

Procuradoria-Geral do Município

Rede de Apoio Jurídico - PGM

PGM - INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL RAJ-PGM Nº 5 / 2024

| | |
|------------------------|--|
| PROCESSO SEI Nº | : 24.0.000036903-5 |
| INFORMAÇÃO Nº | : PGM INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL 05/2024 |
| INTERESSADO | : Procuradoria Geral do Município |
| ASSUNTO | : INDENIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. SERVIÇOS EMERGENCIAIS. DECRETO 22.647/2024 ALTERADO PELO DECRETO 22.662/2024. ANÁLISE JURÍDICA. |

AO RAJ-PGM:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de Informação Jurídica Referencial, com fulcro no art. 8º da Instrução Normativa PGM nº 04/2022, que visa examinar as questões jurídicas que envolvem a viabilidade do pagamento por serviços prestados sem prévia formalização contratual a título de pagamento por indenização administrativa, lastreados no decreto municipal 22.647/2024 e no artigo 75 inciso VIII da Lei 14.133/2021.

O expediente foi inaugurado com as razões expostas no Despacho 27942698, no âmbito do processo SEI 24.0.000028418-8, contando com acolhimento da CLC -PGM (documento 27950139) e CPSEA-PGM (documento 27953573), sendo emitida naquela ocasião a PGM Informação Jurídica Referencial 02/2024 documento 27981320, restrita ao Decreto Municipal 22.434/2024 (evento climático de janeiro/2024), o que exige a emissão de novo parecer.

Vale salientar que constou justificativa fundamentada pelo setor competente da Secretaria demandante no documento 28605137.

Desse modo, após encaminhamentos pelas instâncias administrativas

adequadas, concluiu-se pela pertinência de nova emissão de informação referencial sobre o tema, fazendo especial estudo sobre a viabilidade da Indenização Administrativa para serviços emergenciais que tenham respaldo na legislação supracitada, enquadradas na situação trágica e notória que ora se apresenta, o que efetivamente pode demandar nos termos do despacho supra referido a necessidade do início da execução dos serviços indispensáveis que atendam a emergência sem tempo hábil à efetivação da formalização da contratação direta fundada na emergência. Muito embora a contratação direta demande um tempo mais curto em relação à uma licitação regular, a situação fática posta pode exigir medidas ainda mais ágeis em relação ao processamento de todos os trâmites da contratação.

Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 - Do cabimento da Informação Jurídica Referencial

As Informações Jurídicas Referenciais destinam-se a analisar todas as questões jurídicas que envolvem *matérias idênticas*, traduzindo orientações gerais para casos concretos e repetitivos, conforme prevê o art. 8º da Instrução Normativa PGM nº 04/2022.

A sua elaboração depende da observância de requisitos cumulativos, sendo eles a existência de volume expressivo de processos em matérias idênticas e recorrentes que impactem a atuação do Órgão Consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e a verificação de que a atividade jurídica exercida se restringe ao atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Como resultado, ficam os Órgãos Consultivos da PGM dispensados da análise individualizada do processo, desde que a área técnica do Órgão Consulente ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

Dessa forma, após a emissão e homologação da Informação Jurídica Referencial, caberá às áreas técnicas do Órgão Demandante, atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação e que o processo está devidamente instruído com os documentos aqui indicados, viabilizando-se o prosseguimento dos trâmites com vistas ao pagamento por serviços prestados e não contratualizados, a título de Indenização Administrativa, restrito para o caso aqui analisado, e desde que a Pasta demandante comprove o preenchimento de todos os requisitos exigidos.

Não obstante, remanescendo dúvida ou controvérsia jurídica de caráter específico, expressamente delimitada, cuja solução não se extraia desta orientação geral, deverá ser remetida à Procuradoria-Geral do Município, para que esta exerça sua competência consultiva.

II.2 - INDENIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. SERVIÇOS EMERGENCIAIS. ARTIGO 75 inciso VIII da Lei 14.133/2021. Necessidade de emissão do Decreto Municipal 22.647/2024 que declara estado de calamidade no Município de Porto Alegre documento 28605040. AUSÊNCIA DE TEMPO HÁBIL PARA OS TRÂMITES NECESSÁRIOS À FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL. ANÁLISE JURÍDICA.

No caso concreto, o Decreto Municipal 22.647 de 02.05.2024 Declara estado de calamidade pública no Município de Porto Alegre pelo evento adverso Chuvas Intensas – COBRADE 1.3.2.1.4, conforme Portaria nº 260/2022 do Ministério de Desenvolvimento Regional.

O art. 5º do referido Decreto assim dispõe:

"Art. 5º Ficam dispensados de licitação, se necessário, os contratos de aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, de prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, **desde que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, consecutivos e ininterruptos, contados a partir da caracterização do desastre**, sendo vedada a prorrogação dos contratos, nos termos do inc. VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, respeitadas as restrições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000."

