



**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 259/2024**

**Ementa:** Contratação emergencial. Contrato verbal. Locação de tendas. Art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021. Medida Provisória nº 1.221/2024. Secretaria Municipal da Saúde. Parecer favorável **com condições**.

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se, na espécie, de processo administrativo protocolado sob o **SEI nº 24.0.000034557-8**, que tem por objeto analisar, juridicamente, contratação **verbal** do serviço de locação de tendas 10 X 10 metros pelo período de **trinta dias**, por meio de dispensa de licitação, fundada em situação de emergência, em atendimento a demanda da Secretaria Municipal da Saúde.
2. Como documentos mais relevantes que instruem o feito, pode-se destacar: justificativa (doc. 0815103); Pedido e Autorização – PA (doc. 0816576); nota de reserva (doc. 0819390); documentos de habilitação do prestador de serviços (doc. 0816118 e doc. 0816140); nota fiscal (doc. 0834017).
3. Consta nos autos (doc. 0827720 e doc. 0834026) que a contratação foi realizada de forma verbal, tendo a contratada iniciado a prestação dos serviços no dia 08 de maio. Foi dito que o contrato teve como finalidade viabilizar o atendimento emergencial de pessoas atingidas pelas enchentes, o que “tirou das mãos da Administração qualquer possibilidade de atendimento de procedimentos gerais de contratação”.
4. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

### II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

5. O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

6. Acerca da competência da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, o Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023 assim dispõe:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações**.*

7. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.



## II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

8. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

*Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:*

*I - secretários e equivalentes;*

*II - diretores e equivalentes; e*

*III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.*

*Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.*

9. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de processo específico de contratação, exsurge a legitimidade dos agentes de contratação para demandarem análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, nos termos do inciso III do art. 15 do Decreto nº 549/2023, motivo pelo qual se verifica a presença da legitimidade no caso em tela.

## II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

10. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

11. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:*

*(...)*

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):*

*(...)*

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;*

*(...)*

12. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

13. No caso em concreto, tratando-se de contratação emergencial, cabe trazer a lume paradigmático julgado do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a atuação do órgão de assessoramento jurídico em casos tais. Confira-se:

*Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. No processo licitatório, **não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade**, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como **verdadeiro fiscal de formalidades, somente**. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais. STF. 2ª Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952).*

14. Assim, deixa-se assentado, desde já, que **não cabe a esta Diretoria Jurídica se manifestar sobre a existência ou não da situação de emergência** relatada pelo Administrador competente, que deverá se responsabilizar por suas declarações.

15. Contudo, cabe destacar que é fato incontroverso, nacionalmente – e, até mesmo, internacionalmente – conhecido, o estado de calamidade pública que se abateu sobre grande parte do Estado do Rio Grande do Sul após as chuvas do início de maio de 2024, situação diante da qual foi editado o Decreto Municipal nº 176/2024, reconhecendo a situação de anormalidade.

#### II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

16. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**.*

17. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

18. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário*

19. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a **adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória**. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente **motivada, sob pena de configuração de culpa grave**.

### III. DA ANÁLISE JURÍDICA



### III.A. DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 75, VIII, DA LEI 14.133/2021

20. Primeiramente, convém consignar que, apesar de a regra, para as contratações públicas, ser a prévia realização de processo licitatório, a Lei nº 14.133/2021 traz exceções em que possível a contratação direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme inclusive autoriza o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ao ressaltar da obrigação de licitar os casos assim especificados na legislação.

21. Disso se extrai que apenas nos casos expressos em lei é viável ao administrador a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços sem prévio procedimento licitatório, consignando-se que as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação estão ora previstas nos arts. 74 e 75 da Lei 14.133/2021, respectivamente.

22. Dito isto, traz-se à baila a redação do art. 75, inc. VIII, da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 75. É dispensável a licitação:*

(...)

*VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a reconstrução de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;*

(...)

23. O novel diploma legal de licitações e contratos dispõe ainda:

*Art. 75. (...)*

(...)

*§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#) e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.*

(...)

24. Quer dizer, excepcionar a regra de realização de licitação não significa que não haja formalidades a serem observadas pelo administrador e requisitos a serem preenchidos para viabilizar a contratação direta.

25. Dito isto, e no que é pertinente à espécie, consigna-se, inicialmente, que “emergência” traduz a necessidade de pronto atendimento a determinado interesse, sendo inviável aguardar os trâmites ordinários da licitação, sob pena de não atendimento (ou prejuízo de atendimento) a alguma demanda social.

