ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO PGE N°: 2021.8.01.00004913
PROCESSO EXTERNO N°: 019.4979.2021.0113882-18
ORIGEM: SECRETARIA DA SAÚDE
INTERESSADO(A): SESAB/GAB/ASTEC-GAB

PARECER Nº PA-NSESAB-314-2021

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE INFORMAÇÃO. CONSULTA. Relatório do Tribunal de Contas do Estado em sede de Auditoria Operacional de Acompanhamento das Ações Adotadas pelo Governo do Estado da Bahia no combate à COVID-19. Recomendações que tratam do pagamento de indenizações devidas em razão de requisições administrativas. Parecer Normativo PLC-LB-MQ-3952/2008 x Parecer PGE-PA-NSESAB-AFS-114/2020. Mudança de entendimento jurídico que não autoriza, *s.m.j.,* a desconstituição de acordos validamente firmados. Princípio da Segurança Jurídica.

Cuida-se de consulta encaminhada pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia – SESAB, através da Assessoria Técnica do Gabinete – ASTEC/GAB, com questionamentos acerca da viabilidade jurídica das providências recomendadas pelo Eg. Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE no que diz respeito aos processos de pagamento de indenizações decorrentes de requisições administrativas.

Pedimos licença para transcrever, *in totum,* a consulta formulada:

> *"Prezada Procuradora Assistente,*
>
> *Cumprimentando-a cordialmente, vimos, por meio desta,* ***formular consulta a essa d. Procuradoria Geral do Estado acerca do alcance da orientação exarada nos autos do processo SEI***

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

nº 019.5205.2020.0031828-61, Parecer nº PGE-PA-NSESAB-AFS-114/2020, pelos motivos delineados a seguir.

Esta Secretaria da Saúde foi notificada, por meio do Ofício nº 001297/2021/TCE/SEG/GECON, do Relatório de Auditoria expedido pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo, o qual apensamos ao presente, tratando-se de Auditoria Operacional de Acompanhamento das Ações Adotadas pelo Governo do Estado da Bahia no Combate à COVID-19, exercício de 2020.

Dentre os achados, e aquilo que enseja a presente consulta, destaca-se o item 7.2.1, às fls. 26 a 35 do Relatório, que diz de ***"inadequado processamento das indenizações por requisições administrativas", determinando, ao final, a instauração de Processos de Reparação de Danos para as requisições administrativas relativas aos processos SEI nº 019.4979.2020.0034115-91, 019.5205.2020.0032267-45, 019.5036.2020.0032866-11 e 019.5205.2020.0033648-97, todos com Termo de Reconhecimento de Débito assinado e empenho liquidado ainda antes da orientação sinalizada acima.***

Destaca-se que ***os referidos processos seguiram, processualmente, o Parecer nº PLC-LB-MQ-3952/2008, de caráter normativo, que tem como objeto orientar quanto aos elementos e providências a serem adotadas na instrução dos processos de indenização, entendendo as áreas técnicas, consoante informações prestadas ao TCE, não se poder falar, naquele contexto, em inobservância ao contraditório e à ampla defesa.***

Convém destacar que, ***desde a orientação consignada no Parecer nº PGE-PA-NSESAB -AFS-114/2020, os procedimentos requisitórios seguiram a recomendação mais recente, com instauração de Processo de Reparação de Danos em autos apartados, de modo que o TCE apenas faz referência aos procedimentos anteriores ao citado Parecer****.*

No entanto, persiste questionamento jurídico a ser enfrentado, posto que, conforme salientado, os processos a que se refere o TCE já tiveram Termo de Reconhecimento de Débito assinado, que dá quitação entre as partes, com empenho efetivado, de modo que convém questionar:

1. ***No entendimento dessa PGE, a determinação do TCE tem pertinência jurídica, devendo esta SESAB entender pelo caráter retro-operante da orientação externada no Parecer nº PGE-PA-NSESAB-AFS-114/2020?***
2. ***Em caso positivo, considerando a regularidade dos TRD's, qual o instrumento que deverá ser manejado***

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

> ***pela Administração para desconstituir os referidos Termos e sob qual fundamento?***
>
> *Assim, com tais considerações e questionamentos, solicitamos orientação desse d. Órgão sobre como deve a Administração proceder no caso em tela.*
>
> *Colocamos esta Assessoria à disposição para esclarecimentos que se façam necessários.*
>
> *Secretaria da Saúde, 30 de agosto de 2021.*
>
> *Manuela Nascimento Ferreira*
>
> ***Assessoria Técnica***
>
> ***ASTEC|GASEC|SESAB****"* (destaques aditados)

O expediente, até a presente data, encontra-se instruído com os seguintes documentos: Ofício (00035082922); Relatório de Auditoria – 7ª CCE (00035083752) e Parecer nº PGE-PA-NSESAB-AFS-114/2020 (00035083942).