O decreto municipal 22.662, DE 7 DE MAIO DE 2024 Altera o art. 5º do Decreto nº 22.647, de 2 de maio de 2024, que declara estado de calamidade pública no Município de Porto Alegre pelo evento adverso Chuvas Intensas – COBRADE 1.3.2.1.4, conforme Portaria nº 260/2022 do Ministério de Desenvolvimento Regional conforme transcrição abaixo:

Art. 1º Fica alterado o art. 5º do Decreto nº 22.647, de 2 de maio de 2024, conforme segue:

"Art. 5º Ficam dispensados de licitação, se necessário, os contratos de aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, de prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, **desde que possam ser concluídas no prazo máximo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, consecutivos e ininterruptos, contados a partir da caracterização do desastre**, sendo vedada a prorrogação dos contratos, nos termos do inc. VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, respeitadas as restrições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000."

Grifos nossos.

Como resultado, nos termos da manifestação fundamentada e detalhada da Secretaria de Serviços Urbanos (despacho 28605137), especialmente ao referir que

"Considerando o impacto da referida calamidade pública, gerando um expressivo aumento dos serviços de competência desta pasta"; e "Considerando a necessidade da prestação de serviços de competência desta pasta, por meio de medidas efetivas e eficientes, em caráter de urgência", é certa a necessidade de encaminhamento de vários expedientes a esta Procuradoria para examinar as possibilidades da contratação direta fundadas no evento climático, entretanto, o que se constata como referi, é a eventual necessidade de realização de serviços que tenham início antes da formalização dos trâmites da contratação direta, sem tempo hábil para regularização formal desses serviços mediante todos os trâmites formais que culminam na assinatura contratual, conforme reporta o setor competente da SMSURB no documento 28605137.

De sorte que a uniformidade dessas demandas indicam que a emissão de informação jurídica referencial analisando o instituto do pagamento por indenização administrativa por serviços prestados e não contratualizados, com base no artigo 884 do CC, e no presente evento climático sem que haja tempo hábil para formalização contratual, seria a melhor alternativa para assegurar segurança jurídica e uniformidade na conduta a ser adotada pela Secretaria demandante, nos termos da IN 04/2022, notadamente, a celeridade dos serviços administrativos, evitando análises repetitivas sobre o mesmo fato. Mas principalmente, a notória necessidade de resposta rápida e eficaz em resposta ao desastre, garantindo-se segurança, e evitando mais riscos e prejuízos.

Assim, deve a instrução processual contemplar todos os elementos indicados nesta Informação Jurídica, para que se viabilize o prosseguimento dos trâmites e consequente assinatura no termo de indenização.

Fato é que, para todos esses casos, o resultado é o mesmo, já que a formalização contratual acaba se tornando intempestiva, o que deve estar comprovadamente fundado no presente desastre climático, e estar comprovadamente evidenciada a ausência de tempo hábil para os trâmites normais à uma contratação direta fundada na emergência da medida. E nesses termos, a única hipótese que se apresenta é o instituto da Indenização Administrativa, para o pagamento de serviços prestados e não contratualizados, em observância ao artigo 884 do Código Civil, que veda o enriquecimento sem causa.

No âmbito desta PMS-04, tem-se referido que as hipóteses em que se admite o contrato verbal são aquelas referentes a pequenas compras de pronto pagamento (art. 60, § único, da Lei 8666/93), **os casos que se enquadrem no conceito de emergência (art. 24, IV, da Lei 8666/93)** ou quando o aditamento dependa de prévia análise da administração quanto a sua ocorrência e extensão, como no caso do reequilíbrio econômico-financeiro (conforme já decidiu o TCU, Acórdão 282/2008-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ). Segundo o TCU, "[n]os termos dos arts. 60, parágrafo único, e 62 da Lei 8.666/1993, a execução de serviços sem

a formalização de termo contratual caracteriza contrato verbal, ainda que o pagamento seja realizado após a assinatura do contrato” (Acórdão 2380/2013-Plenário | Relator: ANA ARRAES)[1].

Nos casos em que o TCU afastou a aplicação de penalidades aos gestores as razões foram a ausência de prejuízo ao erário ou a pequena representatividade da alteração contratual (Acórdão 1227/2012-Plenário | Relator: VALMIR CAMPELO e Acórdão 2590/2012-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ). Mesmo nesses casos, contudo, manteve o apontamento de ilegalidade e a recomendação de que o órgão auditado se abstinhasse da prática desse tipo de procedimento. Conforme já anotou o TCU, “a formalização dos contratos no âmbito do poder público, pela administração direta ou indireta, assegura a publicidade do ato, e vias de consequência, a transparência e a lisura do negócio.”[2]

Em síntese: a execução de serviços sem respaldo em contrato devidamente formalizado caracteriza contrato verbal, sancionado com nulidade com efeitos *ex tunc*, indenizada a contratada pelos prejuízos em que tenha incorrido (art. 60, parágrafo único, c/c art. 59 e seu parágrafo único, ambos da Lei 8666/93). Excepcionalmente a doutrina[3] e a jurisprudência[4] **têm admitido a formalização a posteriore, naqueles casos que se caracterizem como “urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares”, nos moldes do art. 24, IV, da Lei 8666/93** ou após o tempo necessário à avaliação, pela Administração, de reequilíbrio financeiro. Em todo caso, conforme leciona Marçal Justen Filho, a contratação “deverá ser formalizada no mais breve espaço de tempo”[5].