26. Deve, no entanto, **ficar devidamente documentada nos autos a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário à realização do procedimento.** Nessa esteira, entendimento do TCU:





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 1130/2019- Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS)*

27. Nesse ponto, parece constar manifestação da Secretaria Municipal da Saúde sobre a questão, já que assim dispõe na justificativa (doc. 0815103):

A continuidade das chuvas nos próximos dias aumenta a urgência e a incerteza na região. O alerta de evacuação para os bairros Mato Grande, Harmonia, Cinco Colônias, Mathias Velho, Rio Branco e Fátima serve como um lembrete grave da ameaça que esses eventos climáticos representam para a segurança da população local. É vital implementar rapidamente medidas de proteção e assistência para assegurar a segurança das pessoas em áreas de risco.

Além dos perigos imediatos à vida, as chuvas intensas têm causado estragos significativos na infraestrutura e nos serviços essenciais. O fechamento da Unidade Básica de Saúde Niterói ilustra a necessidade crítica de manter o acesso a serviços de saúde de qualidade durante emergências. A suspensão das aulas nas escolas municipais reflete os efeitos perturbadores das condições climáticas extremas.

A declaração de calamidade pública pelo município de Canoas, conforme o Decreto Municipal nº 176/2024, que revela que 52% da cidade está submersa e mais de 80 mil residências, além de infraestruturas críticas como o Hospital de Pronto Socorro, Unidades Básicas de Saúde, UPAs e escolas foram afetadas, junto com o Decreto Estadual nº 57600/2024 do Rio Grande do Sul, que confirma a calamidade pública em todo o estado, são medidas cruciais para a mobilização de recursos e coordenação de esforços de resposta e recuperação. No entanto, é fundamental que essas declarações sejam seguidas por ações concretas e efetivas para atender prontamente às necessidades urgentes da população.

A severidade desta crise demanda uma resposta abrangente que não só atenda às necessidades imediatas de socorro e assistência, mas também enfrente os desafios de reconstrução e recuperação das áreas devastadas.

Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Saúde está solicitando a locação de 04 tendas de 10x10 para apoiar os esforços de resgate nos pontos mais afetados pelos alagamentos na cidade. Muitos civis resgatados necessitam de atendimento pré-hospitalar antes de serem levados aos abrigos, seja por desidratação, questões emocionais, hipertensão, entre outros problemas. Esse atendimento tem sido prestado pelo SAMU, e uma estrutura mínima organizada é essencial para acolher adequadamente essas pessoas.

28. Na mesma linha do exposto, é o que consta na manifestação de doc. 0827720, apresentada pelo Secretário Municipal Adjunto:

Prezados(as);

Com o intuito de garantir a devida cobertura jurídica, que exare a legitimidade e interesse público na referida contratação, segue:

1. É público e notório o evento climático que assolou mais de 400 municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Entre eles, Canoas foi um dos mais afetados, com o rompimento dos Diques dos bairros Mathias Velho e Rio Branco, e a transposição das águas sobre o Dique do bairro Niterói. Tal situação, que desabrigou parcela esmagadora da população, tirou das mãos da Administração qualquer possibilidade de atendimento de procedimentos gerais de contratação, em detrimento da necessidade de atendimento à população. Patiu-se para uma contratação emergencial, com base no DECRETO editado, que declarou tal situação.

29. Importante destacar que, como o próprio texto legal já determina, a contratação emergencial deve se dar pelo tempo máximo para atendimento à situação emergencial. A respeito do tema, seguem julgados do TCU:

*A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 2988/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER).*

*A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal. (Acórdão 6439/2015- Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN).*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

30. Assim, alerta-se ao administrador que a contratação emergencial não pode servir de subterfúgio para, diante da flexibilização procedimental, incluir-se, no bojo da contratação, quantitativos ou objetos alheios ao premente atendimento da situação.

### III.B. DA POSSIBILIDADE DE SE FIRMAR CONTRATO VERBAL

31. O art. 95, §2º, da Lei nº 14.133/2021 assim dispõe acerca do instituto da contratação verbal:

*Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:*

(...)

*§ 2º **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal** com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de **valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**.*

32. Logo, verifica-se que a regra segue no sentido que é vedado o contrato verbal, sendo **exceção** aqueles casos que envolvem pequenas compras e prestações de serviços com pagamento imediato até o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)<sup>1</sup>.