É o que importa relatar. Ao mérito.

- Questão preliminar -

Preliminarmente, cumpre registrar que não está no escopo do presente opinativo o exame da legalidade dos processos indenizatórios indicados pela Consulente, os quais, segundo afirma, observaram o quanto disposto no Parecer normativo ***"Parecer nº PLC-LB-MQ-3952/2008"***.

Importante pontuar, ainda, que a análise ora realizada não alcançará todas as ponderações/recomendações do C. Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE, estando limitada, portanto, aos quesitos objetivamente postos no documento que inaugura o expediente.

- Mérito -

Avançando no exame de mérito, e atendo-nos aos elementos apresentados no Ofício (00035082922), pensamos que a questão posta pela Consulente não é de difícil solução.

Pois bem.

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

No início da pandemia provocada pelo novo coronavírus, causador da COVID-19, o Governo baiano, diante da escassez de insumos e equipamentos de proteção individual, editou o Decreto nº 19.533/2020, determinando a requisição de bens imprescindíveis para adequado e seguro funcionamento das unidades estaduais de saúde.

Vejamos:

> *"**O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso V do art. 105 da Constituição Estadual, e em face do disposto no inciso XXV do art. 5º da Constituição Federal, no inciso XIII do art. 15 da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e no inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020,*
>
> *considerando a classificação pela Organização Mundial de Saúde, no dia 11 de março de 2020, como pandemia do novo coronavírus;*
>
> *considerando o teor do Decreto nº 19.529, de 16 de março de 2020, que regulamenta, no Estado da Bahia, as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;*
>
> ***considerando que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença,***
>
> ***D E C R E T A***
>
> *Art. 1º - **Fica determinada a requisição administrativa de equipamentos de proteção individual - EPIs, quais sejam, máscaras cirúrgicas, máscaras de proteção, luvas de procedimento, aventais hospitalares e óculos de proteção, e, ainda, antissépticos para higienização, tendo como objetivo o enfrentamento da pandemia do coronavírus, autorizando-se o recolhimento nas sedes ou locais de armazenamento dos fabricantes, distribuidores e varejistas.***
>
> *Art. 2º - A requisição vigerá enquanto perdurar os efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

> *Art. 3º - Implementada a requisição administrativa, a Secretaria da Saúde do Estado realizará inventário e avaliação de todos os bens, no prazo de 10 (dez) dias, prorrogáveis, contados da apropriação destes.*
>
> *Art. 4º - **A indenização devida pelo Estado da Bahia, em decorrência desta requisição, será quantificada e quitada, na forma do inciso XXV do art. 5º da Constituição Federal e do inciso VII do art. 3º da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.***
>
> *Art. 5º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação." (g.n.)*

Cumprida a ordem requisitória veiculada no referido Decreto, a Administração adotou as providências necessárias para ressarcir os danos causados aos particulares atingidos, e, para tanto, valeu-se do procedimento indenizatório disciplinado pelo parecer normativo PLC-LB-MQ-3952/2008.

Acontece que, posteriormente, nos autos do processo nº 019.5205.2020.0031828-61, que fora instaurado na esteira do aludido parecer normativo para indenizar danos causados por uma das ações de cumprimento da ordem requisitória, esta Procuradoria Administrativa – PA/PGE, através do Parecer PGE-PA-NSESAB-AFS-114/2020, de nossa autoria, firmou o entendimento de que a apuração, quantificação e ressarcimento dos danos decorrentes de requisições administrativas deveria observar o **Processo de Reparação de Danos - PRD**, de acordo com as regras constantes no art. 136 e seguintes da Lei estadual nº 12.209/11, bem como observando as disposições do art. 31 e seguintes do decreto estadual nº 15.805/14.