Assim, a contratação verbal já era vedada pelo disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei 8666/93. Para esses casos, a Corte Nacional de contas defende que ao reconhecer dívidas e promover pagamento por indenização administrativa, a Administração **deve verificar se o valor a ser pago está em conformidade com os praticados pelo mercado, se foi apresentado documento fiscal da contratada interessada, assim como providenciado o atesto à despesa por servidor que tenha condições de reconhecer que os serviços foram efetivamente prestados**[6].

Desse modo, a prestação de serviços sem cobertura contratual, como no caso presente, equivale ao contrato verbal da Administração e, como tal, traz como consequência jurídica o “dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa” (parágrafo único do art. 60, c/c parágrafo único do art. 59, ambos da Lei 8666/93). Pese a irregularidade da instrumentalização da relação contratual, tem se entendido que o pagamento por serviços efetivamente prestados é devido, sob pena de que se caracterize o enriquecimento ilícito da

Administração, nos termos do art. 884 do Código Civil. Embora nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração (cf. Tribunal de Contas da União – Acórdãos nº 740/2004, 251/2005, 297/2005 e 470/2011, todos Plenário), os serviços efetivamente prestados devem ser pagos, porquanto não é dado à Administração locupletar-se ilicitamente do labor particular.

Na sistemática adotada pelo Município, ainda, para os pagamentos por indenização administrativa, nos termos do que vinha preconizado na Informação 011/2026 da PLC-PGM, exige-se a prévia apuração das circunstâncias da realização da despesa sem a observância de procedimentos legais e regulamentares, em especial para aferir falta funcional, boa fé do contratado e prejuízo ao erário, atualizado por meio do Parecer Singular 1215/2021 de lavra do Procurador Jhonny Prado Silva documento 14407275, o qual conclui o seguinte:

"Assim, em resumo, pode-se concluir, sem prejuízo de todo o acima afirmado, que:

1. É vedada a realização de despesas sem prévio empenho, podendo gerar a responsabilização dos servidores públicos envolvidos;
2. Em regra, a realização do empenho deve ocorrer no momento da contratação, momento em que se considera gerada a despesa;
3. Nos casos em que a despesa não decorrer de contrato, ou quando não tiver sido realizado o empenho no momento adequado, mas for possível a sua realização posterior sem qualquer prejuízo, bem como haja recursos orçamentários para suportar a referida despesa, o empenho deverá ser realizado antes da liquidação e pagamento (momento da concretização da despesa);
4. **A despesa sem cobertura contratual, nos casos em que fosse devida a formalização contratual, deverá ser objeto do reconhecimento da obrigação do pagamento por indenização, salvo nos casos de comprovada má-fé do contratado ou que a nulidade lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilização do servidor que tenha dado causa;**
5. **O pagamento por indenização do inciso anterior não depende da instauração prévia do processo de sindicância, mas indica a necessidade da sua instauração;**
6. **Compete, exclusivamente, ao Gestor responsável ou à autoridade competente, o cotejo analítico entre o caso concreto e o disposto na legislação sobre a necessidade de abertura de sindicância. Deverá, a autoridade competente, verificar a existência de indícios efetivos de autoria e materialidade de ilícito administrativo, garantindo a realização do necessário juízo de admissibilidade da persecução administrativa. Aplica-se, no que couber, o disposto na LC 133/85;**
7. **Em casos excepcionais, devidamente justificados, a autoridade competente poderá dispensar a instauração do expediente investigatório, fundamentando pela desnecessidade ou pela sua não aplicação ao caso, como nos casos citados exemplificativamente no item 59;**
8. Por fim, é importante reafirmar a necessidade de reestruturação e mudança de cultura da Administração Pública Municipal, adotando-se como sua razão de existir o controle e a racionalidade dos recursos públicos existentes, primando pelo planejamento dos gastos e compras públicas. Sem essa mudança de postura, em um futuro breve estaremos discutindo a nova lei de licitações e indicando a impossibilidade de cumprimento dos seus rígidos mandamentos.
9. Sendo o que cabia para o momento, é o parecer, que ora submeto à apreciação superior."

Grifos nossos.

O primeiro elemento a ser perquirido para o devido enquadramento na presente

informação referencial, é se o caso demandado se enquadra no conceito de emergência, como fator que conduziu à prestação dos serviços previamente à formalização dos contratos. Ou seja, a justificativa que deve embasar a excepcionalidade da medida, deve estar fundada nos casos que se caracterizem como “urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares”, anteriormente nos moldes do art. 24, IV, da Lei 8666/93. Atualmente, a hipótese legal incidente deve ser a prevista no artigo 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2024.

Como acima referido, a formalização deve ocorrer no mais breve espaço de tempo, e sua ausência aponta para a necessária apuração das causas dessas falhas, o que opina-se deva ser objeto de apuração a cargo do Gestor. Assim, a Secretaria deve adotar medidas imediatas cessando de forma definitiva esse tipo de conduta, não servindo esta Informação Jurídica para casos futuros.