33. Sobre o dispositivo em questão, cumpre trazer a lume comentário de Anderson Moraes Diniz em obra organizada por Leandro Sarai<sup>2</sup>:

*Entretanto, a dinâmica da vida, e não poderia ser diferente nos negócios jurídicos e atos administrativos do dia a dia, impõe a necessidade de que o formalismo seja mitigado em certas situações, de forma a atingir o objetivo pretendido pela Administração de forma mais célere. Seria absurdo imaginar ter que aguardar a realização de uma licitação com edital e contrato para contratação de uma pessoa com o fim de resolver um pequeno vazamento no banheiro de uma repartição. Com certeza seria difícil encontrar alguém disposto a se submeter a tanta burocracia para trabalhar com a Administração.*

34. Convém, no caso, verificar que a contratação verbal em tela foi realizada com vistas ao enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Municipal nº 176/2024, fazendo incidir, portanto, a disciplina dada pela Medida Provisória 1.221, de 17 de maio de 2024, ainda não convertida em lei quando da elaboração deste opinativo.

35. A referida MP trouxe uma série de medidas especiais e flexibilizações a serem adotadas quando do combate aos danos causados por estado de calamidade pública. Entre elas, destaque-se, dada a pertinência, o que dispõe o seu art. 2º, IV:

*Art. 2º Os procedimentos previstos nesta Medida Provisória autorizam a administração pública a:*

(...)

*IV - **firmar contrato verbal, nos termos do disposto no § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, desde que o seu valor não seja superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nas hipóteses em que a urgência não permitir a formalização do instrumento contratual;***

(...)

<sup>1</sup> Atualmente, tal montante resta atualizado em R\$ 11.981,20 (onze mil novecentos e oitenta e um reais e vinte centavos), por força do Decreto nº 11.871/2023.

<sup>2</sup> SARAI, Leandro. Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14133/2021 comentada por advogados públicos. Org por Leandro Sarai. 4ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 1245.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

36. Logo, observa-se que a disciplina especial conferida pela indigitada MP permite que as contratações verbais perfaçam o montante máximo de R\$100.000,00 (cem mil reais).

37. Desde já, contudo, importante alertar ao diligente gestor que **o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a que alude o art. 2º, IV, da MP 1221/2024 deve ser verificado tal qual se afere o limite para as dispensas de baixo valor, ou seja, por objetos de mesma natureza**, e não por contratação isoladamente considerada, nos termos do art. 75, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021, sob pena de se extrapolar indevidamente tal limite.

38. Por fim, relevante deixar consignado que, ao que parece, a contratação verbal realizada teve como finalidade a proteção dos cidadãos face às enchentes que assolaram grande parte do Rio Grande do Sul no mês de maio de 2024, motivo pelo qual entendo pertinente se colacionar o seguinte julgado do TCU:

*O dano reverso decorrente da falta de produto ou serviço que possa colocar em risco a saúde de pessoas se mostra muito mais gravoso do que o potencial dano ao erário decorrente da aquisição direta para remediar a situação, não podendo ser cobrada do gestor a prática de conduta diversa. Acórdão 3126/2013-Segunda Câmara. Ministra rel. ANA ARRAES.*

39. Portanto, entende-se que, diante da justificativa apresentada pelo Administrador, seria possível a formalização por meio de contrato meramente verbal, dado todo o contexto envolvido.

### **III.C. DO TERMO INICIAL DE APLICAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 1.221/2024. DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA**

40. Poder-se-ia se questionar a partir de qual momento a Medida Provisória nº 1221, de 17 de maio de 2024 poderia ser aplicada. Em outras palavras, pode haver certo questionamento quanto ao momento a partir do qual o regime especial trazido pela aludida MP poderia ser aplicado.

41. Isso porque, em que pese sua adoção somente no dia 17 de maio de 2024, é fato incontroverso que o estado de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, com referência expressa no art. 19 da MP 1221/2024, foi observado semanas antes da adoção da referida MP.

42. Nesse ponto, importante destacar algumas disposições finais contidas no Capítulo VI da MP 1221/2024:

*Art. 17. O disposto nesta Medida Provisória será aplicado às contratações realizadas no prazo previsto no ato autorizativo específico de que trata o inciso II do § 1º do art. 1º, ressalvada a possibilidade de prorrogação dos contratos firmados com fundamento nesta Medida Provisória, na forma do disposto no art. 15.*

*Art. 19. O disposto nesta Medida Provisória aplica-se ao Estado do Rio Grande do Sul, no prazo previsto no Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, dispensada, nesse caso, a edição dos atos de que trata o § 1º do art. 1º desta Medida Provisória.*

*Art. 21. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*

43. Percebe-se que o art. 19, citado supra, dispõe que o regime especial da MP aos casos de contratações necessárias ao enfrentamento dos impactos da calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul poderá ser objeto de aplicação no prazo previsto no Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024 (publicado na mesma data).