O Parecer NSESAB-AFS-114/2020 marcou, a bem da verdade, uma mudança de entendimento desta Casa, pois, como implicitamente reconhece o despacho da d. Chefia da Procuradoria Administrativa, que lhe atribuiu caráter uniforme, considerava-se possível a utilização do parecer normativo PLC-LB-MQ 3952/2008 para apuração da existência e quantificação do dano a ser indenizado. Vejamos:

> ***DESPACHO***
>
> *Acolho o parecer PGE-PA-NSESAB-AFS 114/2020, acrescendo as seguintes considerações.*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

O parecer normativo PLC-LB-MQ 3952/2008 data exatamente de 2008, visando orientar a Administração Pública ao pagamento indenizatório pela aquisição de bens ou serviços sem lastro contratual válido, fundado, pois, na vedação ao enriquecimento ilícito. Portanto, por não ser possível causar repercussão negativa ao patrimônio alheio, imperioso o ressarcimento. Cuidou-se, pois, de reconhecimento de direito (aspecto substancial). Já o processo próprio de reparação de danos foi criado em 2011, pela Lei Estadual nº 12.209/2011, tendo por escopo exatamente uma finalidade adjetiva (procedimental). ***Não vemos, assim contradição alguma entre a aplicação do parecer normativo, que traz critérios objetivos para apuração do an e do quantum debeatur, ou seja, da existência e da quantificação do dano, com a adoção do processo de reparação de danos, iter procedimental mediante o qual a possível indenização será verificada.***

O próprio opinativo reconhece a higidez do parecer normativo no particular*. Até porque a requisição administrativa exatamente importa uma* ***indenização*** *(reparação patrimonial) diante dos danos causados com o uso impositivo dos bens de terceiros pela Administração Pública, que, na hipótese de bens fungíveis e consumíveis, assemelha-se a uma real expropriação. E sempre existirá a necessidade de respeito ao contraditório e à ampla defesa.*

Com tal observação, confiro caráter uniforme ao parecer PGE-PA-NSESAB-AFS 114/2020, nos termos do Decreto Estadual 11.738/2009, art.88, IV, a, c/c Decreto Estadual 11.737/2009, art.9º, I.

À Coordenação, para a devida catalogação da orientaão uniforme.

À SESAB, para ciência e adoção das medidas cabíveis." (destaques no original)

Segundo afirma a Consulente, naquilo que interessa ao presente exame, o C. TCE, no Relatório de Auditoria – 7ª CCE (00035083752), apontou o "***inadequado processamento das indenizações por requisições administrativas***" e determinou a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

instauração de PRD para as requisições administrativas referentes aos seguintes processos SEI:

> *"019.4979.2020.0034115-91, 019.5205.2020.0032267-45, 019.5036.2020.0032866-11 e 019.5205.2020.0033648-97, todos com Termo de Reconhecimento de Débito assinado e empenho liquidado ainda antes da orientação sinalizada acima."* (sublinhamos)

À luz das informações apresentadas pela Consulente, especialmente no que diz respeito à adoção do procedimento previsto no parecer normativo PLC-LB-MQ-3952/2008 e à celebração dos termos de reconhecimento de débito, com empenho e liquidação das despesas antes da mudança de entendimento da PGE, entendemos, *data vênia,* que não se mostra razoável a determinação do C. TCE.

Ao nosso juízo, se a Administração observou entendimento vigente à época do processamento da indenização e cumpriu todas as disposições contidas no multicitado parecer normativo, culminando, portanto, na celebração, sem ressalvas do Administrado, do Termo de Reconhecimento de Débito, Indenização e Quitação, a anulação do processo de indenização e a instauração de PRD atenta contra o princípio da segurança jurídica.

No caso em voga, pensamos que é plenamente aplicável a norma contida na cabeça do art. 24 da LINDB, que assim reza:

> *Art. 24.* ***A revisão, nas esferas administrativa, controladora*** *ou judicial,* ***quanto à validade de ato****, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa* ***cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.***
>
> *Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.* (g.n)

Portanto, já respondendo ao primeiro questionamento formulado pela Consulente, pensamos que o entendimento encampado no Parecer PGE-PA-NSESAB-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

AFS-114/2020 **não** deve alcançar aqueles processos de indenização decorrentes de requisições administrativas que observando todas as disposições do parecer normativo LB-MQ-3952/2008 resultaram na liquidação de empenho correspondente à despesa decorrente da celebração do termo de reconhecimento de débito, indenização e quitação.

Ao nosso sentir, os processos indenizatórios efetivamente concluídos à luz do entendimento anteriormente vigente, devem ser preservados e, *s.m.j.*, podem ser convalidados na hipótese de constatação de vícios sanáveis.

Com efeito, no caso do pagamento realizado em face de Termo de Reconhecimento de Débito, Indenização e Quitação firmado por procurador de empresa sem poderes para receber valores e dar quitação, pensamos ser suficiente a convocação da empresa, nos próprios autos do processo de indenização, para **ratificar os atos praticados, sendo desnecessária a instauração de um novo PRD**.