Notadamente, salienta-se que esta informação jurídica também não se aplica para serviços que possam ser licitados de forma regular, ou que possam aguardar pelos trâmites processuais da contratação direta, posto que a presente análise, como referido, tem lugar para aqueles casos (restritos e excepcionais) que se enquadrem em urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, demandando resposta imediata do Poder Público.

Portanto, a natureza dos serviços prestados sem respaldo contratual deve encontrar guarida no artigo 75 VIII, da lei 14.133/2024, que abaixo se transcreve:

"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 recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;"

Consequentemente, deve estar também respaldada pelo decreto municipal 22.647/2024 artigo 5º, alterado pelo decreto 22.662/2024:

“Art. 5º Ficam dispensados de licitação, se necessário, os contratos de aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, de prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, desde que possam ser concluídas no prazo máximo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, consecutivos e ininterruptos, contados a partir da caracterização do desastre, sendo vedada a

prorrogação dos contratos, nos termos do inc. VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, respeitadas as restrições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

Acerca do tema, é digno de registro citar a PGM Informação Jurídica Referencial 01/2023 doc. 26498381, de lavra do Procurador Gustavo Lopes Silva, com o seguinte teor:

"DECLARAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. ESTIAGEM. DECRETO MUNICIPAL Nº 21.852/2023. CONTRATAÇÕES DIRETAS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 24, INCISO IV, DA LEI Nº 8.666/1993. INSTRUÇÃO NORMATIVA PGM Nº 10/2020. CASOS CONCRETOS E REPETITIVOS. ORIENTAÇÃO GERAL."

Verifica-se que a referida Informação Referencial se deu com base em decreto diverso, e com fundamento na legislação então vigente, no caso, o artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Sob o ponto de vista jurídico, o fundamento conduz ao mesmo resultado, no caso, dispensa de licitação 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.

Feita a comparação, muito embora fala-se em eventos diversos (estiagem/chuvas intensas), o fato gerador de cada evento leva à mesma hipótese legal de dispensa de licitação, e sendo assim, é possível vislumbrar-se os mesmos fundamentos e critérios jurídicos expostos na referida Informação Jurídica Referencial, da qual extrai-se os seguintes pontos principais:

"2.2. Dispensa de Licitação

Os serviços contratados pela administração pública com terceiros são, como regra, precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses legais, entre as quais sobressaem os casos de dispensa *lato sensu* - licitação dispensada ou dispensável, a depender da subsunção fática às hipóteses dos art. 17 ou 24 da Lei nº 8.666/1993 - ou de inexigibilidade, sendo a última prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

O mandamento é extraído, aliás, do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, cujo conteúdo jurídico é alcançado por ser a licitação *"um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração"* (ADI 2716, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00226 RTJ VOL-00204-03 PP-01114).

Assim, em se cuidando a dispensa e a inexigibilidade de hipóteses excepcionais à licitação, por evidente, o amoldamento concreto aos tipos legais é de ser interpretado com cautela, para o fim de evitar descolar-se do escopo almejado pelo constituinte.

Na situação em testilha, o que se vislumbra é a realização de contratações por meio de licitação dispensável, em razão de emergência, com fulcro no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, por força da autorização contida no art. 2º do Decreto Municipal nº 21.852/2023, vazados nestes termos:

Art. 2º. Ficam dispensados de licitação, se necessário, os contratos de aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, de prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, desde que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, consecutivos e ininterruptos, contados a partir da caracterização do desastre, sendo vedada a prorrogação dos contratos, nos termos do inc. IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, respeitadas as restrições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

...

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os 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 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

O tempo sucedido para a consecução da contratação emergencial é determinante para justificá-la, pois a sua necessidade imediata reclama que não se possa aguardar os trâmites ordinários do procedimento licitatório. Logo, devem ser adotados todos os esforços cabíveis para que se confira resposta excepcional e em tempo suficiente de mitigar os potenciais danos decorrentes dos prazos para concluir uma licitação em condições normais.

É nessa linha a inteligência de Joel de Menezes Niebhur, para quem "*[p]ara fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa*" (NIEBHUR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*, Curitiba: Zênite, 2008, p. 76).

No mesmo sentido do ora esposado, o Tribunal de Contas da União traduz semelhantes vetores a serem observados nessa espécie de contratação:

A dispensa de licitação, em casos de emergência ou calamidade pública (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), apenas é cabível se o objeto da contratação direta for o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado. (Acórdão 1987/2015-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

Na utilização do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 como fundamento da contratação direta, as obras e/ou serviços contratados devem estar adstritos aos itens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e que possam ser concluídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. (Acórdão 2190/2011-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE)

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).

A mera existência de decreto municipal declarando a situação do município como emergencial não é suficiente para justificar a contratação por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, devendo-se verificar se os fatos relacionados à contratação amoldam-se à hipótese de dispensa prevista na lei. (Acórdão 2504/2016-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS).