44. O aludido Decreto Legislativo, por sua vez, estabelece o seguinte em seu art. 1º:





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em parte do território nacional, até 31 de dezembro de 2024, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 175, de 6 de maio de 2024.*

45. Insta salientar que o referido Decreto Legislativo entrou em vigência no dia **07/05/2024**, com reconhecimento da calamidade pública até o dia **31/12/2024**. Nesse ponto, em que pese o referido ato normativo dispor que sua aplicação se dá exclusivamente para fins de aplicação do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000), observa-se que a MP 1.221/2024 utilizou tal prazo como paradigma para aplicação de seu regime especial, ampliando, portanto, seu âmbito de incidência enquanto paradigma.

46. Assim, é válido supor que o regime especial trazido pela MP 1.221/2024 abarca situações anteriores à sua adoção em **17 de maio de 2024**, sobretudo porque a calamidade pública que hoje assola grande parte do Estado do Rio Grande do Sul já se encontrava caracterizada muito antes de sua adoção.

47. É possível supor, ainda, que o regime especial trazido pela MP 1.221/2024 tem como condão facilitar e, até mesmo, regularizar a atuação do gestor diante do notório estado de caos vivido pelo gestor público ante à calamidade pública em questão. Nesse aspecto, a interpretação acima lançada, que atribui efeitos retroativos à MP em questão, é corroborada pela máxima jurídica que preceitua que deve ser dada preferência à inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, ao invés da que os reduza à inutilidade (*Commodissimum est, id accipi, quo res de qua agitur, magis valeat quam pereat*), como bem exposto na clássica obra de Carlos Maximiliano<sup>3</sup>.

48. Assim, entende-se que o regime jurídico especial de que trata a MP 1221/2024 poderá ser aplicado, no caso específico da calamidade pública reconhecida pelo Decreto Municipal 176/2024, às situações concretas surgidas **a partir da data de publicação do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, com aplicação, por ora, até o dia 31 de dezembro de 2024**. Para os casos anteriores a tal lapso temporal, no entanto, impõe-se o necessário procedimento do reconhecimento de dívida.

#### **IV. DA JUSTIFICATIVA QUANTO À ESCOLHA DO FORNECEDOR / PRESTADOR DE SERVIÇOS**

49. Ponto importante a ser consignado nos autos diz respeito à devida justificativa quanto à escolha do prestador de serviços.

50. Isso porque, em que pese se tratar de contratação verbal realizada por meio de dispensa de licitação pela via emergencial, hipótese diante da qual há nítida flexibilização das formalidades legais envolvidas, não pode o Administrador se afastar os princípios básicos que regem a Administração Pública, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37, *caput*, da CF/88, assim como dos princípios específicos das contratações públicas, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

51. Inclusive, é nesse sentido que segue a jurisprudência das Cortes de Contas. Por todos, precedentes do Tribunal de Contas da União:

*Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993) , cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens*

<sup>3</sup> Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed - Rio de Janeiro: Forense, 2011.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. Acórdão 119/2021-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER*

*Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993) , cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. Acórdão 1130/2019-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS*

52. Sob tal influxo, deve restar devidamente justificada nos autos a escolha do fornecedor contratado, sob pena de tornar-se ilegal a contratação em tela.

53. Nesse ponto, verifica-se que o Administrador consignou a justificativa pertinente, conforme se verifica no doc. 0827720, não cabendo a esta Diretoria Jurídica a verificação quanto ao acerto ou não de sua decisão.

2. Dada a necessidade, foram contatadas empresas do ramo de eventos e infraestruturas, que pudessem, neste momento, garantir as estruturas solicitadas. Com base nos pedidos de orçamentos enviados pelo e-mail institucional da Secretaria Municipal de Saúde, e contatos telefônicos, diversas empresas manifestaram vontade em fornecer o que queria se contratar, mas declinavam pela impossibilidade de acessar o município, por conta do fechamento das rotas de acesso. A escolha do fornecedor se deu pela possibilidade de garantir, de imediato, o fornecimento e montagem, das estruturas e que atendessem todas as condicionantes de habilitação jurídica, regularidade fiscal, etc.

