Lei Federal n. 13.979/2020.

Ante o exposto, o art. 3º, §1º, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020, padece de duas inconstitucionalidades formais, quais sejam: (1) estipula adesão até o quíntuplo dos

quantitativos como regra geral, quando a Lei Federal 13.979/2020 só permite isso para novas licitações para a pandemia, no art. 4º-G; e (2) estipula adesão até o quíntuplo dos quantitativos como regra geral, quando a regulamentação federal só permite até o dobro.

2.3. Art. 8º, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020

> "Art. 8º **Nas contratações realizadas para os fins da presente Lei Complementar**, inclusive nos eventuais termos aditivos aos contratos em curso, nos termos do art. 3º, **não se aplicam os limites de acréscimos e supressões de que trata o § 1º do art. 65 da Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993**."

No âmbito do dispositivo acima, a Lei Complementar Estadual n. 425/2020 retirou a vigência dos dispositivos da Lei Federal n. 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos) que tratam acerca dos acréscimos e supressões dos contratos, notadamente o §1º do art. 65 da norma federal[1]. Aqui, a legislação estadual desbordou até mesmo da Lei Federal n. 13.979/2020 – que trata especialmente das medidas necessárias ao enfrentamento da Covid-19 –, em seu art. 4º-I:

> "Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, **acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato**"

Ante o exposto, o art. 8º, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020, para além de suprimir mandamento da lei geral sobre a matéria – Lei Federal 8.666/93 (normas gerais de licitações e contratos), ainda não respeitou o quantitativo máximo de acréscimos e supressões de 50% do valor do contrato, previsto no art. 4º-I, da Lei Federal 13.979/2020 (normas especiais federais – pandemia Covid-19), violando formalmente a Constituição Federal, eis que usurpou a competência da União para legislar sobre licitações e contratos.

2.4. Art. 9º, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020

[1] Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (…) § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

> "Art. 9º A emissão da ordem de fornecimento ou de serviços e/ou a assinatura do termo de contrato, na forma desta Lei Complementar, **independem da existência de prévio empenho**, desde que haja declaração de disponibilidade financeira exarada pela autoridade competente, não se aplicando o disposto no Decreto 44.279, de 3 de abril de 2017."

Nos termos do dispositivo acima transcrito, a Lei Complementar do Estado de Pernambuco n. 425/2020 permitiu a realização de despesas sem prévio empenho, em violenta afronta ao que dispõe o art. 60 e seguintes da Lei Federal n. 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro.

Nesse ponto, é cediço que compete à União estabelecer normas de caráter geral em direito financeiro, consoante o teor do art. 24, I, §1º, da Carta Magna. Como mencionou o *Parquet* de contas de Pernambuco em sua representação (em anexo): *"Certamente, suprimir a necessidade de prévio empenho, como feito, viola as normas gerais da União, pois a existência do instituto do 'empenho', há mais de 50 anos, é elemento basilar da realização das despesas públicas"*.

Assim, também padece de inconstitucionalidade formal o art. 9º, *caput*, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020.

2.5. Art. 9º, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020

> "Art. 9º (…) Parágrafo único. Nos casos em que o instrumento contratual for obrigatório, nos termos do art. 62 da Lei Federal 8.666, de 1993, **o início da execução dos serviços pode ocorrer mediante a emissão de ordem de fornecimento ou de serviço, devendo ser posteriormente formalizado o instrumento contratual, com vigência retroativa à expedição da respectiva ordem**." (…)

O dispositivo acima permitiu a execução de fornecimento ou serviços sem a assinatura do prévio e necessário contrato administrativo, em afronta ao que impõe a lei geral da matéria (art. 60, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93), *verbis:*

> "Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

> Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea 'a' desta Lei, feitas em regime de adiantamento**".

De fácil compreensão, portanto, que, ao possibilitar o início do fornecimento e a prestação de serviços sem contrato assinado, o Estado de Pernambuco violou o parágrafo único do art. 60 da Lei Federal 8.666/93, que dispõe ser *"nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração"*. Assim, inconstitucional, sob o aspecto formal, o art. 9º, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020, uma vez que desborda da lei geral editada pela União sobre a matéria.

2.6. Art. 18 da Lei Complementar Estadual n. 425/2020

> "Art. 18. **Ficam convalidados os atos administrativos, contratos, convênios, acordos de cooperação e instrumentos congêneres, celebrados com vistas ao enfrentamento à emergência em saúde decorrente do coronavírus**, assim como os atos de nomeação, posse e exercício realizados nos moldes do art. 16 desta Lei Complementar, a partir da vigência do Decreto 48.809, de 14 de março de 2020."

O art. 18 da Lei Complementar Estadual n. 425/2020, deveras genérico, pretende ser uma norma geral de *"convalidação"*, *"retroativa"*, de *"atos administrativos, contratos, convênios, acordos de cooperação e instrumentos congêneres"* celebrados para enfrentamento da pandemia, inclusive englobando os ajustes celebrados em desacordo com a Lei Federal n. 8.666/93 e a Lei Federal n. 13.979/2020.

Embora possa adequar a norma específica à realidade local, o ente federado não possui autorização constitucional ou legal para convalidar *"atos administrativos, contratos, acordos de cooperação e instrumentos congêneres"* celebrados em desacordo com as normas gerais de licitação e contratos administrativos, notadamente as estampadas na Lei Federal n. 8.666/93.