Além de o caráter emergencial se demonstrar formalmente configurado por meio da publicação do Decreto Municipal nº 21.852/2023, o panorama concreto está a ilustrar a premência de soluções que deem cabo ou amenizem os drásticos impactos impostos pela crise hídrica decorrente da estiagem. De acordo com o Plano de Ação que inaugura o processo (22165211), os prejuízos à economia municipal já alcançam o importe de R\$ 4.100.000,00 (quatro milhões e cem mil reais), sendo mais afetadas as culturas de milho (perdas de 80%), soja (prejuízo de 31,4%), olerícolas (queda de 50%) e fruticultura (quebra de 30%), atingindo sobretudo produtores familiares de pequenas e médias propriedades. Além disso, há perspectivas de perdas significativas nos cultivos de hortaliças, flores e determinadas frutas, de grãos, na pecuária, na piscicultura e nas diferentes formas de agricultura urbana, todas de subsistência, que não possuem estrutura para armazenamento de água e irrigação, e nos demais cultivos de subsistência do meio rural. A estimativa atual é de que 120 (cento e vinte) famílias encontrem-se entre as mais prejudicadas pelos efeitos da estiagem, com perdas econômicas. As consequências se refletem, ainda, na existência de reservatórios de água secos, bem como de outros com pouca água, que necessitam de retroescavadeira para limpeza e retirada do lodo do fundo.

Nessa toada, verificam-se reunidas as condições formais e, de forma geral, materiais, para dar prosseguimento às contratações diretas, em caráter urgente, visando a eliminar ou mitigar o prejuízo

e o comprometimento à segurança de pessoas, serviços e outros bens, especialmente particulares, contanto que limitadas aos bens estritamente necessários a atender a situação emergencial, respeitado o prazo máximo de conclusão de eventuais parcelas de obras e serviços, em até 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, e de instruídos os processos em conformidade com esta Informação Jurídica Referencial.

Não é demais ressaltar, todavia, que a deliberação individual e concreta da solução adequada a sanar ou diminuir os danos derivados da problemática posta recai sobre a avaliação da gestão, inclusive quanto à sua caracterização como emergencial, não competindo à Procuradoria-Geral do Município imiscuir-se no âmbito meritório das escolhas discricionárias feitas pelo administrador.

Lado outro, caso a situação de fato subjacente à dispensa de licitação venha a revelar conduta desidiosa da administração, a configurar uma emergência "fabricada" ou "provocada", deverão ser tomadas, em paralelo, as providências cabíveis na esfera disciplinar, inobstante subsistente o fundamento para a contratação emergencial, a fim de evitar maiores danos ao interesse público decorrentes da inércia evidenciada.

Dessarte, uma vez lastreadas as contratações vindicadas em mesmo panorama de fundo, a Administração deverá seguir os requisitos legais consolidados na [Instrução Normativa PGM nº 10/2020](#), a fim de viabilizar a escorreita formalização dos ajustes em tela."

Grifos nossos.

De forma elucidativa, o enquadramento jurídico para o conceito de emergência abordado nesta manifestação, deve ser buscado na Informação Jurídica (documento 27505599) proferida pela sra. Coordenadora de Licitações e Contratos com foco já na nova Lei de Licitações, conforme fundamentos que abaixo se transcreve:

"Tanto a Lei nº 8.666/1993, quanto a Lei nº 14.133/2021, indicam a viabilidade da dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Ambas limitam a contratação aos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços pertinentes, vedadas as prorrogações dos referidos contratos.

O art. 75 da Lei 14.133/2021 assim dispõe:

“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 recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso”.

No caso concreto, o Decreto 22.434/2024 declara situação de emergência no Município de Porto Alegre pelo evento adverso Chuvas Intensas – COBRADE 1.3.2.1.4, conforme Portaria nº 260/2022 do Ministério de Desenvolvimento Regional; e revoga o Decreto nº 22.428, de 17 de janeiro de 2024.

O art. 5º do referido Decreto assim dispõe:

“Art. 5º Ficam dispensados de licitação, se necessário, as aquisições de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, assim como a prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, desde que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado a partir da caracterização do desastre, sendo vedada a prorrogação dos contratos, nos termos do inc. VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, respeitadas as restrições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

Assim, o enquadramento da situação fática sob análise na hipótese de contratação direta sem licitação, prevista nos regramentos legais dispostos, demanda o preenchimento dos seguintes pressupostos:

- 1) Existência de situação emergencial ou de calamidade pública, exigindo o atendimento urgente da demanda, devidamente relatada e justificada nos autos, com apontamento dos possíveis prejuízos para pessoas, serviços ou bens;
- 2) Demonstração de que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar o risco;
- 3) Vigência contratual de no máximo de 1 (um) ano ou enquanto durar a situação emergencial ou calamitosa que enseja a contratação, acaso o prazo seja inferior ao máximo legalmente admitido, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso

Com efeito, a emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas à coletividade.

Destarte, para efetivar contratação emergencial, a Administração Pública Municipal urge demonstrar, concreta e efetivamente, a potencialidade de dano às pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens, públicos ou particulares. Nesse sentido, nos ensina Marçal Justen Filho:

"A urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência.

[...]

O prejuízo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente."

Justamente por deter natureza excepcional, o contrato emergencial tem como objetivo atender a uma demanda de forma pontual e imediata ou viabilizar o atendimento de uma necessidade permanente durante o período necessário à realização de uma licitação, quando for o caso, devendo vigorar pelo prazo máximo de um ano, contados da data do evento emergencial ou calamitoso, sendo vedada sua prorrogação.