## V. DA AFERIÇÃO QUANTO À COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS

54. Outro ponto que deve ser objeto de cautela por parte do gestor é pertinente à comprovação de compatibilidade dos preços praticados pelo fornecedor ou prestador de serviços contratado verbalmente, uma vez que, como já dito, o só fato de haver a contratação verbal não afasta a necessidade de observância dos princípios basilares da Administração Pública, insculpidos no art. 37, *caput*, da CF/88 e também dos princípios específicos atinentes às contratações públicas, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

55. É esse, inclusive, o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme os seguintes acórdãos já citados alhures:

*Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993) , cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. Acórdão 119/2021-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER*

*Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993) , cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. Acórdão 1130/2019-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS*

56. Necessário, portanto, que se verifique a compatibilidade dos preços ofertados pela contratada, o que deve ser feito com base nos parâmetros estabelecidos pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

*Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

*§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*

*II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;*

*IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;*

*V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

*§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*

*II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;*

*III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

*§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.*

*§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, **quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.***

*§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.*

*§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.*

57. Ante o exposto, deve o Administrador verificar, com a utilização dos parâmetros do art. 23, §1º e, subsidiariamente, de acordo com o disposto em seu §4º (mediante apresentação de notas fiscais da própria contratada), se o preço contratado se encontra dentro dos critérios de razoabilidade e não constituem sobrepreço.

58. A propósito, recomenda-se que, em se verificando eventual sobrepreço por parte da contratada - sobretudo em decorrência de abuso diante da situação de calamidade pública - diligencie-se a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

contratada no sentido de negociar a redução do valor junto a ela, informando-lhe, inclusive que eventual sobrepreço pode ensejar sua responsabilização, conforme precedente do TCU. Confira-se:

*As empresas que contratam com a Administração devem ofertar preços compatíveis com os de mercado, sob pena de serem responsabilizadas por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que o regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas, com a consequente obrigação de seguir os preços praticados no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados. Acórdão 992/2022-Plenário*

59. Dito isso, observa-se que consta nos autos declaração da autoridade competente acerca da compatibilidade dos preços praticados pela contratada (doc. 0815103 e doc. 0827720). Além disso, constam nos autos documentos indicando a realização de pesquisa de preços (doc. 0827847).

## VI. DAS DEMAIS FORMALIDADES A SEREM OBSERVADAS

60. Registre-se, por derradeiro, que a contratação verbal não possui o condão de dispensar a formalização da contratação pelos meios necessários a se promover a devida regularidade e transparência ao expediente. É nesse sentido a jurisprudência de longa data do TCU:

*Mesmo no caso de dispensa de licitação por situação emergencial, é dever da instituição contratante formalizar o respectivo processo, caracterizando a situação, a razão da escolha do prestador de serviço e a justificativa do preço, e publicar o ato de dispensa na imprensa oficial, sendo vedada a prestação de serviços sem a cobertura de contrato devidamente formalizado, por expressa previsão do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Acórdão 3083/2007-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER*

61. Portanto, recomenda-se que o processo siga seu trâmite de praxe, conforme sói ocorrer nos demais processos de dispensa de licitação realizados pelo Município, com a devida elaboração e juntada dos documentos cabíveis e com as publicações necessárias.

62. Ademais, em relação aos requisitos subjetivos do contratado, deve ser verificada a regularidade fiscal, trabalhista e social da contratada, bem como a ocorrência de restrições oriundas de condenações por improbidade administrativa – com retirada de certidão no sítio do CNJ – e de eventuais impedimentos relacionados a declaração de inidoneidade e sanções administrativas – com consulta à certidão consolidada do TCU -, como de praxe.

63. Registre-se, contudo, que, a par de eventual ausência de regularidade fiscal do contratado, não poderá a Administração reter o pagamento, sob pena de incidir na cláusula geral de vedação ao enriquecimento sem causa, nos termos do art. 884 do Código Civil. Sobre tal ponto, colacione-se precedentes do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