De outro bordo, **no que diz respeito às indenizações que teriam sido realizadas com possível violação das regras estabelecidas na Lei 14.257/2020, para apuração do valor de mercado**[1], considerando o princípio da segurança jurídica, entendemos que também deve ser conservada a higidez dos processos, cabendo, entretanto, a instauração de PRD a fim de apurar se os valores adotados no processo indenizatório efetivamente se mostravam em sintonia com o quanto determinado na referida lei (art. 10) estando, portanto, em conformidade com os praticados no mercado, exigência que também está presente no parecer normativo PLC-LB-MQ-3952/2008.

De fato, como as indenizações já foram efetivamente pagas com base no entendimento jurídico então vigente, pensamos não haver razoabilidade na anulação dos procedimentos de indenização, especialmente, porque podem ser convalidados, por meio da certificação de compatibilidade do valor pago com os preços de mercado, bem como porque os valores eventualmente apurados a maior podem ser objeto de ajuste no próprio PRD – situação que, espera-se, não se verificará pois, como dito, nos processos de indenização regidos pelo parecer normativo, o pagamento deve ser compatível com os preços de mercado.

Nessa esteira, entendemos viável a instauração de PRD[2] para apurar se os montantes das indenizações supostamente calculadas sem observar as regras previstas na

---

[1] 019.4979.2020.0034115-91, 019.5205.2020.0032267-45, 019.5036.2020.0032866-11 e 019.5205.2020.0033648-97.

[2] Este PRD objetiva apurar se os valores indicados no processo de indenização estão compatíveis com os praticados no mercado e se estão em conformidade com o art. 10 da Lei 14.257/2020.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

Lei 14.257/2020 estavam compatíveis com os valores de mercado, o que, se confirmado, permitirá a convalidação dos processos que tramitaram à luz do parecer normativo.

Na hipótese de o PRD indicar que os valores pagos em processo indenizatório não estavam compatíveis com os do mercado, resultando em diferença a favor da Administração ou do administrado, o processo (PRD) deverá prosseguir, para viabilizar a recomposição do dano (suportado ou causado pelo Estado no processo indenizatório) impondo-se, por óbvio, a apuração de responsabilidade dos eventuais responsáveis, além da compensação dos valores já pagos.

- Conclusão -

Diante de todo o exposto, e enfrentando expressamente os pontos suscitados pela Consulente, **concluímos** que:

(i) O Parecer PGE-PA-NSESAB-AFS-114/2020 **não** deve alcançar aqueles processos de indenização decorrentes de requisições administrativas que, observando todas as disposições do parecer normativo LB-MQ3952/2008, resultaram na liquidação de empenho correspondente à despesa decorrente da celebração do termo de reconhecimento de débito, indenização e quitação.

(ii) A despeito das irregularidades apontadas pelo C. TCE no relatório de auditoria, pensamos não ser razoável a invalidação dos processos que tramitaram à luz do parecer normativo PLC-LB-MQ-3952/2008, sendo viável, *s.m.j.,* a convalidação dos atos, quando possível, cabendo, à Administração adotar as medidas necessárias para sanar os vícios indicados, como já referido no corpo do presente opinativo, o que deve ser feito através de: **a)** ratificação do termo de quitação por representante legal da interessada que possua os poderes necessários para o ato; **b)** instauração de PRD para confirmar se os valores apurados nos processos de indenização estavam compatíveis com os valores de mercado e, portanto, com o quanto disposto na Lei 14.257/2020.

(iii) Nesta última hipótese ("b"), caso se apure que os valores pagos na forma do parecer normativo PLC-LB-MQ-3952/2008 não estavam compatíveis com os praticados no mercado, importando em diferença em favor do Estado ou do administrado, além da apuração de responsabilidade por inobservância às disposições ali indicadas, o processamento do PRD (demais fases) possibilitará a cobrança dos valores eventualmente pagos a maior ou a complementação de reparação apurada a menor.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Salvo superior juízo, **é o parecer**!

Remetam-se os autos ao órgão de origem, para os devidos fins.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 20 DE SETEMBRO DE 2021

Adriano Ferreira da Silva
Procurador do Estado

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2

A autenticidade deste documento pode ser conferida em http://pge.ba.gov.br/validacao. Código de validação 0801 c1ab 80bf ba40

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

LETICIA BARBOSA DE SOUZA

Responsável - Assinado em 30/09/2021

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: K4MZAWMDC2