Portanto, se há um contexto urgente que impede o aguardo da satisfação das necessidades do interesse público envolvido via licitação, somado a motivação contundente acerca desta inviabilidade, é possível promover a contratação contemplando a demanda emergencial."

Ao encontro de que a Informação Jurídica Referencial 01/2023 indica a base jurídica da contratação direta com base no conceito de emergência, tem-se a conclusão da Informação Jurídica da CLC-PGM supra citada com o seguinte teor:

"IV – Conclusão

A presente contratação emergencial, tendo em vistas as justificativas apresentadas pelo gestor público, preenche a hipótese descrita no Art. 75, inciso VIII, da Nova Lei de Licitações.

Dada a gravidade da situação enfrentada, os serviços tiveram seu início em data anterior ao presente parecer, devendo ser aberto expediente para apuração dos serviços prestados e pagamento via indenização administrativa.

É de responsabilidade da secretaria demandante a juntada e verificação dos documentos elencados na PGM - Informação Jurídica Referencial 1 (22226715), adaptados aos artigos da NLL.

É o parecer."

Assim, o pressuposto para que haja o devido enquadramento do caso concreto nos moldes desta Informação Jurídica, é a comprovação prévia pela Secretaria demandante que o caso se enquadra no conceito de emergência apresentado na referida Informação.

Havendo o correto enquadramento, tendo que os serviços não foram formalizados, o pagamento será devido mediante indenização administrativa se os serviços ou bens foram devidamente entregues pelo particular sem base contratual, sob pena de enriquecimento indevido do Município, embora se evidencie, em princípio, a ocorrência de irregularidades, pois é vedada prestação de serviços ou fornecimento de bem sem base contratual ou em quantitativo superior ao da contratação formal.

Tomando-se por base os fundamentos jurídicos apontados na PGM Informação doc. 27180659 de lavra do Procurador Rafael Milani, para casos de indenização administrativa, com efeito, o enriquecimento sem causa acarreta a restituição do que foi indevidamente auferido, a teor do disposto no art. 884 do Código Civil. A *ratio* se estende à prática administrativa, já desde a vigência, na época, da Lei nº 8.666/1993, que previa a hipótese no parágrafo único do seu art. 59. A jurisprudência do Tribunal de Contas de União contém enunciado que se amolda à hipótese: "*A execução de serviços sem cobertura contratual, mas autorizados pela Administração, gera o dever de indenizar*" ([Acórdão nº 2279/2009-Plenário](#)).

Veja-se a disposição do Código Civil referida:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

A Lei nº 14.133/2021, hoje em vigor, por meio da qual se estabeleceu nova legislação de licitação e de contratos administrativos, a propósito, além de reproduzir norma de mesmo conteúdo à do diploma sucedido, dispôs amiúde acerca de aspectos a serem avaliados, como medidas de interesse público, para a declaração de nulidade, a apuração de responsabilidade e a aplicação de penalidades cabíveis, a demarcação de limites temporais para a operação de efeitos, entre outros. *In verbis*:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Art. 148. A declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia do interesse público envolvido, na forma do [art. 147 desta Lei](#), e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos.

§ 1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

§ 2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Com efeito, em regra, é vedado à Administração contratar verbalmente com particulares em razão do disposto no § 2º do art. 95, da Lei nº 14.133/2021:

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).

A doutrina administrativista sufraga este entendimento desde à época da Lei nº 8.666/1993. Conforme preleciona Marçal Justen Filho, estando o contratado de boa-fé,

o Estado terá de indenizar o particular por todos os danos e pelo lucro que a ele adviria se o contrato fosse válido e fosse integralmente executado. Ou seja, aplicando-se a teoria das nulidades o reconhecimento do vício acarreta o desfazimento de todos os atos. Mas, em função da teoria da responsabilidade civil, a Administração tem o dever de responder por todos os atos que pratica, inclusive (e especialmente) aqueles viciados. Em suma, o particular terá o direito de auferir o exato proveito previsto no contrato (nulo).

(Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 536).

Não outro é o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que segue

o mesmo raciocínio:

O TCU posicionou-se no sentido de que é devido o pagamento de serviço extraordinário efetivamente prestado, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, observando-se o disposto na Lei nº 8.112/1990 e demais legislações pertinentes, quanto à possibilidade de punição do responsável e/ou do servidor pela execução indevida. (Item 9.2.2, TC-009.450/2005-6, Acórdão nº 43/2007-Plenário)

A mesma linha é obtida no [Parecer nº 19.121/21 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul](#):

Com efeito, os casos envolvendo o pagamento por indenização decorrem do fornecimento ou da prestação de serviços por particulares ao Poder Público sem a correspondente cobertura contratual, sendo que o ressarcimento ao particular pelo Poder Público, em razão deste ter obtido o bem ou o produto ou estando na qualidade de tomador dos serviços, é medida que visa a não configuração do enriquecimento ilícito. Trata-se, em verdade, de situação excepcional, em que, diante de uma nulidade ou anulabilidade ou irregularidade, a indenização se apresenta como meio de evitar o enriquecimento sem causa da Administração, que é vedado pelo ordenamento jurídico.