AGRAVO INTERNO. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE. CONTRATAÇÃO COM A MUNICIPALIDADE. SERVIÇOS JÁ REALIZADOS. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE FISCAL. RETENÇÃO DO PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. I - Na origem, a Associação Beneficente Cearense de Reabilitação – ABCR impetrou mandado de segurança contra ato do Secretário de Saúde do Município de Fortaleza, pretendendo receber o repasse financeiro relativo a serviços por ela prestados, decorrente de contrato entabulado entre as partes, sem a necessidade de apresentação de certidão negativa expedida pela Fazenda Pública Nacional. II - O Tribunal a quo manteve a decisão concessiva da ordem. III - Ao recurso especial interposto pela municipalidade foi negado provimento, com base na Súmula 568/STJ, em razão da jurisprudência da Corte encontrar-se pacificada no mesmo sentido da decisão recorrida: **apesar de ser exigível a Certidão de Regularidade Fiscal para a contratação com o Poder Público, não é possível a retenção do pagamento de serviços já prestados, em razão de eventual descumprimento da referida exigência.** Precedentes: REsp n. 1.173.735/RN, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 9/5/2014, RMS n. 53.467/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/06/2017, dentre outros. IV - Os argumentos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

trazidos pelo agravante não são suficientes para alterar o entendimento prestigiado pela decisão atacada. V - Agravo interno improvido (STJ; AgInt no Recurso Especial nº 1.742.457 - CE; Relator: MINISTRO FRANCISCO FALCÃO; 2ª Turma; 07/06/2019)

CONTRATO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO MONITÓRIA. DECISÃO AGRAVADA QUE NEGOU PROVIMENTO AO APELO, DADA A EXISTÊNCIA DE ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL CONSOLIDADO PELA IMPOSSIBILIDADE DE RETENÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS, APENAS POR CAUSA DA NÃO COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL. HIPÓTESE QUE O RECURSO INTERNO VEICULA A INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 83/STJ, FUNDADO EM JULGADOS ANTIGOS E JÁ SUPERADOS. AGRAVO REGIMENTAL DE COMPANHIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO OBRAS E SERVIÇOS DE CONTAGEM-CONTERRA (EM LIQUIDAÇÃO) A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Este STJ possui entendimento consolidado de que não pode a Administração reter pagamento de contrato administrativo por serviços efetivamente prestados forte na ausência de regularidade fiscal.** Precedentes: AgInt no AREsp. 503.038/ RJ, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 31.5.2017 e AgRg no REsp. 1.313.659/RR, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 6.11.2012, dentre muitos outros. 2. **Devem prevalecer os postulados da vedação ao enriquecimento sem causa e da impossibilidade de cobrança fiscal indireta.** 3. Agravo Regimental de COMPANHIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO OBRAS E SERVIÇOS DE CONTAGEM-CONTERRA (EM LIQUIDAÇÃO) a que se nega provimento. (STJ; AgRg no Recurso Especial nº 1169052 - MG; Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; Primeira Turma)

64. Logo, em que pese necessária, por força de lei, a verificação quanto à regularidade fiscal, trabalhista e social do contratado, não poderá a Administração deixar de proceder com o pagamento do serviço prestado, sob pena de ensejar enriquecimento sem causa do Município, podendo gerar judicializações desnecessárias.

65. Por derradeiro, analisada a documentação que instrui os autos, verifica-se que a instrução processual carece de verificação de ocorrência de restrições oriundas de condenações por improbidade administrativa – com retirada de certidão no site do CNPJ – e de eventuais impedimentos relacionados a declaração de inidoneidade e sanções administrativas – com consulta à certidão consolidada do TCU.

66. Haja vista o exposto, **deve o gestor providenciar a juntada aos autos das referidas certidões.** Além disso, **deve realizar a atualização das certidões negativas cujos prazos de validades tenham transcorrido durante a tramitação do presente feito.**

## VII. DA CONCLUSÃO

67. Ante o exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica** de se reconhecer como válida a contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento em situação de emergencialidade, nos termos do que autoriza o art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021 n/f do art. 2º, IV, da Medida Provisória 1.221, de 17 de maio de 2024 (contratação verbal), **DESDE QUE** atendidas as condições constantes no parágrafo 66 do presente opinativo ou reste devidamente justificado eventual não acolhimento.

68. Paralelamente ao exposto, **recomenda-se** a juntada aos autos de cópia do Decreto Municipal nº 176/2024, através do qual foi declarado Estado de Calamidade Pública, haja vista a natureza da contratação.

69. Por fim, registre-se que o presente parecer possui caráter conclusivo, haja vista não ter sido observada qualquer questão prejudicial à análise jurídica, motivo pelo qual fica **dispensada a**





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

**devolução dos autos a esta Diretoria Jurídica**, como recomenda a BPC nº 5<sup>4</sup> do Manual de Boas Práticas Consultivas.

É o parecer.

Canoas, 03 de junho de 2024.

**Marcelo Maciel Hofmann**  
Procurador do Município  
OAB/RS 79.776  
Matrícula 126168

---

<sup>4</sup> *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*