Ao assim proceder, o ente subnacional desbordou da realidade local e editou norma de abrangência geral e com efeitos retroativos, ultrapassando a barreira de autorização normativa e violando, em seu aspecto formal, a Constituição da República.

3. Da inconstitucionalidade material de dispositivos da Lei Complementar Estadual – LCE n. 425/2020

Não bastassem as inconstitucionalidades formais acima evidenciadas, observa-se que a Lei Complementar Estadual – LCE n. 425/2020 também possui dispositivos que padecem de inconstitucionalidade material, senão vejamos.

3.1. Art. 12 da Lei Complementar Estadual n. 425/2020

> **"Art. 12. As decisões sobre a regularidade das condutas e a validade dos atos administrativos e negócios jurídicos realizados para enfrentamento da situação de emergência decorrente do coronavírus deverão considerar a excepcionalidade da situação e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."**

O art. 12 da Lei Complementar Estadual n. 425/2020 impõe, na verdade, uma futura interpretação sobre as condutas, os atos administrativos e os negócios jurídicos praticados no Estado de Pernambuco. A esse respeito, há inconstitucionalidade material, uma vez que tal forma de interpretar as condutas, os atos administrativos e os negócios jurídicos praticados também obrigam o Poder Judiciário estadual e a Corte de Contas (TCE-PE), ocorrendo, assim, violação à independência do Poder Judiciário, de caráter uno e nacional, segundo reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Referida norma resulta em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão no Poder Judiciário estadual, eis que impõe o enfoque de uma pré-compreensão interpretativa já estabelecida.

3.2. Art. 16, §2º, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020

> **"Art. 16 (…) § 2º Os candidatos aprovados em concursos públicos em vigor, destinados ao provimento de cargos de médico, poderão, a critério da Administração, ser empossados e entrar em exercício, independentemente da comprovação da titulação na especialidade médica para a qual realizada a inscrição."**

O dispositivo acima permite que os candidatos aprovados em concurso públicos para o provimento de cargos de médico tomem pose e entrem em exercício em cargo público efetivo, mesmo que não tenham a titulação exigida no edital do concurso público que prestaram.

Em que pese ser uma tentativa de aumentar o número de médicos disponíveis para o enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus – Covid-19, trata-se de uma violação das regras constitucionais de concurso público. Permite-se, com isso, por exemplo, que tome posse no cargo de infectologista um médico que não tem referida titulação.

Ao violar o princípio do concurso público (art. 37, I e II, da CF/1988), o art. 16, §2º, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020, afronta materialmente a Constituição Federal de 1988.

4. Da urgência na apreciação da representação em face da pandemia decorrente da Covid-19

A partir da atuação deste órgão ministerial, bem como do *Parquet* de contas, percebe-se que gastos vultosos estão sendo praticados, atos administrativos ilegais estão sendo convalidados, modalidades de licitação não estão sendo seguidas, além de violações ao princípio da transparência e do concurso público estão sendo praticados no Estado de Pernambuco, com a aplicação, há mais de dois meses, da Lei Complementar Estadual n. 425/2020.

Dessa forma, interessante a transcrição do trecho da representação em anexo, enviada pelo Ministério Público de Contas de Pernambuco:

> "(…) Como se trata de uma lei para autorizar práticas e condutas no enfrentamento da covid-19 pelo Estado de Pernambuco, e, portanto, com vigência limitada a esse período, este Ministério Público de Contas, muito respeitosamente, considera urgente a propositura da ADI, bem como que seja requerida a suspensão das normas por decisão monocrática cautelar do relator no STF. Inclusive, os recursos federais já disponibilizados e gastos pelo Estado de Pernambuco, sob o regime desta Lei Complementar, são relevantes. O pedido cautelar é urgente para cessar de imediato a aplicação destes dispositivos, nos atos, contratos e gastos do enfrentamento da covid-19. (…)" (Representação MPCO em anexo)

Não se olvide, ainda, que a legislação acima, aliada à falta de transparência nos gastos para o enfrentamento da Covid-19 (apurada pelo MPF no IC n. 1.26.000.001112/2020-78) evidenciam grave perigo na demora, uma vez que, enquanto não suspensa a eficácia das normas atacadas, o Estado de Pernambuco continuará se utilizando da autorização normativa estadual para praticar atos ilegais e inconstitucionais. A título exemplificativo, segundo apurado pelo

TCE/PE, o portal de transparência do Governo do Estado só recebeu 14% (quatorze por cento) de todas as informações referentes aos empenhos realizados para o enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus – Covid-19.

Assim, requer-se os bons préstimos de Vossa Excelência no sentido de apreciar a presente representação com a urgência que o caso requer.

5. Conclusões

Ante os fatos e argumentos acima transcritos, o Ministério Público Federal em Pernambuco requer os bons préstimos de Vossa Excelência no sentido de apreciar a presente representação a fim de considerar o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar perante o Supremo Tribunal Federal – STF, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar n. 425 do Estado de Pernambuco acima transcritos.

Nesta oportunidade, o Ministério Público Federal em Pernambuco encaminha, ainda, a representação em anexo, lavrada pelos Procuradores de Contas do Ministério Público de Contas de Pernambuco, Cristiano da Paixão Pimentel e Germana Galvão Cavalcanti Laureano, cujo teor contém o mesmo objeto do presente encaminhamento.

Por oportuno, renovo protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,

Assinado Eletronicamente
SILVIA REGINA PONTES LOPES
Procuradora da República