Assim, o pagamento por indenização administrativa é uma alternativa ao não locupletamento do ente público, posto que sem a contrapartida com o pagamento pelos serviços prestados ou bens fornecidos, o particular ficaria prejudicado suportando despesas com sua estrutura, pagamento de profissionais, equipamentos, materiais, insumos, dentre outras despesas, sem a devida contraprestação.

Contudo, para que seja efetuado o pagamento pelo Município é essencial, tanto nos casos cobertos por instrumentos contratuais como pela via da indenização administrativa, que os objetos sejam efetivamente prestados em favor do Município, devendo tal comprovação ser demonstrada pelo particular contratado e ratificada pelo ente público através de seu órgão competente.

Ademais, relevante frisar que a realização de serviços ou o fornecimento de bens sem lastro contratual deve ser encarado de forma temerária, não devendo ser conceituado como contratação pela via excepcional, mas como contratação fora dos padrões legais, que sujeita os responsáveis a eventual responsabilização.

Por isso, os arts. 15 e 16 da Lei Complementar Municipal nº 881/2020 dizem que é vedado ao gestor gerar despesa ou assumir obrigação não autorizada, irregular, sem previsão na LOA, sem prévio empenho ou sem suficiência financeira, sob pena de poder ensejar a abertura de processo de sindicância para a apuração da responsabilidade. As

disposições devem ser interpretadas com as cautelas do [Parecer Singular nº 1.215/2021 da PGM/POA](#), em especial quanto às seguintes conclusões:

4. A despesa sem cobertura contratual, nos casos em que fosse devida a formalização contratual, deverá ser objeto do reconhecimento da obrigação do pagamento por indenização, salvo nos casos de comprovada má-fé do contratado ou que a nulidade lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilização do servidor que tenha dado causa;
5. O pagamento por indenização do inciso anterior não depende da instauração prévia do processo de sindicância, mas indica a necessidade da sua instauração;
6. Compete, exclusivamente, ao Gestor responsável ou à autoridade competente, o cotejo analítico entre o caso concreto e o disposto na legislação sobre a necessidade de abertura de sindicância. Deverá, a autoridade competente, verificar a existência de indícios efetivos de autoria e materialidade de ilícito administrativo, garantindo a realização do necessário juízo de admissibilidade da persecução administrativa. Aplica-se, no que couber, o disposto na LC 133/85;
7. Em casos excepcionais, devidamente justificados, a autoridade competente poderá dispensar a instauração do expediente investigatório, fundamentando pela desnecessidade ou pela sua não aplicação ao caso, como nos casos citados exemplificativamente no item 59;

A motivação e o consequencialismo, ademais, paradigmas positivados nos arts. 20 e 21 da LINDB, são vetores que igualmente devem conduzir a ação do gestor e, por conseguinte, hão de ser prestigiadas na análise das causas e dos efeitos da conduta visualizada nos autos.

Em suma, como instrumento hábil a viabilizar o pagamento pela execução de serviços ou fornecimento de bens sem a esmerada cobertura contratual, a indenização administrativa é a via adequada para, excepcionalmente, assegurar o não locupletamento da administração às custas da contraparte prestadora.

III - PREENCHIMENTO DE FORMULÁRIO ESPECÍFICO ATESTANDO AS CONDIÇÕES PARA PROSEGUIMENTO DO PAGAMENTO E CONSEQUENTE ASSINATURA NO TERMO DE INDENIZAÇÃO

Portanto, para que seja viabilizado o pagamento mediante indenização administrativa, deverão ser satisfeitos os requisitos conforme o seguinte checklist :

(1) Descrição da situação emergencial ou calamitosa fundamentada na hipótese prevista no artigo 75, inciso VIII da Lei 14.133/2021, e artigo 5º do decreto municipal 22.647/2024 alterado pelo decreto 22.662.2024;

OBS: Portanto, a natureza dos serviços prestados sem respaldo contratual deve encontrar guarida no artigo 75 VIII, da lei 14.133/202, que abaixo se transcreve:

"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 recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;"

Consequentemente, deve estar também respaldada pelo decreto municipal 22.647/2024 artigo 5º, alterado pelo decreto 22.662/2024:

“Art. 5º Ficam dispensados de licitação, se necessário, os contratos de aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre, de prestação de serviços e de obras relacionadas com a reabilitação dos cenários dos desastres, desde que possam ser concluídas no prazo máximo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, consecutivos e ininterruptos, contados a partir da caracterização do desastre, sendo vedada a prorrogação dos contratos, nos termos do inc. VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, respeitadas as restrições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

(2) Documento de formalização de demanda/termo de referência especificando os serviços e respectivo período indispensáveis limitados ao atendimento da situação emergencial.

OBS: o TR deve conter o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa do escopo, observada as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, e normativas aplicáveis;

OBS: O servidor competente deve atestar que foram observados todos os critérios técnicos e de segurança imprescindíveis à execução do escopo;

(3) Apresentação da nota fiscal dos bens/serviços;

(4) Atesto à despesa por servidor que tenha condições de reconhecer que os serviços foram efetivamente prestados;

(5) Declaração a cargo do fiscal competente atestando a efetiva execução/entrega/prestação dos bens/serviços, de acordo com as especificações solicitadas/necessárias;

(6) Declaração do fiscal competente atestando que diante do cenário de calamidade, a espera pelos trâmites administrativos à efetivação da contratação traria riscos e prejuízos irreversíveis ao interesse público e à coletividade;

(7) Conferência dos valores a fim de demonstrar a vantajosidade da despesa e da adequação do valor cobrado com os preços de mercado;

(8) Declaração de não pagamento em duplicidade ou pagamento anterior;

(9) Planilha demonstrando a composição dos custos unitários dos serviços, inclusive com menção expressa ao período de execução dos serviços;

(10) Apresentação da documentação de habilitação e qualificação nos moldes do **ANEXO I** (declaração conformidade dispensa/inexigibilidade) do **decreto municipal 21.978/2023**;

(11) Declaração Unificada, modelo no doc. nº 23039490

(12) [Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União](#)

(13) [Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas da Justiça do Trabalho](#);

(14) [Certidão FGTS](#);

(15) Certidão negativa estadual; (conforme localização da empresa)

(16) Certidão Negativa de Tributos Municipais; (conforme localização da empresa)

(17) [TCU - Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica](#);

(18) [CEIS - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas](#);

(19) Apresentação da documentação de qualificação/capacidade técnica da empresa na execução do objeto contratado, acompanhada de ART/RRT, inclusive dos profissionais.

(20) Existência de reserva orçamentária para cobrir a despesa;

(21) Autorização do titular da Pasta para o pagamento e com expressa manifestação acerca de abertura ou não de sindicância, nos termos do [Parecer Singular nº](#)

(22) Minuta do termo de indenização, modelo doc. SEI nº 25451457. Após, o expediente deve ser remetido ao SECON-PGM para a colheita das assinaturas. Após a assinatura do termo de indenização, é necessária a publicação resumida do instrumento no DOPA, como condição indispensável à eficácia do ato. OBS: Na minuta devem ser mencionadas as respectivas notas fiscais e a descrição dos serviços efetivamente prestados sem a cobertura contratual válida

IV-CONCLUSÃO:

(a) Ante ao exposto, o pagamento mediante indenização administrativa, para a prestação de serviços ou fornecimento de bens com vistas a atender os efeitos adversos do presente desastre climático em caráter emergencial e sem base contratual, deve ser fundado na comprovada ausência de tempo hábil à formalização de contratação regular, com fundamento no art. 149 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 884 do CC/02, mediante o preenchimento do **checklist específico contido no item III, pelo setor competente da Secretaria e expressamente homologado pelo titular da Pasta em todos os seus termos.**

(b) Aponto que a abrangência da presente Informação Jurídica é restrita ao caso aqui analisado, posto que a Indenização se constitui em medida excepcional, sendo essencial que fique comprovadamente demonstrado que a situação está enquadrada na legislação e decreto supra citados, e que a espera pelos trâmites administrativos até a efetivação do contrato pode gerar riscos e prejuízos irreversíveis ao Município. No entanto, a necessidade do início dos serviços sem base contratual não dispensa como referi que sejam adotadas o quanto antes as medidas necessárias à regularização dos serviços pendentes.

(c) Anoto novamente que a formalização (regularização de serviços eventualmente pendentes) deve ocorrer no mais breve espaço de tempo.

(d) Por final, solicita-se homologação do sr. Secretário da SMSURB quanto às justificativas apresentadas pelo setor competente no despacho 28605137.

São estas as considerações. Encaminho a presente manifestação para, caso assim entenda, seja a presente homologada pelas instâncias superiores. Havendo acolhimento, sugere-se que o expediente também prossiga à UCON-DLC para a formatação do formulário de Indenização.

Respeitosamente,

Camila Issa Dietrich

Procuradora Municipal

OAB-RS 54154

-
- [1] No mesmo sentido é possível citar os seguintes arestos da Corte de Contas: "A formalização de contrato em momento posterior em nada muda a ilegalidade da prévia contratação verbal, constituindo-se, com relação aos pagamentos realizados à empresa prestadora de serviços nesse período, despesas sem cobertura contratual, a serem sopesadas no julgamento das contas do responsável" (Acórdão 2840/2011-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE); "A aquisição de bens ou serviços sem cobertura de termo contratual, bem assim sua celebração com cláusula de vigência retroativa, caracteriza a existência de contrato verbal antes de sua formalização, o que é vedado pelo art. 60, parágrafo único, Lei 8.666/1993" (Acórdão 5820/2011-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).
- [2] TCU, Acórdão 282/2008, Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ.
- [3] Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. RT. São Paulo, 2019, pp.1253-4 e 1259.
- [4] TCU, Acórdão 282/2008-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ
- [5] Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. RT. São Paulo, 2019, p.1253.
- [6] TCU. Acórdão 2414/2011-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER
-

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Camila Issa Dietrich, Procurador(a) Municipal**, em 09/05/2024, às 09:28, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **28622645** e o código CRC **87193DF0**.
